



**RÅDET FOR
DEN EUROPÆISKE UNION**

**Bruxelles, den 22. juli 2008 (25.07)
(OR. en)**

**12041/08
ADD 2**

**MAP 22
ENV 478**

FØLGESKRIVELSE

fra: Jordi AYET PUIGARNAU, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget den: 18. juli 2008
til: Javier SOLANA, generalsekretær/højtstående repræsentant

Vedr.: Arbejdsdokument fra Kommissionens Tjenestegrene ledsagende dokument til meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: offentlige indkøb for et bedre miljø
RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Hermed følger til delegationerne Kommissionens dokument - SEK(2008) 2125.

Bilag: SEK(2008) 2125



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 16.7.2008
SEK(2008) 2125

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

Ledsagende dokument til

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-
PARLAMENTET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG
OG REGIONSUDVALGET:**

Offentlige indkøb for et bedre miljø

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

{KOM(2008) 400 endelig}
{SEK(2008) 2124}
{SEK(2008) 2126}

RESUMÉ

Det nuværende forbrug i EU forårsager miljøskader i et uholdbart omfang. Hvis verden som helhed fulgte traditionelle forbrugsmønstre, ville det globale ressourceforbrug være firedoblet i løbet af 20 år. Det er derfor nødvendigt at fremme udviklingen og udbredelsen af miljøvenlige produkter.

Offentlige myndigheder anvender årligt et beløb svarende til 16 % af BNP, især inden for sektorer med relativt store miljøpåvirkninger, og hvor der samtidig er mulighed for betydelige forbedringer (transport, bygninger og inventar ...). Eksempelvis tegner bygninger sig for ca. 40 % af det endelige energiforbrug i Europa. For de fleste offentlige myndigheder udgør anlægs- og istandsættelsesarbejder og løbende udgifter til drift af bygninger en betydelig del af de årlige omkostninger, i nogle tilfælde over 50 %. Ved at anvende grønne offentlige indkøb, kan der anvendes strammere miljønormer, som vil kunne mindske offentlige bygningers samlede energiforbrug betragteligt.

Grønne offentlige indkøb er defineret som en proces, hvorved offentlige myndigheder erhverver varer, tjenester eller får udført bygge- og anlægsarbejder, som har mindre miljøvirkning målt over levetiden sammenlignet med varer, tjenester og bygge- og anlægsarbejder med samme primære funktion, som ellers ville blive erhvervet eller udført. Det er en proces, som fremmer men ikke nødvendigvis fører til indkøb af et "grønt" produkt, og som fuldt ud følger EU's lovgivning om offentlige indkøb.

Indkøb af mere ressourceeffektive produkter kan medføre direkte fordele for købere og nedskære omkostningerne betydeligt for brugere, selv når startbudgettet er højere. Eksempler er kontorudstyr, belysning, køretøjer og bygninger.

Grønne offentlige indkøb belønner endvidere firmaer, som udvikler sådanne produkter og skaber incitament til fremtidig udvikling af teknologier, hvilket fremmer innovation og støtter EU's økonomi. Denne øgede efterspørgsel vil medføre stordriftsfordele, som får produkterne ud i handel på det almindelige marked. Grønne offentlige indkøb kan fremme og fremskynde teknologisk innovation og gennembrud, som i sidste instans vil medføre lavere enhedsomkostninger og adgang til massemarkedet.

Hvor grønne offentlige indkøb fører til indkøb af grønnere produkter, vil den mindskede miljømæssige påvirkning kunne bidrage til realisering af eksisterende miljømålsætninger – og dette til lavere omkostninger end med andre politiske instrumenter.

På baggrund af dette store potentiale er der blevet øget opmærksomhed omkring grønne offentlige indkøb i de senere år. Et første eksempel herpå er Kommissionens meddelelse fra 2003 om integreret produktpolitik, hvori medlemsstaterne blev kraftigt opfordret til at vedtage nationale aktionsplaner for grønne offentlige indkøb. Også uden for Europa er der lanceret grønne eller bæredygtige politikker blandt mange vigtige handelspartnere som f.eks. USA, Japan, Canada, Australien, efterfulgt af lande i hastig udvikling som f.eks. Kina, Sydkorea, Thailand og Filippinerne. Allerede i 2002 vedtog OECD-Rådet en henstilling om grønne offentlige indkøb. Som opfølgning af topmødet i Johannesburg i september 2002 om bæredygtig udvikling blev der i Marrakech nedsat en task force om bæredygtige indkøb med det formål at udbrede kendskabet til bæredygtige og grønne offentlige indkøb, især i udviklingslandene.

Senest har EU's ledere i den nye strategi for bæredygtig udvikling, der blev vedtaget i juni 2006, fastlagt som EU-målsætning, at gennemsnittet for offentlige grønne indkøb i EU senest i 2010 skal ligge på det niveau, som i øjeblikket findes i de medlemsstater, som er længst fremme.

Undersøgelser fra 2006 viser, at kun 7 medlemsstater anvendte grønne offentlige indkøb i et større omfang, og at de resterende 20 medlemsstater ikke eller slet ikke anvendte grønne offentlige indkøb.

Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Miljø har udarbejdet en konsekvensanalyse som grundlag for vedtagelsen af et nyt initiativ, der skal øge anvendelsen af grønne offentlige indkøb kvantitativt og kvalitativt i EU. De forskellige muligheder, som er blevet analyseret på baggrund af konsekvensanalysen, blev drøftet med interesseparter på et møde 25. juni 2007 og gennem senere skriftlige kontakter. Medlemmerne af Det Rådgivende Udvalg for Offentlige Aftaler er også blevet opfordret til at fremsætte bemærkninger til forskellige politiske valgmuligheder.

Følgende hindringer for en større udbredelse af grønne offentlige indkøb i EU er blevet identificeret:

- 1) mangel på bevidsthed om gevinsterne, manglende forståelse af omkostningernes størrelse og mangel på politisk støtte til grønne offentlige indkøb
- 2) manglende juridisk klarhed
- 3) manglende information og værktøjer om grønne offentlige indkøb, utilstrækkelige uddannelsesstrukturer, manglende kendskab til prioriterede områder og vanskelighed ved at anvende kriterierne for grønne offentlige indkøb
- 4) manglende ensartethed mellem procedurer og kriterier for grønne offentlige indkøb i EU, hvilket også medfører øgede administrative omkostninger, især for SMV, og er til skade for det indre marked.

Kommissionens tjenestegrene har identificeret en række aktioner og foranstaltninger, der skal ændre omfanget og kvaliteten af grønne offentlige indkøb i EU-27 radikalt. Disse aktioner kan grupperes under forskellige valgmuligheder.

Valgmulighed 1 er "business as usual": Kommissionen fortsætter med at yde vejledning på websitet om grønne offentlige indkøb, bl.a. ved hjælp af relevante undersøgelser og håndbogen om grønne offentlige indkøb, og afholder regelmæssige møder med nationale eksperter for at udveksle informationer om bedste praksis.

Valgmulighed 2 består i udarbejdelse af en række støtteforanstaltninger, herunder vejledning og henstillinger, som skal skabe grundlag for foranstaltninger, der øger og forbedrer anvendelsen af grønne offentlige indkøb i EU. Nogle forslag vil blive fremlagt i en meddelelse. Denne valgmulighed vil tackle alle fire problemer gennem forskellige foranstaltninger/aktioner:

- fastlæggelse af en frivillig EU-målsætning for grønne offentlige indkøb baseret på en kvantificering af strategien for bæredygtig udvikling

- fokusering på den eksisterende operationelle vejledning om grønne offentlige indkøb og øget støtte hertil
- afklaring af en række juridiske aspekter
- identifikation af prioriterede grupper af produkter og tjenester samt intensivning af samarbejdet med medlemsstaterne og relevante interessegrupper om opstilling af fælles nøglekriterier og brede kriterier for grønne offentlige indkøb for disse produktgrupper
- fremme af interessen for grønne offentlige indkøb og uddannelse herom gennem udbredelse af "Training Toolkitten" om grønne offentlige indkøb; etablering af regionale og lokale samarbejdsfora samt indførelse af grønne offentlige indkøb i forbindelse med gennemførelsen af EU-finansierede projekter
- indkredsning af indikatorer for grønne offentlige indkøb og regelmæssig overvågning og benchmarking på grundlag af disse indikatorer.

Valgmulighed 3 består i indførelse af bindende målsætninger for grønne offentlige indkøb ved en retsakt; dette kan udmøntes i forskellige delmålsætninger:

- bindende målsætninger for grønne offentlige indkøb
- bindende målsætninger for resultat-baserede grønne offentlige indkøb
- bindende målsætninger anvendelse af levetidsomkostninger.

Valgmulighed 4 består i indførelse af forskellige former for bindende målsætninger for grønne offentlige indkøb ved hjælp af en retsakt eller en ændring af en eksisterende retsakt; dette kan udmøntes på forskellig måde:

- bindende grønne offentlige indkøb for visse kontraherende myndigheder (centralregeringer) ved indkøb af visse typer produkter eller tjenester (endnu ikke defineret)
- bindende grønne offentlige indkøb for alle kontrakter på beløb over de i direktiverne om offentlige indkøb fastsatte tærskler
- bindende indførelse af en miljøforvaltningsordning for alle kontrakter vedrørende tjenester og arbejder, som overstiger visse beløbstærskler
- obligatorisk anvendelse af grønne offentlige indkøb i EU-finansierede projekter, hvor dette er hensigtsmæssigt.

Valgmulighed 5 består i et forslag om at ændre standardformularerne for grønne offentlige indkøb gennem ændring af en retsakt med henblik på at gøre overvågningen af grønne offentlige indkøb lettere, hvilket er et vigtigt element i en frivillig eller obligatorisk politik for grønne offentlige indkøb.

Konsekvensanalysen har vist følgende:

Der kan kun forventes mindre forbedringer, hvis man vælger "business as usual" (valgmulighed 1), idet de underliggende problemer ikke løses hensigtsmæssigt. Desuden vil forskellene mellem praksis i medlemsstaterne, efterhånden som udbredelsen af grønne offentlige indkøb langsomt øges, formentlig skabe øget forvridding af markedet og medføre yderligere administrative omkostninger for leverandører og kun udgøre et begrænset incitament til miljøteknologisk innovation.

Valgmulighed 2, som består af en samlet pakke, der omfatter støtte, vejledning, henstillinger og aktioner, der skal øge anvendelsen af grønne offentlige indkøb, og som vil blive fremlagt i en meddelelse, er på nuværende tidspunkt den foretrukne valgmulighed. Det er klart den måde, hvorpå man bedst kan afhjælpe problemerne i forbindelse med manglende information om omkostninger og fordele, utilstrækkelig klarhed over de juridiske forhold og generel mangel på harmoniseret information og værktøjer vedrørende grønne offentlige indkøb.

En klar målsætning vil, selv om den er frivillig, være et politisk incitament for medlemsstaterne til at øge deres indsats med hensyn til grønne offentlige indkøb. Dette vil formentlig fremme opstillingen og anvendelsen af centraliseret rådgivning om grønne offentlige indkøb og resultere i formuleringen af interne målsætninger og/eller politiske eller juridiske anvisninger til udvalgte (eller alle) regionale og lokale myndigheder. En politisk målsætning vil være et signal til industrien om, hvorledes efterspørgslen efter grønne produkter vil udvikle sig i de kommende årtier, således at de tidligt kan reagere på denne nye efterspørgsel og planlægge innovation.

Operationel vejledning vil kunne hjælpe medlemsstaterne med at opbygge deres egne strategier for grønne offentlige indkøb og øge anvendelsen heraf. Det vil i betydelig grad kunne reducere de omkostninger, som typisk er forbundet med etablering og gennemførelse af processer i forbindelse med grønne offentlige indkøb. Endvidere kan det føre til, at myndighederne på andre måder får reduceret deres omkostninger og øget effektiviteten i grønne offentlige indkøb. Eksempelvis vil to eller flere offentlige myndigheder ved at samle deres indkøb i en fælles indkøbsprocedure kunne opnå stordriftsfordele og mindske de administrative omkostninger gennem udveksling af erfaringer om kriterier for grønne offentlige indkøb og om nye produkter, som er tilgængelige på andre end de lokale markeder. Vejledning om inddragelse af levetidsomkostningerne som tildelingskriterium vil også anspore indkøbere til grønne offentlige indkøb, da det i mange tilfælde vil vise sig, at grønne offentlige indkøb blot er udtryk for en effektiv indkøbspraksis, som på lang sigt sparer penge.

Kontakter med interesseparter har gjort det klart, at der fortsat hersker usikkerhed om en række juridiske aspekter, selv om de nye direktiver om offentlige indkøb fra 2004 udtrykkeligt åbner mulighed for at inddrage miljøkriterier i udbudsprocedurer. Nogle medlemsstater og interesseparter har peget på behovet for at afklare muligheden for at definere det produkt, som skal indkøbes, i forhold til miljøkriterier, der fastsættes for produktionsprocessen. Der hersker også usikkerhed om de kriterier, som tilbudsgivere kan afkræves for at vise, at tekniske specifikationer eller udvælgelseskriterier er blevet opfyldt. Opstilling af nøglekriterier vil også fjerne en af de største forhindringer for grønne offentlige indkøb, idet en af de vigtigste omkostninger og årsager til problemerne fjernes. Det vil desuden kunne skabe større ensartethed i de produktkarakteristika, som efterspørges af myndighederne, og skabe større gennemsigtighed for producenterne og give dem et bedre signal om, at der kan opnås gunstige muligheder gennem innovation, samtidig med at deres administrative omkostninger mindskes, idet de ikke skal tilvejebringe særskilte miljømæssige produktinformationer i forbindelse med forskellige indkøbsprocesser.

Etableringen af samarbejdsfora og henstillinger ved gennemførelsen af EU-finansierede projekter vil i høj grad kunne medvirke til at øge anvendelsen af grønne offentlige indkøb blandt lokale myndigheder, som traditionelt er vanskeligere at nå ud til, når det gælder kendskab til grønne offentlige indkøb, politisk støtte, vejledning og uddannelse.

Hvad angår omkostningerne vil grønne offentlige indkøb i princippet medføre større hensyntagen til et produkts levetidsomkostninger. Især i tilfælde af ressourceeffektive produkter kan indkøb af "grønne" produkter også betyde, at produkterne bliver billigere set ud fra en levetidsbetragtning. I en nylig undersøgelse af omkostningerne og fordelene ved grønne offentlige indkøb blev det konkluderet, at de administrative omkostninger ved at etablere og gennemføre grønne offentlige indkøb blandt lokale myndigheder i Europa er noget højere end ved traditionelle indkøb. Den største omkostningsfaktor skyldes behovet for løbende information, uddannelse og støtte til indkøbere. Omkostningen ved at indføre en sådan politik er dog lav i forhold til de samlede indkøbsbudgetter, men der kan være ekstra omkostninger i forbindelse med identificeringen af miljømæssige kriterier ved indkøb. De af Kommissionen foreslåede kriterier for og vejledning om grønne offentlige indkøb vil i betydelig grad mindske disse ekstraomkostninger.

Omkostningerne til yderligere vejledning, hvor denne er mangelfuld, vil være ubetydelige i forhold til de omkostninger, som grønne offentlige indkøb involverer, og de vil blive afholdt af Kommissionen. Udgifterne til informationsvirksomhed gennem regionale og lokale netværk vil hovedsagelig blive afholdt af Kommissionen i forbindelse med administrationen af støtteprogrammer og tilskud til relevante projekter. Kommissionen vil også afholde omkostningerne til udarbejdelse af passende beregningsmetoder og overvågning af de grønne offentlige indkøb. Da der ikke findes bindende juridiske regler, har medlemsstaterne ingen særlige overvågningsforpligtelser.

Det kan konkluderes, at alle elementer under valgmulighed 2 kan gennemføres uden yderligere omkostninger for de kontraherende myndigheder eller for medlemsstaterne.

Konsekvensanalysen har også vist, at for at kunne maksimere virkningerne af alle supplerende elementer under valgmulighed 2, er det nødvendigt med øget politisk opbakning. Den mest effektive måde, hvorpå der kan rejses politisk støtte, er gennem vedtagelse af bindende foranstaltninger. I konsekvensanalysen er der allerede identificeret en række bindende elementer, som i forskellig grad vil øge den politiske støtte, rangerende fra bindende målsætninger for grønne offentlige indkøb til obligatoriske grønne offentlige indkøb for alle kontrakter, som er omfattet af direktiverne om offentlige indkøb, herunder en ændring af standardformularerne for offentlige indkøb for at lette overvågningen. Da alle bindende forslag kræver vedtagelse af en retsakt eller ændring af en eksisterende retsakt, er det nødvendigt at gennemføre endnu en konsekvensanalyse for at identificere den/de bedste løsninger.

Denne yderligere konsekvensanalyse vil blive gennemført på et senere tidspunkt med henblik på eventuel vedtagelse af en passende retsakt som supplement til vejledningen i den foreslåede meddelelse.

Med henblik på overvågningen vil Kommissionen foreslå indikatorer og fortsat støtte til etablering af metoder til beregning af disse indikatorer.