# GUPP: Nadgrajevanje kompetenc za zeleno javno naročanje EU za storitve gradnje

Št. sporazuma o nepovratnih sredstvih:
2020-1-FR01-KA204-080421

## IO4. Vključevanje ZeJN v javna naročila storitev - gradnje

## Smernice s priporočili za politiko

***Dostopno na spletu: gupp.gzs.si***

Co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union

Ta projekt je bil financiran s podporo Evropske komisije. Ta publikacija odraža stališča avtorja in Komisija ni odgovorna za kakršno koli uporabo informacij v njej.

**Kazalo vsebine**

Povzetek ....3

**1. Vsebina in cilj poročila** ....3

**2. Cilji in potreba po vzpostavitvi ustreznih ukrepov za premagovanje ovir za usposabljanje na področju zelenih javnih naročil kot sredstva za povečanje uporabe zelenih meril in krepitev trajnosti** ....4

2.1. Potrebe, ki izhajajo iz politike ....4

2.2. Cilji in potreba po vzpostavitvi ustreznih ukrepov za usposabljanje na področju zelenih javnih naročil ....5

2.2.1. Cilji za gradbeništvo ....5

2.2.2. Potrebe in ovire za usposabljanje na področju zelenih javnih naročil. ....7

**3. Trenutna politika in regulativni okvir za zeleno javno naročanje** ....8

Primer Francije .... 10

Primer Grčije[5] .... 10

Primer Irske .... 12

Primer Slovenije .... 13

**4. Izkušnje iz projekta GUPP** .... 14

**5. Razlogi za uvedbo sprememb** .... 15

**6. Priporočila za oblikovalce politik** .... 17

Co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union

Ta projekt je bil financiran s podporo Evropske komisije. Ta publikacija odraža stališča avtorja in Komisija ni odgovorna za kakršno koli uporabo informacij v njej.

# Povzetek

Namen pričujočega dokumenta je zagotoviti "**smernice s priporočili za politiko**" in predstaviti primarne potrebe, ki oblikujejo cilje in ovire pri izvajanju zelenega javnega naročanja, določiti ustrezne potrebe, cilje in ovire pri usposabljanju za zeleno javno naročanje, z namenom oblikovanja ustreznih smernic za priporočila politike za zeleno javno naročanje.

Opis le-teh je temeljil na metodi analize in razvrščanja v skupine, ki je bila v ta namen opredeljena v okviru projekta GUPP. Pri tem smo se sklicevali na "IO1. Zeleni priročnik: **Instrument o regulativnem okviru in praksi zelenih javnih naročil na področju gradbenih del**". Razvrstili smo jih v osem področij, da bi dosegli njihovo prilagoditev sektorjem, na katere zeleno javno naročanje vpliva in kateri morajo hkrati sodelovati pri izvajanju zelenega naročila.

Politična priporočila so bila oblikovana na podlagi obdelave ciljev in ovir po enaki metodologiji.

# 1. Vsebina in cilj poročila

ZeJN je zapletena oblika javnih naročil in že uveljavljenim metodam dodaja kompleksnost.

V poročilu je priložen pregled sedanje politike, ki nalaga nove potrebe in cilje, hkrati pa predstavlja tudi ovire za izvajanje zelenega javnega naročanja.

Da bi zadovoljili potrebe in dosegli cilje, je treba premagati ovire. Vse to pa je še bolj zapleteno, saj se nanaša na številne sektorje, javni sektor, zakonodajo, trg in tehnična področja gradbenega projekta. Ti sektorji so medsebojno odvisni, saj so v interakciji ves čas trajanja dodelitve in izvajanja javnega naročila.

Zato je metoda, uporabljena za analizo, cilje zelenih javnih naročil razvrstila v osem področij. Tri glavna so politika, zakonodaja in tržno ravnovesje, naslednjih pet pa je pomembnih za izvajanje zelenega javnega naročanja in se imenujejo 5 stebrov.

Za doseganje ciljev in obvladovanje zapletenosti zelenega javnega naročanja ter doseganje političnih ciljev EU je ključno orodje izobraževanje zainteresiranih strani na vseh teh področjih.

Opis zgoraj navedenega je vključen v naslednjih odstavkih:

2. Cilji in potreba po vzpostavitvi ustreznih ukrepov za premagovanje ovir za usposabljanje na področju zelenih javnih naročil kot sredstva za povečanje uporabe zelenih meril in krepitev trajnosti
   2.1. Potrebe, ki izhajajo iz politike
   2.2. Cilji in potreba po vzpostavitvi ustreznih ukrepov za usposabljanje na področju zelenega javnega naročanja
      2.2.1. Cilji za gradbeništvo
      2.2.2. Potrebe in ovire za usposabljanje na področju ZeJN.
3. Trenutna politika in regulativni okvir na področju zelenih javnih naročil
4. Izkušnje s projektom GUPP
5. Razlogi za uvedbo sprememb
6. Priporočila za pristojne oblikovalce politik

Co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union

Ta projekt je bil financiran s podporo Evropske komisije. Ta publikacija odraža stališča avtorja in Komisija ni odgovorna za kakršno koli uporabo informacij v njej.

# 2. Cilji in potreba po vzpostavitvi ustreznih ukrepov za premagovanje ovir za usposabljanje na področju zelenih javnih naročil kot sredstva za povečanje uporabe zelenih meril in krepitev trajnosti

## 2.1. Potrebe, ki izhajajo iz politike

V okviru politike Evropske unije[1] je bilo določenih več prednostnih nalog, ki oblikujejo politično in zakonodajno agendo do leta 2024. Namenjene so obravnavi glavnih izzivov, s katerimi se soočajo EU in državljani EU.

Evropska komisija je določila šest političnih prednostnih nalog za svoj trenutni petletni mandat. Te izhajajo iz strateške agende Sveta in razprav s političnimi skupinami Evropskega parlamenta.

**6 prednostnih nalog EK**

- Evropski zeleni dogovor
- Evropa, pripravljena na digitalno dobo
- Gospodarstvo za ljudi
- Močnejša Evropa v svetu
- Spodbujanje evropskega načina življenja
- Nova spodbuda za evropsko demokracijo

Potreba po spremembah v gradbeništvu se oblikuje na podlagi teh prednostnih nalog - ciljev, ki jih je treba doseči na najvišji možni ravni.

[2]Zeleno javno naročanje je v sporočilu (COM (2008) 400) "*Javno naročanje za boljše okolje*" opredeljeno kot "*postopek, s katerim si javni organi prizadevajo naročiti blago, storitve in gradnje z manjšim vplivom na okolje v celotnem življenjskem ciklu v primerjavi z blagom, storitvami in gradnjami z enako osnovno funkcijo, ki bi se sicer naročili*".

Zeleno javno naročanje je prostovoljni instrument za izbiro blaga in storitev z manjšimi vplivi na okolje, ki lahko industriji zagotovi prave spodbude za razvoj zelenih tehnologij in izdelkov.

Gradbena industrija se lahko odzove tako, da premaga ovire, ki so nastale zaradi spremembe evropske politike in prostovoljne uporabe zelenih javnih naročil.

[1]https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-priorities_sl

[2] https://ec.europa.eu/environment/gpp/what_en.htm

Co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union

Ta projekt je bil financiran s podporo Evropske komisije. Ta publikacija odraža stališča avtorja in Komisija ni odgovorna za kakršno koli uporabo informacij v njej.

## 2.2. Cilji in potreba po vzpostavitvi ustreznih ukrepov za usposabljanje na področju zelenih javnih naročil

### 2.2.1. Cilji za gradbeništvo

Ovire za izvajanje zelenih javnih naročil v gradbenih projektih, omenjene v IO1, opredeljujejo cilje za uvedbo zelenih javnih naročil v gradbeništvu.

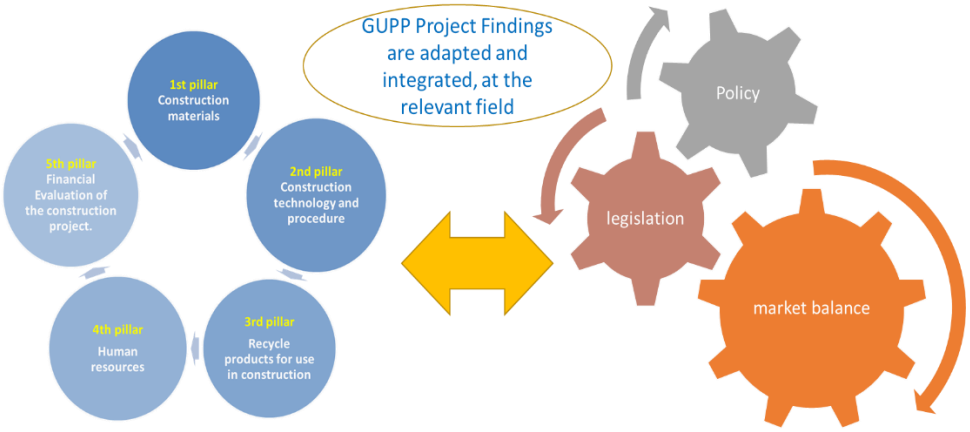
Za opredelitev teh ciljev so bile ovire razvrščene na osem področij:

- tri horizontalna področja: politike, zakonodaje in tržnega ravnovesja,

kot tudi

- pet stebrov, ki se osredotočajo na gradbeni projekt: gradbene materiale, gradbeno tehnologijo in postopek, reciklirane proizvode za uporabo v gradbeništvu, človeške vire in finančno vrednotenje gradbenega projekta.

Ta področja so soodvisna in se medsebojno določajo, kadar se vsaj eno od njih spremeni.




Cilji so bili oblikovani za vsako področje posebej:

V politiki odločitev za:

- upoštevanje smernic za javno naročanje gradenj v javnem sektorju.
- opredelitev zelenih meril v vladnem in javnem sektorju, ki se osredotočajo na prednostne izdelke in storitve.
- motiviranje naročnikov, ki uporabljajo javna naročila, da sodelujejo z dobavitelji, zlasti z MSP, glede možnosti za javna naročila.
- sodelovanje pri vključevanju zelenih meril in drugih socialnih vidikov v politiko in prakso javnih naročil.
- razvoj grozdov in mrež za zelena javna naročila.
- pospešitev izmenjave izkušenj in najboljših praks med državami članicami.
- vzpostavitev modelov spremljanja in poročanja v modelu upravljanja javnega sektorja.
- organiziranje podpornega mehanizem za vse zainteresirane strani na vseh ravneh javne uprave.

Co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union

Ta projekt je bil financiran s podporo Evropske komisije. Ta publikacija odraža stališča avtorja in Komisija ni odgovorna za kakršno koli uporabo informacij v njej.

- doseganje homogene ravni izvajanja zelenih javnih naročil v EU.
- vzpostavitev sistemov okoljskega upravljanja in energetsko učinkovitih strategij načrtovanja.

V zakonodaji je določitev za:

- inovativna javna naročila
- standarde za materiale in postopke (vključno z recikliranimi izdelki).
- metodologijo za analizo življenjskega cikla in izračun stroškov življenjskega cikla za gradbene projekte
- zelena merila za izdelke in storitve
- prilagajanje izkušenj in najboljših praks med državami članicami.
- nove postopke certificiranja, ki izhajajo iz ZeJN.
- okoljske in socialne klavzule v javnih naročilih.
- ravnanje z gradbenimi in rušitvenimi odpadki
- standardno strukturo za dokumentacijo o zelenem javnem naročilu/javnem razpisu
- sklepanje pogodb o energetski učinkovitosti (EPC).

V tržnem ravnovesju:

- zagotovilo za uporabo rezultatov analize življenjskega cikla in metodologije za izračun stroškov življenjskega cikla.
- razvoj grozdov in mrež za zelena javna naročila.
- uporaba najboljših praks drugih držav članic.
- preprečevanje tržne nepopolnosti in vodilnih poklicnih sektorjev, ki so pod gospodarskim pritiskom.
- krepitev družbene odgovornosti podjetij (CSR)

1. steber Gradbeni materiali:

- posodobljene informacije podatkovni mehanizem.
- razvoj in vključevanje novih materialov.
- energetska učinkovitost in okoljski vpliv proizvodnje in integracije materialov.

2. steber Gradbena tehnologija in postopek:

- vključevanje energetske učinkovitosti v gradbeništvo.
- posodobljene informacije podatkovni mehanizem.
- merila za ocenjevanje in vrednotenje materialov in recikliranih izdelkov.
- energetska učinkovitost in vpliv gradbenih dejavnosti na okolje.
- vključevanje BIM v gradbeništvo.

3. steber Recikliranje izdelkov za uporabo v gradbeništvu:

- posodobljene informacije podatkovni mehanizem
- razvoj in vključevanje novih sekundarnih materialov.
- energetska učinkovitost in okoljski vpliv proizvodnje in vključevanja sekundarnih materialov

Co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union

Ta projekt je bil financiran s podporo Evropske komisije. Ta publikacija odraža stališča avtorja in Komisija ni odgovorna za kakršno koli uporabo informacij v njej.

4. steber Človeški viri:

- raziskovalni projekti za razširitev meril za ocenjevanje zelenega javnega naročanja.
- raziskave materialov in tehnologije materialov (vključno z recikliranimi izdelki).
- usposabljanje.
- raziskave za zmanjšanje stroškov recikliranih izdelkov.
- okoljska tehnična zmogljivost.

5. steber Finančna ocena gradbenega projekta:

- posodobitev metodologije za analizo življenjskega cikla in izračun stroškov življenjskega cikla za gradbene projekte, z vključitvijo "zelenih" vidikov in oblikovanja proračuna.
- uvedba pristopa "vrednost za denar" za ponovno uporabo materiala in stavbnega fonda.

### 2.2.2. Potrebe in ovire za usposabljanje na področju zelenih javnih naročil.

Zeleno javno naročanje je bolj zapleteno kot običajno javno naročanje, predvsem zaradi vključitve "zelenih" meril.

Navedeni cilji gradbenih projektov opredeljujejo potrebo po reorganizaciji zainteresiranih strani, procesov in razvoja tehnologije materialov ter metod vključevanja. Cilj je uvedba ustreznih okoljskih meril v postopek javnega razpisa za projekt, kar vodi k zmanjšanju vpliva gradbenih projektov na okolje v celotni življenjski dobi (življenjski cikel) in izvajanju vidikov cikličnega gospodarstva.

Za reorganizacijo deležnikov je treba razviti in posodobiti njihovo znanje o zakonodaji, razvoju trga in priložnostih, tehnologiji in značilnostih razpoložljivih materialov in izdelkov za recikliranje, razpoložljivih tehnologijah in IT, razvoju človeških virov in uporabi orodij za finančno ocenjevanje.

Prizadevanja zainteresiranih strani, da bi se uspešno prilagodile na teh področjih, ustvarjajo potrebo po nadgradnji njihovih znanj in spretnosti.

Pri prizadevanjih za razvoj usposabljanja za ZeJN za gradbene projekte je odločilno premagati ovire, ki izhajajo iz analize ciljev in tistih, ki so vključeni v *"4.3.2 Ključne ugotovitve, dosežene na nadnacionalni ravni" iz* rezultata *"IO1. Zeleni priročnik: Poročilo o transnacionalnem poročilu o regulativnem okviru in praksi zelenega javnega naročanja na gradbiščih"*.

Glavne ovire so:

- Nezmožnost vodstva, da bi podprlo prehod z javnih naročil na zelena javna naročila. Ta podpora je potrebna za vključitev in ciljno usmerjanje usposabljanja, individualno za vsako zainteresirano stran.

- Strah pred spremembami pri metodah naročanja. Na splošno je odpor do sprememb značilen za vse gospodarske subjekte (javne ali zasebne) in je izziv za vodstveno ekipo, kar velja tudi za deležnike javnega naročanja.

- Zaznavanje višjih stroškov pri dobavi zelenih izdelkov in storitev. To je predmet raziskave za vsako zainteresirano stran o finančnem pristopu h končnim stroškom.

Co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union

Ta projekt je bil financiran s podporo Evropske komisije. Ta publikacija odraža stališča avtorja in Komisija ni odgovorna za kakršno koli uporabo informacij v njej.

- Pomanjkanje informacij in znanja o mehanizmu zelenih javnih naročil. Pomanjkanje stalnih informacij o dosežkih tehnologije "zelenih" materialov ter metodah njihovega upravljanja in vključevanja v gradbene projekte.

Zato je treba vzpostaviti ustrezne ukrepe za usposabljanje na področju zelenih javnih naročil za gradbene projekte in premagati ovire. S tem se bo povečala uporaba zelenih meril in okrepila trajnost pri gradbenih projektih.

## 3. Trenutna politika in regulativni okvir za zeleno javno naročanje

Politika javnih naročil v Evropski uniji[3] temelji na stališču, da so javna naročila močno orodje za izvajanje gospodarske politike vsake države članice. Osnovni pravni okvir, ki odraža to politično stališče, so direktive

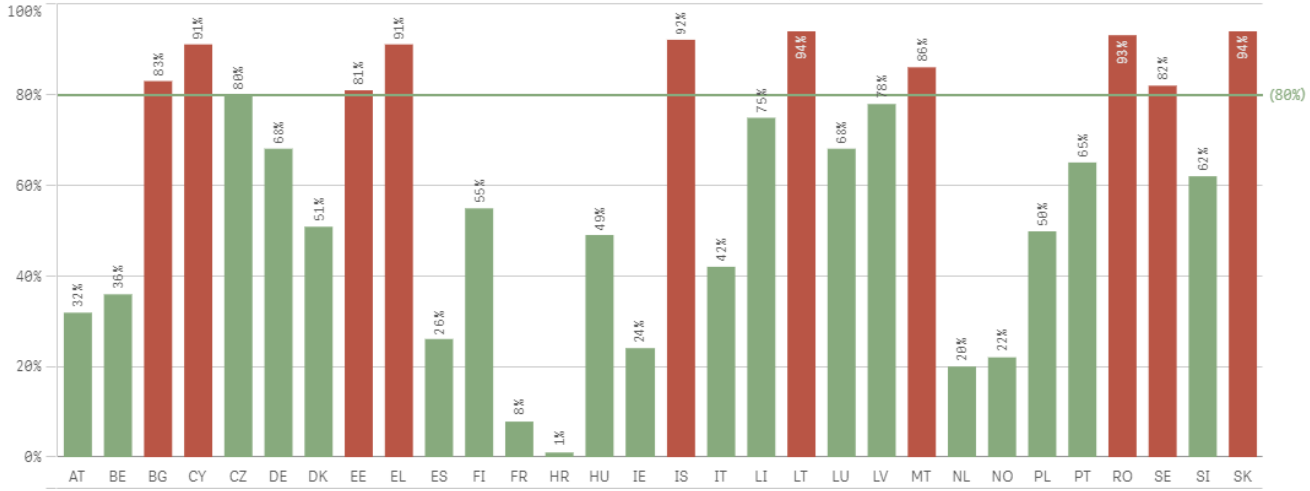
- 2014/23/EU (koncesije),
- 2014/24/EU (splošno) in
- 2014/25/EU.

Ukrepi, kot je "Amsterdamski pakt "17[3] , so poskus izvajanja te politike z uravnoteženim, trajnostnim in celostnim pristopom k obvladovanju urbanih izzivov. To je mogoče doseči z inovativnimi, zelenimi in odgovornimi javnimi naročili.

Možnosti javnega naročanja[3] se ne uporabljajo v zadostni meri[4], saj se v številnih državah članicah v postopkih javnega naročanja kot edino merilo za oddajo naročila uporablja najnižja cena. Ekonomsko najučinkovitejši razpisi, ki temeljijo na pristopu stroškovne učinkovitosti z vključitvijo socialnih, okoljskih, inovativnih, dostopnostnih ali drugih kakovostnih meril, se še vedno premalo uporabljajo.

*Kazalnik [5]: Merila za dodelitev*[4]

*V tem grafu je prikazan delež postopkov, ki so bili odobreni samo zato, ker je bila ponudba najcenejša na voljo.*




[3] 2017, COM (2017) 572 final, SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ Da bi javna naročila delovala v Evropi in za Evropo

[4] https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy_areas/public-procurement_en

Co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union

Ta projekt je bil financiran s podporo Evropske komisije. Ta publikacija odraža stališča avtorja in Komisija ni odgovorna za kakršno koli uporabo informacij v njej.

Nizka stopnja profesionalizacije[3] javnih kupcev je v številnih državah članicah prepoznana kot sistemska težava, zato je izboljšanje znanj in spretnosti na področju javnih naročil ključnega pomena. Spreminjajoča se kultura in večja uporaba strateških javnih naročil zahtevata širšo uporabo prožnih praks, poznavanje trgov in inovativnih orodij. Javni sektor mora razvijati nadarjenost in spretnosti na področju javnega naročanja. Države članice so na različnih stopnjah na poti k profesionalizaciji. Izmenjava najboljših praks jim bo omogočila izboljšanje prakse javnega naročanja ter povečala vpliv in ugled javnega naročanja pri doseganju ciljev javne politike. Dolgoročne strategije profesionalizacije na nacionalni ravni so bistvene za doseganje najboljših rezultatov.

Zeleno javno naročanje je naslednja generacija javnega naročanja in je ustrezno orodje za doseganje ciljev politike in razvoj profesionalizacije vodstvenih delavcev v javnem sektorju.
Vir regulativnega okvira (ne samo) za javno naročanje izhaja iz

- Direktive 2010/31/EU o energetski učinkovitosti stavb (EPBD) in Direktiva 2018/844/EU (o spremembi Direktive 31) določata, da države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da:
    - Se pri večji prenovi stavb ali novogradnjah energetska učinkovitost stavbe ali njenega prenovljenega dela izboljša tako, da izpolnjuje minimalne zahteve glede energetske učinkovitosti
    - bodo do 31. decembra 2020 vse nove stavbe skoraj nič-energijske (sNES);
    - so po 31. decembru 2018 nove stavbe v lasti javnih organov skoraj nič-energijske stavbe (sNES).
- Člena 11 Direktive 2010/31: Države članice določijo potrebne ukrepe za vzpostavitev sistema certificiranja energetske učinkovitosti stavb
- Člena 8 Direktive 2018/844: v zvezi z novimi nestanovanjskimi stavbami in nestanovanjskimi stavbami v večji prenovi z več kot desetimi parkirnimi mesti države članice zagotovijo namestitev vsaj enega polnilnega mesta z infrastrukturo in kanali.
- dopolnitve Direktive 2010/31/EU Evropskega parlamenta in Sveta o energetski učinkovitosti stavb z vzpostavitvijo primerjalnega metodološkega okvira za izračun stroškovno optimalnih ravni minimalnih zahtev glede energetske učinkovitosti stavb in elementov stavb.

Ukrepi, povezani z zelenim javnim naročanjem:

- Akcijski načrt za krožno gospodarstvo, vključno s Pobudo za trajnostne izdelke, ki se osredotoča na sektorje, v katerih se veliko uporablja veliko virov, vključno z gradbenim sektorjem.
- Pobude za pregled in primerjavo praks zelenega proračunskega načrtovanja v državah članicah in EU;
- Pobuda "val prenove" za gradbeni sektor;
- Komisija bo kmalu predlagala nadaljnjo zakonodajo in smernice za zelena javna naročila, vključno z obveznimi merili.

Politika v Evropski uniji je bila določena, države članice pa so pozvane, da jo izvajajo.

Co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union

Ta projekt je bil financiran s podporo Evropske komisije. Ta publikacija odraža stališča avtorja in Komisija ni odgovorna za kakršno koli uporabo informacij v njej.

## Primer Francije[5]

Opredeljeni so bili pogoji za uporabo okoljskih meril in cilji trajnostnega razvoja, ki se upoštevajo v fazi načrtovanja, določena pa so bila tudi dodatna merila za izbiro ekonomsko najugodnejše ponudbe.

Poleg tega lahko nekatere pogodbe zahtevajo okoljsko izjavo in pripravo načrta gospodarjenja z odpadki (NGO).Za ogljični odtis mora razvijalec opredeliti metode vrednotenja in določiti vsebino ustreznega merila.

Obračunavanje stroškov življenjskega cikla je institucionalizirano od leta 2014 in v členu 63 odloka z dne 25. marca 2016 o javnem naročanju. Nanaša se na oceno neposrednih in posrednih stroškov projekta ter stroškov ob koncu življenjske dobe.

Določa, da "*kadar naročnik ocenjuje stroške v skladu s pristopom življenjskega cikla, mora v posvetovalni dokumentaciji navesti podatke, ki jih morajo predložiti ponudniki, in metodo, ki jo bo uporabil za določitev stroškov življenjskega cikla na podlagi teh podatkov*."Vendar uradno priznana metoda za izračun stroškov življenjskega cikla še ni dokončana.

Določeno je tudi, da se okoljske oznake lahko uporabljajo za izvajanje pogodbe.

Ravnanje z odpadki je institucionalizirano od leta 2021 in vključuje uporabo recikliranih materialov ter ponovno uporabo materialov in začasnih struktur.

## Primer Grčije[5]

V teku so prizadevanja za uskladitev države z:

1. objava grške Nacionalne strategije za krožno gospodarstvo (2018, Ministrstvo za okolje in energijo),
2. Zakon Sveta ministrov 185A/29.09.2020 o odobritvi nacionalnega načrta za ravnanje z odpadki in
3. skupni ministrski sklep 466B/08.02 .2021 o odobritvi nacionalnega akcijskega načrta za zelena javna naročila.

Nacionalna strategija za krožno gospodarstvo navaja, da so glavni dolgoročni cilji (2030):

1) Vključevanje ekoloških meril oblikovanja in analize življenjskega cikla izdelka.
2) Učinkovito izvajanje prednostnega razvrščanja ravnanja z odpadki.
3) Oblikovanje in spodbujanje vodičev za izboljšanje energetske učinkovitosti proizvodnih procesov.
4) Spodbujanje inovativnih oblik potrošnje
5) Predstavitev racionalnega modela potrošnje, ki temelji na preglednosti informacij o značilnostih blaga in storitev, njihovem življenjskem ciklu in energetski učinkovitosti.
6) Omogočanje in vzpostavljanje ustreznih kanalov za izmenjavo informacij.
7) Opredelitev pomena prehoda iz linearnega v krožno gospodarstvo.
8) Razviti pregledne in dosegljive kazalnike za spremljanje izvajanja prehoda.

[5] IO1, odst. 3.1.1

Co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union

Ta projekt je bil financiran s podporo Evropske komisije. Ta publikacija odraža stališča avtorja in Komisija ni odgovorna za kakršno koli uporabo informacij v njej.

Nacionalni načrt ravnanja z odpadki vključuje naslednje cilje:
- povečanje geografske pokritosti sistemov za ravnanje z odpadki gradnje in rušenja,
- obveznost ravnanja z odpadki gradnje in rušenja,
- ločeno zbiranje odpadkov iz izkopov,
- razvoj trga za izdelke za recikliranje odpadkov.

Nacionalni akcijski načrt za zelena javna naročila je strateško orodje za omogočanje omejenega vpliva gradbenih projektov na okolje in soočanje s podnebnimi spremembami.

1) Vzpostavitev in izvajanje osnovne ravni sprejemanja zelenih meril pri javnem naročanju izdelkov, storitev in projektov.
2) Postopno povečanje ponudbe zelenih izdelkov in zelenih storitev v naslednjih treh letih v opredeljenih sektorjih blaga, storitev in projektov.
3) Širše vključevanje stroškov življenjskega cikla izdelka v javna naročila.
4) Ozaveščanje o okoljskih in gospodarskih koristih, ki jih prinaša zeleno javno naročanje.
5) Aktivno sodelovanje vpletenih, kot so javni naročniki in gospodarski subjekti, v procesu zelenega javnega naročanja.
6) Spremljanje doseganja ciljev in njihovo posodabljanje za optimalno izvajanje akcijskega načrta ter njegovo prilagajanje nacionalnim, evropskim in mednarodnim podatkom na tem področju.

V 86. členu zakona 4412/2016 je ekonomsko najugodnejša ponudba določena kot osnovno merilo za oddajo javnih naročil.

Naročnik lahko določi merilo za ekonomsko najugodnejšo ponudbo:
- na podlagi cene (najnižja veljavna cena, popust),
- na podlagi stroškov (z uporabo pristopa stroškovne učinkovitosti, kot je izračun stroškov življenjskega cikla v skladu s členom 87 zakona 4412/2016)
- in lahko vključuje najboljše razmerje med kakovostjo in ceno, ki se ocenjuje na podlagi meril, kakovostnih, okoljskih ali celo socialnih, povezanih s predmetom določenega javnega naročila.

Ta merila lahko vključujejo dejavnike kakovosti, kot so tehnična vrednost, estetske in funkcionalne značilnosti, dostopnost, oblikovanje za vse uporabnike, socialne, okoljske in inovativne značilnosti, trženje in s tem povezani pogoji (člen 86 zakona 4412/2016).

Na področju gradbenih projektov je ZeJN vključeno:
- pri načrtovanju, gradnji in upravljanju stavb, pisarn,
- pri načrtovanju, gradnji in vzdrževanju cest,
- v cestnem prometu.

Implementacija uporabe zelenih javnih naročil pri oddaji javnih naročil gradenj, ne bo končana kmalu, saj je poudarjeno, da ".. *Ker sprejetje zelenih javnih naročil na splošno zahteva postopen pristop in izbiro majhnega števila skupin proizvodov in storitev, na katere se bodo zelena javna naročila najprej osredotočila, je metoda, ki jo predlaga EU, za ta nacionalni akcijski načrt izbranih petnajst kategorij proizvodov/storitev/javnih gradenj, od katerih jih je osem zavezujoče uporabe*. ...".

Teh osem kategorij ne vključuje gradbenih projektov.

Co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union

Ta projekt je bil financiran s podporo Evropske komisije. Ta publikacija odraža stališča avtorja in Komisija ni odgovorna za kakršno koli uporabo informacij v njej.

Čeprav so bili sprejeti elementi zelenih javnih naročil v zvezi z ravnanjem z odpadki grednje in rušitve, pa v bližnji prihodnosti ni predvideno popolno izvajanje zelenih javnih naročil pri oddaji in izvajanju javnih gradbenih naročil.

## Primer Irske[6]

Trenutna irska politika zelenih javnih naročil vključuje:

- Nacionalni akcijski načrt - "Zeleni razpisi" (januar 2012) - opisuje primere najboljše prakse zelenih javnih naročil, ki javnim organom pomagajo pri izvajanju zelenih javnih naročil.

- Smernice za zeleno javno naročanje (2014) - objavila jih je Agencija za varstvo okolja EPA 2014.

- Podnebni akcijski načrt (2019) - vsebuje različne predloge za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov na Irskem, vključno s številnimi ukrepi zelenih javnih naročil.

- Okrožnica 20/2019: Spodbujanje uporabe okoljskih in socialnih vidikov pri javnem naročanju.

Na nacionalni ravni sta opredeljena jasna vizija in položaj zelenega javnega naročanja v prihodnjih nacionalnih ureditvah upravljanja.

Leta 2012 je bil objavljen nacionalni akcijski načrt za zelene razpise, katerega cilj je bil vključiti zelena javna naročila v 50 % vrednosti javnih naročil, vendar ni dosegel načrtovanega učinka.

V Smernicah za zeleno javno naročanje, ki jih je leta 2014 objavila agencija EPA, so določena pravna in organizacijska merila ter merila zelenega javnega naročanja za vsak sektor. Dokument vključuje tudi nabor orodij za zelena javna naročila, ki so namenjena neposrednemu vnosu v razpise in pogodbe, priložene pa so tudi opombe o ustrezni zakonodaji, standardih in oznakah v vsakem sektorju ter informacije o tem, kako je mogoče merila oceniti in preveriti Pri javnem naročanju je treba upoštevati posebne okoljske obveznosti. Te segajo od zahteve, da je treba pred nekaterimi gradbenimi projekti izvesti presojo vplivov na okolje, do minimalnih standardov energetske učinkovitosti, ki jih je treba upoštevati pri nakupu pisarniške opreme IT, ter do pravil o ravnanju z nevarnimi snovmi in odpadki.

V merilih ZeJN za vsak sektor je poudarjena tudi glavna veljavna zakonodaja in način sklicevanja nanjo v ponudbah.

Dve najpomembnejši sta gradbeništvo in energetika.

Večina določb v ZeJN je za naročnike prostovoljnih in ne obveznih. Čeprav je bil cilj vključiti zelena javna naročila v 50 % vrednosti javnih naročil, to ni bilo doseženo zaradi pomanjkanja usmeritev in izvrševanja.

V gradbeništvu je bilo predlaganih več ukrepov za zeleno naročanje gradbenih proizvodov in storitev (Green Tenders 2012, str. 62), vključno s smernicami za

[6] IO1, odst. 3.1.1

Co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union

Ta projekt je bil financiran s podporo Evropske komisije. Ta publikacija odraža stališča avtorja in Komisija ni odgovorna za kakršno koli uporabo informacij v njej.

- javna naročila gradenj v javnem sektorju,
- energetsko učinkovitost v gradbenih projektih,
- nakupe (ali najeme) stavb s strani javnih organov,
- inovativna javna naročila,
- raziskovalne projekte za razširitev meril za ocenjevanje zelenih javnih naročil,
- zbirko podatkov o ustreznih lastnostih in merilih za ocenjevanje gradbenih materialov in izdelkov,
- izvedljivost razvoja nacionalne metodologije za analizo življenjskega cikla in izračun stroškov življenjskega cikla ter
- dolgoročne ambicije za zelena javna naročila v gradbeništvu.

V okviru načrta podnebnih ukrepov za leto 2019 je bil za zelena javna naročila razvit spremenjen pristop, ki navaja devet (9) korakov, ki jih je treba sprejeti za pospešitev prakse zelenih javnih naročil (Načrt podnebnih ukrepov, str. 127).

Ukrep 148 vključuje pooblastilo za vključitev zelenih meril v javna naročila v javnem sektorju, postopno uvajanje zahtev in po potrebi zagotavljanje podpore naročnikom (Akcijski načrt za podnebje 2019, str. 129).

Nacionalni okvir politike javnega naročanja (NPPPF) 2019 določa postopke javnega naročanja, ki jih morajo vladna ministrstva in državni organi upoštevati v skladu z nacionalnimi pravili in pravili EU. Sestavlja ga pet sklopov (NPPF 2019, str. 1):

- zakonodaja (direktive, uredbe),
- vladna politika (okrožnice itd.),
- okvir za upravljanje kapitalskih del za javna dela in storitve, povezane z gradbeništvom,
- splošne smernice za javno naročanje blaga in storitev in
- podrobnejše tehnične smernice.

Vključena je podpora pri izvajanju, poročanju in spremljanju zelenih javnih naročil.

## Primer Slovenije[7]

V skladu z veljavno uredbo (v UL RS 121/21 objavljena Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o zelenem javnem naročanju) je zeleno javno naročanje obvezno za 22 predmetov javnega naročanja z določitvijo okoljskih vidikov, ki jih mora naročnik upoštevati pri oddaji javnega naročila; cilji morajo biti doseženi s postopkom javnega naročanja.

Opredeljene so okoljske zahteve in merila (primeri) za naročnike za doseganje uradnih ciljev. Ti primeri veljajo za bolj prožne in nezavezujoče za nove, večplastne izbire.

Slovenija je pripravila primere okoljskih zahtev in meril za različne postavke, za katere je ZeJN obvezno.

Gradnja stavb in cest je vključena v dokumentacijo ZeJN.

[7] IO1, odst. 3.1.1

Co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union

Ta projekt je bil financiran s podporo Evropske komisije. Ta publikacija odraža stališča avtorja in Komisija ni odgovorna za kakršno koli uporabo informacij v njej.

# 4. Izkušnje iz projekta GUPP

V okviru projekta GUPP so glavna analizirana področja

- koristi,
- vloga in prispevek postopka javnega naročanja k zelenemu prehodu,
- pravni in institucionalni okvir javnega zelenega partnerstva,
- cilji,
- pomen zelenih javnih naročil za krožno gospodarstvo,
- vrsta in opis zahtevanih ocen,
- potreba po vključevanju trga,
- uporaba oznak v postopkih dodeljevanja,
- najprimernejši postopek javnega naročanja,
- oblikovanje meril za podelitev,
- klavzule o izvajanju pogodbe,
- uporaba ravni v ZeJN,
- pristop LCA in LCC,
- referenca za ekonomsko oceno,
- uporaba BIM v ZeJN in
- potrjevanje rezultatov.

Sodelovanje med člani skupine iz različnih držav EU, ki so analizo izvedli na nacionalni ravni (zbiranje, obdelava podatkov in raziskave), je pokazalo in opredelilo skupne cilje za javna naročila in usposabljanje strokovnjakov za javna naročila pri gradbenih projektih.

Obstaja dovolj prostora za razvoj zelenih javnih naročil, da bi dosegli obseg prehoda na gradbeno industrijo, ki bo prispevala k zelenemu in krožnemu evropskemu gospodarstvu.

Osnovni korak za sprejemanje potrebnih sprememb (odpor do sprememb) in spodbuditev velikega poskusa tega prehoda je usposabljanje za zeleno javno naročanje.

Med že ugotovljenimi ovirami je odpor do sprememb temeljnega pomena in v kombinaciji s prostovoljnim izvajanjem zelenega javnega naročanja na ravni EU povzroča odlašanje pri sprejemanju potrebnih odločitev in podpore za izvajanje zelenega javnega naročanja na nacionalni ravni.

To dejstvo

- preprečuje nadaljnje raziskave in specializacijo ZeJN v različnih sektorjih gradbeništva, kot je opisano zgoraj, s pomočjo 5 stebrov in njihove povezave s politiko, zakonodajo in trgom.
- preprečuje izboljšanje inovacij.
- je povzročilo razlike v stopnji sprejemanja zelenih javnih naročil v državah EU, kot je bilo ugotovljeno med državami, iz katerih prihajajo člani projektne skupine GUPP.
- ohranja zapletenost nacionalnih postopkov javnega naročanja, kar je sekundarna ovira pri sprejemanju zelenih javnih naročil.
- ne krepi finančne pismenosti vodstvenih delavcev v gradbeništvu, da bi pridobili potrebno raven znanja, kar ima sekundarne učinke, kot sta oblikovanje neoptimalnih portfeljev in uporaba finančnih orodij za naložbe v gradbeništvu.
- ne omogoča ustvarjanja novih poslovnih priložnosti na trgu.

Prepoznana je vodilna vloga usposabljanja na področju zelenih javnih naročil, da bi odpravili ugotovljene in prej omenjene ovire ter dosegli posodobitev postopkov podeljevanja na enoten način po vsej EU.

Co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union

Ta projekt je bil financiran s podporo Evropske komisije. Ta publikacija odraža stališča avtorja in Komisija ni odgovorna za kakršno koli uporabo informacij v njej.

# 5. Razlogi za uvedbo sprememb

Določen je bil cilj krožnega gospodarstva in opredeljen akcijski načrt[8] , ki je tudi eden od glavnih gradnikov evropskega zelenega dogovora.

Javna naročila so močno orodje za izvajanje gospodarske politike vsake države članice, saj javni organi EU za to vsako leto porabijo 1,8 bilijona EUR (14 % BDP EU).

V zgornjih odstavkih (2.1 in 2.2) so opisani potreba po spremembi, ki izhaja iz politike, cilji in ovire za izvajanje zelenega javnega naročanja ter potreba po usposabljanju za zeleno javno naročanje.

Reference projekta GUPP[9] vključujejo elemente urejanja trga, kot so dostop MSP, potreba po krepitvi poslovnih grozdov, razvoj novih področij poslovne dejavnosti, nezmožnost dobaviteljev, da bi se odzvali, ker javni sektor ne zahteva visoko zmogljivih izdelkov, nove priložnosti na nepremičninskem trgu.

Vključene so tudi reference o javnih naročilih in upravljanju, kot so oblikovanje dodatnih meril za javna naročila, sodelovanje med zainteresiranimi stranmi, dobre prakse, hitrejše izvajanje ustreznih ukrepov itd.

Če povzamemo ta poročila, politika, ki jo je sprejela Evropska unija, zahteva vrsto ukrepov, ki jih je treba izvesti, saj je obstoj znatne koristi očiten, če se ta politika izvaja na ustrezen način.

Postopek za racionalno izvajanje te politike vključuje premagovanje ovir iz odstavka 2.2 z urejanjem politike, zakonodaje in trga.

Temeljni razlog za sprejetje spremembe so koristi, ki jih prinaša izvajanje zelenih javnih naročil v gospodarstvu, okolju ter posodobitev procesov in trga.

Na podlagi tega temeljnega razloga se pojavijo posamezni razlogi za uvedbo zEJN, pri čemer je usposabljanje za ZeJN ključni korak pri izvajanju. Njihova analiza in opredelitev sta bili izvedeni z isto metodo razvrščanja v skupine, opisano v odstavku "*2.2.1*". *Cilji za gradbeništvo*".

Da bi ugotovili te razloge, smo ugotovitve in reference projekta GUPP razdelili na osem področij:

-tri horizontalna področja politike, zakonodaje in tržnega ravnovesja

kot tudi

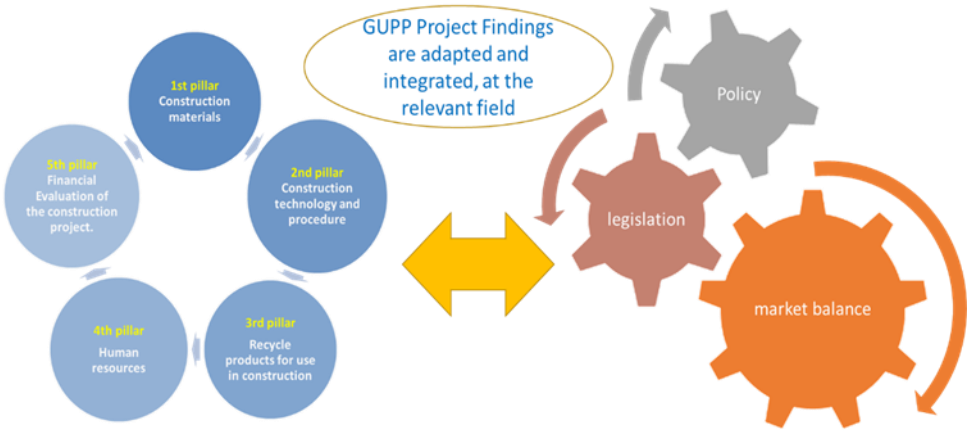
-pet stebrov, ki se osredotočajo na gradbeni projekt, gradbene materiale, gradbeno tehnologijo in postopek, reciklirane izdelke za uporabo v gradbeništvu, človeške vire in finančno vrednotenje gradbenega projekta.

[8] https://environment.ec.europa.eu/strategy/circular-economy-action-plan_en

[9] IO1

Co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union

Ta projekt je bil financiran s podporo Evropske komisije. Ta publikacija odraža stališča avtorja in Komisija ni odgovorna za kakršno koli uporabo informacij v njej.




Ta področja so soodvisna in se medsebojno določajo, kadar je vsaj eno od njih spremenjeno.

Za vsako področje so bili oblikovani posamezni razlogi za sprejetje spremembe:

V politiki
- doseganje okoljske uspešnosti,
- politična spodbuda za zaznavanje dolgoročnih koristi,
- skladnost med specifikacijami, finančno in okoljsko uspešnostjo,
- razvoj ravni sodelovanja med zainteresiranimi stranmi,
- zmanjšanje političnih stroškov z zagotavljanjem kontinuitete vladne politike,
- doseganje trajnosti v gradbeništvu.

V zakonodaji
- skladnost ukrepov podjetja z zakonodajo,
- skladnost posodobljenih meril za oddajo javnih naročil z zakonodajo.

V tržnem ravnovesju
- nove priložnosti za širitev trga,
- izboljšanje dostopa MSP do javnih naročil,
- izboljšanje vertikalnega združevanja v grozde.

1. steber Gradbeni materiali
   - proizvodnja inovativnega materiala.
2. steber Gradbena tehnologija in postopek
   - sposobnost inoviranja.
3. steber Recikliranje izdelkov za uporabo v gradbeništvu
   - proizvodnja inovativnega sekundarnega materiala.
4. steber Človeški viri
   - potreba po nadgradnji znanj in spretnosti zainteresiranih strani.
5. steber Finančna ocena gradbenega projekta
   - doseganje finančnega ravnovesja.

Razlog za uvedbo sprememb pri usposabljanju na področju zelenih javnih naročil je potreba po odločnem koraku naprej z nadgradnjo znanja in spretnosti vseh deležnikov.

Co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union

Ta projekt je bil financiran s podporo Evropske komisije. Ta publikacija odraža stališča avtorja in Komisija ni odgovorna za kakršno koli uporabo informacij v njej.

# 6. Priporočila za oblikovalce politik

Po isti metodi razvrščanja v skupine, opisani v odstavku "*2.2.1. Cilji za gradbeništvo*", so izpostavljena priporočila naslednja:

1. Krepitev postopkov in meril zelenega javnega naročanja (ukrepi politike in zakonodaje) za doseganje skladnosti z evropskimi direktivami, skupnega in zanesljivega izvajanja v javnih naročilih, zmanjšanje "tržne nepopolnosti" (s poudarkom na MSP in visoki ravni učinkovitosti vseh akterjev) in možnosti za širitev trgov, na katere vpliva zeleno javno naročanje.

2. Krepitev postopkov in meril za zelena javna naročila (ukrepi politike in zakonodaje) za razvoj zmogljivosti vseh zainteresiranih strani, s poudarkom na ravni podpore javnih organov, zmanjšanju "odpora proti spremembam" in težav pri upravljanju ter opredelitvi "modela upravljanja zelenih javnih naročil" za vse zainteresirane strani.

3. Krepitev postopkov in meril (ukrepi politike in zakonodaje) za zmanjšanje zapletenosti uredb.

4. Zmanjšanje zapletenosti (zelenih) postopkov javnega naročanja.

5. Opredelitev "sistema okoljskega upravljanja" za vse zainteresirane strani.

6. Krepitev zelenih javnih naročil z opredelitvijo "zelenih" meril za specifikacije, izbor, dodelitev in pogodbene klavzule.

7. Razmislek o uporabi "zelenih" klavzul o oddaji javnih naročil.

8. Primerjalna analiza okoljskih vplivov v merilih zelenih javnih naročil.

9. Krepitev postopkov in meril (ukrepi politike) za finančno oceno, s poudarkom na socialnih, tržnih in stroškovnih omejitvah.

10. Vzpostavitev finančne ocene s poudarkom na raznolikosti materialov in inovacijah.

11. Priprava finančne ocene učinka izvajanja zelenih javnih naročil na trge prejemnikov.

12. Spodbujanje inovativnih in okolju prijaznih materialov, tehnologij in postopkov s primerjalno analizo.

13. Uporaba novih tehnologij in digitalizacija konstrukcij.

14. Spodbujanje intenzivnega usposabljanja za izboljšanje znanja o zelenih javnih naročilih, skupaj s komunikacijsko strategijo za zelena javna naročila.

15. Spodbujanje dobrih praks in spodbujanje tržnih deležnikov k inovacijam.

16. Spodbujanje vertikalnega združevanja tržnih deležnikov.

Co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union

Ta projekt je bil financiran s podporo Evropske komisije. Ta publikacija odraža stališča avtorja in Komisija ni odgovorna za kakršno koli uporabo informacij v njej.