

Постигането на трансформацията на икономиката на Европейския съюз с цел устойчиво бъдеще, което беше заложено в основата на Зелената сделка (Европейски зелен пакт), почива на различни стълбове и на практика оказва влияние върху всички области на икономиката и политиката на Съюза. От снабдяване с чиста, достъпна и сигурна енергия до ускоряване на прехода към устойчива и интелигентна мобилност, Европейската комисия предвижда различни стратегии за поемане по пътя на устойчивото развитие. Важна роля в този процес е поверена на публичните органи, включително институциите на Европейския съюз, а един от планираните инструменти за насърчаване на трансформацията са именно зелени обществени поръчки.

Обществените поръчки, които спомагат за реализиране на устойчива икономика, Европейската комисия нарича зелени обществени поръчки. Очаква се, че ако зелените обществени поръчки добият широко разпространение в Европа, това ще допринесе за справяне с предизвикателствата, свързани с климата и околната среда, за постигане на финансови икономии от публичните органи и не на последно място – ще бъде важна движеща сила за иновации в областта на екологосъобразни продукти и услуги.

Същност

Европейската комисия дефинира възлагането на зелени обществени поръчки като процедура, чрез която публичните органи се стремят да получат продукти, услуги и строителни работи с намалено въздействие върху околната среда през целия им жизнен цикъл, вместо продукти, услуги и строителни работи със същата основна функция, които иначе биха били предоставени.^[1]

В този смисъл възлагането на зелени обществени поръчки не е самостоятелен вид процедура, отличаващ се със специални правила, а набор от екологосъобразни критерии, приложими към дадена обществена поръчка, доколкото са предвидени от възложителя. В зависимост от формулировката си, „зеленият“ аспект на конкретната обществена поръчка може да се прояви например в изискванията на техническата спецификация, в основанията за изключване на участник, в критериите за избор на изпълнител или тези за възлагане на поръчката или дори в договорните задължения на изпълнителя.

Концепцията за зелени обществени поръчки намира приложение независимо от възложителя, стойността и предмета на поръчката. Все пак Европейската комисия идентифицира десет приоритетни сектора: 1. строителство; 2. храни и кетърингови услуги; 3. транспорт и транспортни услуги; 4. енергетика; 5. офис машини и компютри; 6. облекло, униформи и други текстилни материали; 7. хартия и печатни услуги; 8. мебели; 9. почистващи продукти и услуги; 10. апаратура, използвана в здравеопазването.[2] Приоритизирането на тези сектори има за последица, че за повечето от тях вече за изработени подходящи критерии, които могат да бъдат директно приложени от възложителите, както е разгледано по-долу.

Задължителна регулация

Понастоящем зелените обществени поръчки представляват доброволен инструмент. Това означава, че всеки възложител сам решава дали и как да приложи екологосъобразни критерии за дадена поръчка, както и какви ще са самите критерии. В контекста на Зелената сделка това се очаква да се промени, тъй като Европейската комисия даде ясна заявка, че обществените поръчки са една от областите, чиято правна уредба ще бъде актуализирана, за да бъдат постигнати целите за устойчиво развитие.

С оглед предстоящите промени е ценно да се обърне внимание на вече съществуващата правна рамка, която ще намира приложение, докато бъдат формулирани и влязат в сила евентуалните нови правила.

Основният акт, нормиращ обществените поръчки на ниво Европейски съюз, е Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО („Директива 2014/24/ЕС“). Отделни текстове от директивата вече позволяват налагането на „зелени“ критерии при възлагане на поръчки. От най-съществено значение са:

- при определяне на изискванията на договора: изрично предвидена възможност техническите спецификации да включват екологични характеристики (член 42); изискване за маркировка, доказваща екологични характеристики, при съблюдаване на определени условия (член 43);

- при подбора на доставчици / изпълнители: нарушението на задължения в областта на екологичното право е основание за изключване от участие в процедурата (член 57); изисквания към налаганите стандарти за екологично управление (член 62);
- при възлагане на обществена поръчка: възможност да се вземат предвид екологични характеристики (член 67); правила за оценка на разходите за целия жизнен цикъл (член 68);
- при изпълнение на обществена поръчка: възможност за налагане на специални условия за изпълнение, включващи екологични съображения (член 70).

Горните критерии са възприети и от българския законодател и транспонирани в Закона за обществените поръчки (ЗОП).

Освен в Директива 2014/24/ЕС и съответно в ЗОП, правила за включване на екологосъобразни критерии в обществените поръчки са развити и в практиката на Съда на Европейския съюз. Основополагащо в това отношение е дело „Автобуси „Конкордия““ (Дело C-513/99), което първо припознава възможността в оценката на офертите да бъдат включвани съображения, различни от цена и качество на предлаганото изпълнение, и по-конкретно – екологосъобразни критерии. Следва да се подчертае, че подобни критерии са допустими само ако за спазени следните условия, формулирани от Съда:

1. критериите за възлагане трябва да са свързани с предмета на договора;
2. критериите за възлагане трябва да бъдат конкретни и обективно количествено измерими;
3. критериите за възлагане трябва да са обявени предварително;
4. критериите за възлагане трябва да са подчинени на правото на Общността.

Горните условия са потвърдени и доизяснени в решението по дело „Wienstrom“ (Дело C-448/01), където Съдът допълнително изяснява необходимостта налаганите критерии да бъдат ясни и обективни.

„Зелени“ критерии в обществени поръчки

Освен задължителната права рамка, Европейската комисия е изработила и поредица от „зелени“ критерии за обществени поръчки, групирани в зависимост от

предмета на поръчките.

До момента са съставени набор от екологосъобразни критерии за 20 вида групи продукти и услуги, готови за включване в тръжни документации. Те покриват широка гама обществени поръчки, включително такива в области като проектиране, строителство и поддръжка на пътища, автомобилен транспорт, проектиране, изграждане и управление на офис сгради, инфраструктура за отпадъчни води и електроенергия.

Критериите са разделени на критерии за подбор, технически спецификации, критерии за възлагане и договорни клаузи за постигане на показатели. За всеки набор от критерии се разграничават базови и високи такива, които са предназначени да бъдат използвани от институции, които желаят да стигнат по-далеч в своята подкрепа за екологични и иновационни цели.

Наличието на едни такива общи за Европейския съюз критерии има предимството, че не води до изкривявания на пазара и до намаляване на конкуренцията, каквито ефекти биха могли да произтичат от прилагането на различаващи се национални критерии. Очаква се наборът от критерии да продължи да бъде развиван.

Зелени обществени поръчки и Зелена сделка

Още със съобщението, с което представи Зелената сделка, Европейската комисия заяви намерението си да развие регулацията на зелените обществени поръчки като предложи допълнително законодателство и насоки[3]. По думите на Комисията публичните органи, включително институциите на Съюза, следва да дават пример и да гарантират, че техните обществени поръчки са зелени.

Инвестиционният стълб на Зелената сделка, наречен План за инвестиции към Европейския зелен пакт, също предвижда Комисията да предложи минимални задължителни екологични критерии или цели за обществените поръчки при секторни инициативи, финансиране от Европейския съюз или специфично за даден продукт законодателство[4]. Публичните органи в Европа ще бъдат насърчавани да включват екологосъобразни критерии и да използват съответни маркировки в своите процедури

за възлагане на обществени поръчки. Междувременно Комисията ще предложи и инструмент за скрининг на обществени поръчки, който да гарантира екологосъобразността на проектите за публична инфраструктура.

[1] Съобщение на Европейската комисия COM/2008/ 400 final;

[2] Пак там.

[3] Съобщение на Европейската комисия COM/2019/640 final

[4] Съобщение на Европейската комисия COM/2020/21 final