

*Małgorzata Burchard-Dziubińska*

Numer ORCID: 0000-0001-5546-2032

Uniwersytet Łódzki

## ZIELONE ZAMÓWIENIA PUBLICZNE W UNII EUROPEJSKIEJ

**Abstrakt:** Udział zamówień publicznych w PKB Unii Europejskiej wynosi ponad 14%. Ambitne cele stawiane przez Unię Europejską w zakresie dekarbonizacji gospodarki i ochrony środowiska przyrodniczego nie będą możliwe do osiągnięcia bez zaangażowania sektora publicznego. W rozdziale omawiane są dylematy związane ze stosowaniem zielonych zamówień publicznych zgodnych z zasadami gospodarki obiegu zamkniętego. Biorąc pod uwagę potencjał kryjący się w tych zamówieniach sformułowano rekomendacje odnośnie zwiększenia ich praktycznego znaczenia.

**Słowa kluczowe:** zielone zamówienia publiczne, gospodarka obiegu zamkniętego, Unia Europejska

## GREEN PUBLIC PROCUREMENT IN THE EUROPEAN UNION

**Abstract:** The share of public procurement in the GDP of the European Union is over 14%. The ambitious goals set by the European Union in the scope of decarbonization of the economy and protection of the natural environment will not be possible to achieve without the involvement of the public sector. The chapter discusses the dilemmas related to the application of green public procurement in line with the principles of the circular economy. Taking into account the potential hidden in these contracts, recommendations regarding increasing their practical significance were formulated.

**Keywords:** green public procurement, circular economy, European Union

## Wprowadzenie

Zakupy towarów, usług i robót przez rządy i organy publiczne tworzą pokazną część światowej gospodarki i mogą znacząco przyczynić się do jej dekarbonizacji i zmniejszenia negatywnych oddziaływań na środowisko i ludzi. Zamówienia publiczne stanowią średnio 12% PKB w krajach OECD i do 30% PKB w wielu

krajach rozwijających się (United Nations Environment Programme, Undated). W państwach Unii Europejskiej (UE) udział zamówień publicznych w PKB mieści się w przedziale od 4% w Portugalii do około 18% w Finlandii. Różnice te wynikają ze struktur portfeli usług publicznych w poszczególnych krajach, m.in. sposobu świadczenia usług medycznych przez podmioty prywatne lub publiczne (European Commission..., 2022a). W całej UE udział zamówień publicznych w PKB wynosi ponad 14% (European Commission..., 2022b). Osiągnięcie sukcesu w zakresie dekarbonizacji i redukcji zużycia zasobów pierwotnych ma umożliwić gospodarkę obiegu zamkniętego (GOZ). Z opublikowanego w 2015 r. przez konsorcjum badawcze w składzie the Ellen MacArthur Foundation, the McKinsey Center for Business and Environment i Stiftungsfonds für Umweltökonomie und Nachhaltigkeit raportu wynika, że europejska gospodarka o obiegu zamkniętym może zwiększać produktywność zasobów nawet o 3% rocznie. Przyniosłoby to do 2030 r. gospodarce UE korzyści w zakresie zasobów pierwotnych w wysokości nawet 0,6 biliona euro rocznie. Ponadto wygenerowałyby 1,2 biliona euro w korzyściach niezwiązanych z zasobami i w efektach zewnętrznych. Przełożyłoby się to na wzrost PKB aż o 7% w stosunku do obecnego scenariusza rozwoju, z dodatkowym pozytywnym wpływem na zatrudnienie (Growth within: a circular economy. Vision for a competitive Europe, 2015). Oszacowany potencjał dobrze współgra z ambitnymi celami zawartymi w dokumentach programowych Komisji Europejskiej, wyznaczających kierunki działania do 2050 r.

W sytuacji narastania globalnego kryzysu ekologicznego, a zwłaszcza coraz bardziej niepokojących skutków zmiany klimatu, wykorzystanie potencjału zamówień publicznych do wzmacniania działań ukierunkowanych na zrównoważony rozwój wydaje się atrakcyjnym narzędziem działania o wciąż niewykorzystanym potencjale. W rozdziale, po przedstawieniu ram prawnych stosowania zamówień publicznych w UE, analizowane są możliwości wykorzystania zielonych zamówień publicznych (ZZP) do stymulowania rozwoju GOZ i osiągania celów ekologicznych. Zielone zamówienia publiczne zostały zdefiniowane przez UE jako „proces, w ramach którego instytucje publiczne starają się uzyskać towary, usługi i roboty budowlane, których oddziaływanie na środowisko w trakcie ich cyklu życia jest ograniczone w porównaniu do towarów, usług i robót budowlanych o identycznym przeznaczeniu, jakie zostałyby zamówione w innym przypadku.” (Komunikat Komisji..., 2008).

## **Prawo zamówień publicznych w Unii Europejskiej – zarys problematyki**

Unia Europejska poprzez swoje działania legislacyjne demonstruje silne poparcie dla szeroko rozumianego zrównoważonego rozwoju, w tym ochrony środowiska przyrodniczego i klimatu, dostrzegając przy tym zagrożenia dla najsłabszych grup społecznych i przedsiębiorstw. Osiągnięcie ambitnych celów wymaga opracowania i wdrożenia odpowiednich instrumentów realizacji. Jednym

z takich instrumentów są zamówienia publiczne, które w UE doczekały się specjalnej legislacji dedykowanej osiągnięciu zrównoważonego rozwoju. Początki sięgają 2001 r., kiedy został przyjęty Komunikat Komisji w sprawie prawa wspólnotowego, mającego zastosowanie do zamówień publicznych i możliwości uwzględniania aspektów środowiskowych w zamówieniach publicznych (Komunikat interpretacyjny Komisji, 2001). W kolejnych latach przyjęto cały szereg regulacji związanych bezpośrednio lub pośrednio z tymi zagadnieniami. Najważniejsze z nich to: Komunikat Komisji w sprawie zintegrowanej polityki produktowej (Communication from the Commission..., 2003) oraz Komunikat Komisji Zamówienia publiczne na rzecz lepszego środowiska (Komunikat Komisji..., 2008). Celem zintegrowanej polityki produktowej jest m.in. wykorzystanie analiz cyklu życia produktu do działań na rzecz ochrony środowiska. Komisja Europejska zobowiązała wszystkie państwa członkowskie do przedstawienia do końca 2006 roku planów działań w zakresie ZZP, czyli dokumentów strategicznych w sprawie „zazieleniania” zamówień publicznych, działalności w zakresie upowszechniania wiedzy na temat ZZP, dobrych praktyk i monitorowania postępów we wdrażaniu tej polityki. Komunikat Komisji Zamówienia publiczne na rzecz lepszego środowiska był ważny z punktu widzenia wdrożenia podejścia opartego na zrównoważonym rozwoju. Dokument zalecał państwom członkowskim przyjęcie kryteriów ZZP opracowanych dla grup produktów i usług w 10 sektorach priorytetowych, do których zaliczono: budownictwo, żywność i usługi gastronomiczne, transport i usługi transportowe, energetykę, komputerowy sprzęt biurowy, odzież i inne tekstylia, papier i usługi poligraficzne, meble, środki czystości i usługi z zakresu sprzątnania, a także ogrodnictwo oraz usługi w tym zakresie. Kryteria w ramach każdego sektora zostały podzielone na „podstawowe” i „kompleksowe”. Komunikat wprowadził zestaw zielonych kryteriów zamówień publicznych, tzw. GPPTool Kit ([https://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm)), stale rozwijany przez Komisję Europejską w ramach zwiększania spójności, popularyzowania dobrych praktyk i upowszechniania standardów ZZP. W komunikacie zwrócono również uwagę na potrzebę budowania konkurencyjności, ponieważ kryteria udzielenia zamówienia, jeśli otrzymają znaczną wagę, mogą stanowić ważny sygnał dla rynku. W zależności od rodzaju produktu oraz liczby i znaczenia innych, niezwiązanych z ochroną środowiska kryteriów udzielenia zamówienia, począwszy od 2008 roku, wagę 15% uważa się za „istotną”.

Trzon aktualnie obowiązujących unijnych regulacji dotyczących zrównoważonych zamówień publicznych stanowią trzy dyrektywy przyjęte i zatwierdzone przez Radę Unii Europejskiej: Dyrektywa 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, Dyrektywa 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych oraz Dyrektywa 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji. Termin implementacji dyrektyw do porządków prawnych państw członkowskich UE został wyznaczony na 24 miesiące od ich wejścia w życie. Wprowadzone zmiany miały na celu w szczególności uproszczenie przepisów i podniesienie efektywności stosowania

## ZIELONE FINANSE

zamówień publicznych (Aspey, 2015). Na mocy dyrektyw z 2014 r. wprowadzono istotne zmiany praktyczne, w tym:

- nową zasadę udzielania zamówień publicznych związaną z zapewnieniem przestrzegania przez wykonawców obowiązków z zakresu prawa ochrony środowiska, prawa socjalnego i prawa pracy przy realizacji zamówień publicznych, mającą zastosowanie przede wszystkim przy ustalaniu warunków realizacji zamówienia;
- rozszerzenie katalogu przestępstw (w tym przeciwko środowisku) skutkujących obligatoryjnym wykluczeniem wykonawców z postępowania przetargowego;
- stosowanie aspektów środowiskowych, społecznych i pracowniczych, przy jednoczesnym uwzględnieniu wszystkich etapów cyklu życia jako dopuszczalnych warunków realizacji kontraktu;
- dopuszczenie możliwości wymagania specjalnej etykiety w ramach specyfikacji technicznych, kryteriów udzielenia zamówienia lub warunków realizacji zamówienia;
- stosowanie kryterium kosztowego jako kryterium udzielenia zamówienia, dopuszczające zastosowanie rachunku kosztów cyklu życia (LCC);
- rozszerzenie dopuszczalnych kryteriów udzielenia zamówienia na wszystkie aspekty i wszystkie etapy cyklu życia przedmiotu zamówienia.

Można stwierdzić, że obecnie dyrektywy stwarzają podmiotom zamawiającym lepsze możliwości korzystania z zamówień publicznych w zakresie wspierania celów ekologicznych i społecznych. Preambuła Dyrektywy 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych w punkcie 37 stanowi: „Z myślą o odpowiednim uwzględnieniu wymogów środowiskowych, społecznych i wymogów dotyczących pracy w procedurach udzielania zamówień publicznych, jest rzeczą szczególnie istotną, by państwa członkowskie i instytucje zamawiające podjęły stosowne środki w celu zapewnienia przestrzegania obowiązków w dziedzinie prawa ochrony środowiska, prawa socjalnego i prawa pracy, które mają zastosowanie w miejscu wykonywania robót budowlanych lub świadczenia usług i które wynikają z przepisów ustawowych i wykonawczych, dekretów i decyzji zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym, a także z układów zbiorowych, pod warunkiem że takie przepisy i ich stosowanie są zgodne z prawem unijnym.”

Komisja Europejska zaleca opracowanie tzw. krajowych planów działań (NAPs – *National Action Plans*). Powinny one zawierać ocenę obecnej sytuacji i cele na najbliższe trzy lata, określając, jakie środki zostaną podjęte dla ich osiągnięcia. Nie są one prawnie wiążące, ale stanowią impuls polityczny dla procesu wdrażania i podnoszenia świadomości w zakresie stosowania zielonych zamówień publicznych i stanowią narzędzie ich monitorowania. Pozwalają państwom członkowskim na wybór opcji najlepiej odpowiadających ich ramom politycznym i osiągniętym poziomom w praktycznej implementacji zrównoważonego rozwoju z wykorzystaniem systemu zamówień publicznych. Z danych dostępnych wynika, że nie wszystkie kraje aktualizują swoje *GPP National Action Plans*

([https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/210406\\_GPP%20NAPs\\_April%202021.pdf](https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/210406_GPP%20NAPs_April%202021.pdf)).

Zakłada się, że ZZP, poprzez stosowanie kryteriów ograniczających negatywny wpływ na środowisko oraz wpływając na postawy i działania społecznie odpowiedzialne, mogą znacząco przyczynić się do wdrażania rozwiązań technicznych i organizacyjnych oraz do pozyskiwania towarów i usług lub realizacji inwestycji w sposób gwarantujący korzystniejszy wpływ na środowisko przyrodnicze i społeczeństwo w porównaniu z tymi uzyskiwanymi w tradycyjny sposób. Oddziałuje to zarówno na stronę popytową, jak i podażową rynku. W pierwszym przypadku podmioty publiczne wpływają na zmianę wzorców konsumpcji, w drugim wzorców produkcji. Aktywnie promując i wykorzystując oddziaływanie ZZP władze publiczne mogą skłonić przemysł do rozwoju zielonych technologii i produktów, co może przełożyć się na generowanie zielonych innowacji i dalej wystąpienie efektu skali. Dotyczy to zwłaszcza sektorów, w których nabywcy publiczni mają duży udział w rynku (publiczny transport, budownictwo, służba zdrowia i edukacja), zatem mogą wpływać na modele produkcji.

## **Zielone zamówienia publiczne w gospodarce obiegu zamkniętego w Unii Europejskiej**

Aktualnie najważniejszym dokumentem programowym UE jest komunikat Komisji z 2018 r. „Czysta planeta dla wszystkich. Europejska długoterminowa wizja strategiczna dla prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej klimatycznie gospodarki” (COM(2018) 773 final). Wśród celów ekologicznych najbardziej widoczne jest dążenie do dekarbonizacji gospodarki, co znalazło wyraz m.in. w Europejskim Zielonym Ładzie (COM(2019) 640 final) i pakiecie propozycji legislacyjnych Gotowi na 55 (COM (2021) 550 final).

Komisja Europejska nakreśliła długoterminową wizję dojścia do zerowych emisji netto w 2050 r., w tym pośredni cel co najmniej 55% redukcji netto emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. Działania obejmują nie tylko odchodzenie od węgla, ropy i gazu, upowszechnienie odnawialnych źródeł energii, ale także głęboką transformację sektorów odpowiedzialnych za największe emisje dwutlenku węgla i innych gazów cieplarnianych oraz silne oddziaływanie na zachowania konsumentów, bez których zaangażowania nie będzie możliwe osiągnięcie założonych celów. Ważną rolę przypisuje się rozwojowi GOZ. W Europejskim Zielonym Ładzie koncepcja ta pojawiła się wielokrotnie. Jak podkreślono, osiągnięcie neutralnej dla klimatu gospodarki o obiegu zamkniętym wymaga pełnej mobilizacji przemysłu już teraz, gdyż, jak się zakłada, transformacja sektora przemysłowego i wszystkich łańcuchów wartości zajmie 25 lat. Nowy, drugi plan działania UE w sprawie gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy (COM (2020) 98 final) został ogłoszony w marcu 2020 r. (Komunikat Komisji..., 2020). Plan ten nawiązuje bezpośrednio do Europejskiego Zielonego Ładu. Jego realizacji mają służyć zamówienia publiczne o obiegu zamkniętym, definiowane jako procedury dokonywania przez organy publiczne zakupu robót budowlanych, towarów lub usług, które mają zapewnić zamknięcie

---

 ZIELONE FINANSE
 

---

obiegu energii i materiałów w obrębie łańcuchów dostaw, przy ograniczeniu do minimum, a w najlepszym wypadku wyeliminowaniu, negatywnych skutków dla środowiska i tworzenia odpadów w całym cyklu życia. Innymi słowy mają one przyczynić się do zamknięcia pętli energetycznych i materiałowych w łańcuchach dostaw. Zamówienia te mają również służyć osiągnięciu celów wyznaczonych w agendzie ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030. Chodzi w szczególności o cel 12, dotyczący odpowiedzialnej konsumpcji i produkcji, co obejmuje promowanie zrównoważonych praktyk w zakresie zamówień publicznych zgodnie z krajową polityką i priorytetami krajowymi. Realizacja zaopatrzenia w sposób przyjazny dla środowiska wymaga wyjścia poza krótkoterminowe potrzeby i rozważenia długofalowych skutków każdego zakupu. Obejmuje to również pytanie, czy zakup w ogóle powinien mieć miejsce.

Modele zamówień wspomagających zamknięcie obiegu w gospodarce dotyczą trzech poziomów działania: procesu, dostawcy i produktu. W pierwszym przypadku chodzi o rozwijanie:

- systemu produktowo-usługowego,
- partnerstwa publiczno-prywatnego,
- współpracy z innymi organizacjami w zakresie współdzielenia i ponownego wykorzystania,
- najmu/leasingu,
- systemów odbioru przez dostawcę, obejmujących: ponowne wykorzystanie, recykling, odnowienie i przetworzenie.

Na poziomie dostawcy uwagę należy zwracać na:

- system odbioru przez dostawcę,
- konstrukcję umożliwiającą demontaż,
- możliwość naprawienia standardowych produktów,
- ponowne wykorzystanie produktów na potrzeby wewnętrzne lub zewnętrzne / sprzedaż produktów.

Na poziomie produktu przedmiotem zainteresowania są zwłaszcza:

- możliwość zidentyfikowania materiałów, z których powstał produkt,
- możliwość demontażu produktów po zakończeniu ich użytkowania,
- materiały nadające się do i pochodzące z recyklingu,
- zasobooszczędność.

Za kluczowe uznano następujące łańcuchy wartości produktów: elektronika i ICT, baterie, akumulatory i pojazdy, opakowania, tworzywa sztuczne, wyroby włókiennicze, budownictwo i budynki, żywność, woda i składniki odżywcze. Działaniom w ramach wyżej wymienionych sektorów mają towarzyszyć:

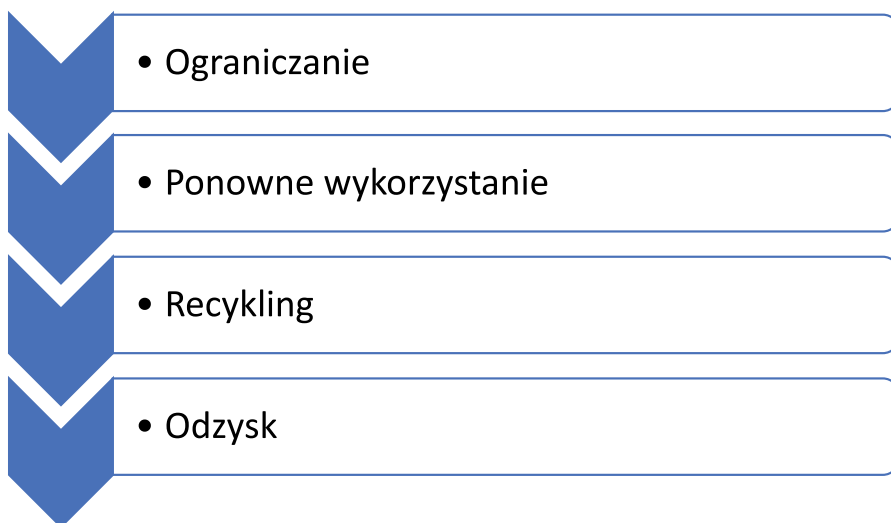
- bardziej skuteczna polityka dotycząca odpadów, wspierająca zapobieganie powstawaniu odpadów i obieg zamknięty,
- wzmocnienie obiegu zamkniętego w środowisku wolnym od substancji toksycznych,
- stworzenie dobrze funkcjonującego unijnego rynku surowców wtórnych,
- rozwiązanie problemu wywozu odpadów z UE,
- dostosowanie obiegu zamkniętego do potrzeb ludzi, regionów i miast,

## Małgorzata Burchard-Dziubińska Zielone zamówienia publiczne w Unii Europejskiej

- działania przekrojowe, ukierunkowane m.in. na zapewnienie odpowiedniej opłacalności, a także wspieranie procesu przejścia do GOZ poprzez badania, innowacje i transformację cyfrową.

Skutecznym sposobem ustalania priorytetów możliwych działań jest wprowadzenie hierarchii zamówień publicznych w oparciu o europejską hierarchię postępowania z odpadami (rys. 3.1).

Rysunek 3.1. Zalecana hierarchia postępowania z odpadami w procedurach zamówień publicznych w Unii Europejskiej



Źródło: opracowanie własne na podstawie „Zamówienia publiczne na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym”, Unia Europejska 2018.

Domykanie obiegu materii i energii uznano za warunek wstępny osiągnięcia neutralności klimatycznej. Podkreślono konieczność rozszerzenia zakresu GOZ na podmioty gospodarcze głównego nurtu oraz oddzielenia wzrostu gospodarczego od wykorzystania zasobów przy jednoczesnym zapewnieniu długoterminowej konkurencyjności UE i bez pozostawiania kogokolwiek w tyle. Bez zaangażowania sektora publicznego nie będzie to możliwe. Według Komisji Europejskiej co roku ponad 250 000 organów publicznych w UE wydaje około 14% PKB Wspólnoty na zakup usług, robót i dostaw. Wydatki na zamówienia publiczne wynoszą blisko 2 biliony euro rocznie ([https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en)). Mogą zatem odegrać istotną rolę w przyspieszeniu przejścia do GOZ i być silnym czynnikiem podnoszącym popyt na zrównoważone produkty.

Prześledźmy doświadczenie zdobyte podczas realizacji zamówienia przez Ministerstwo Obrony Królestwa Niderlandów, które dotyczyło złożenia zamówienia publicznego zrealizowanego zgodnie z zasadami GOZ (por. tab. 3.1).

## ZIELONE FINANSE

Tabela 3.1. Zamówienia publiczne w zgodzie z zasadami GOZ w branży tekstylnej w Niderlandach

Opis	<p>Ministerstwo Obrony Królestwa Niderlandów (MOKN) jest dużym nabywcą z sektora publicznego, zatrudniającym około 58 800 osób w armii, lotnictwie, żandarmerii wojskowej i na różnych stanowiskach pomocniczych. W latach 2013–2016 brało udział w inicjatywie rządu mającej na celu zwiększenie wiedzy i przyspieszenie przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym. Obszarem zainteresowania MOKN były tekstylia, których produkcja, jak wiadomo, wiąże się z szeregiem problemów środowiskowych i społecznych. Wpływy te różnią się w zależności od rodzaju lub mieszanki włókien, z których wykonany jest produkt, ale ogólnie ślad węglowy i ślad wodny są wysokie, a trafiające do środowiska zanieczyszczenia, np. ze stosowanych nawozów i pestycydów oraz chemikaliów z procesów barwienia, mogą zagrażać zdrowiu ludzkiemu (szczególnie w przypadku osób pracujących w łańcuchu dostaw w nieodpowiednich warunkach). MOKN rozpoczęło badanie rynku tekstyliów pochodzących z recyklingu w styczniu 2014 r., publikując <i>Prośbę o informacje</i> oraz prowadząc otwarte spotkania z dostawcami branżowymi. Celem była ocena możliwości zastosowania włókien pochodzących z recyklingu do produkcji artykułów, takich jak ręczniki i myjki, kombinezony, szaliki i chusteczki do nosa. Badania rynku wykazały, że producenci byli w stanie spełnić wymagania dotyczące wykorzystania materiałów pochodzących z recyklingu i aby to ułatwić, MOKN powinno skoncentrować się na funkcjonalnych specyfikacjach technicznych. Materiały miały zawierać co najmniej 10% pochodzących z recyklingu poużytkowych włókien celulozowych (tzn. niepozyskanych z odpadów produkcyjnych lub innych alternatywnych źródeł). Każdej ofercie przypisywano punktację z maksymalną liczbą możliwych do uzyskania 100 punktów. Ocenie podlegała cena, maksymalny procent zawartości materiałów pochodzących z recyklingu i ich certyfikacja oraz arkusze danych wykazujące jakość i użyte materiały. Punkty za maksymalny procent zawartości materiałów pochodzących z recyklingu obliczono w następujący sposób: <math>\geq 50\%</math> – 20 punktów, <math>30\%</math> – 10 punktów, <math>10\%</math> – 0 punktów. Złożono sześć ofert, z których cztery spełniały wymagania przetargowe w odniesieniu do ręczników i myjek oraz kombinezonów. Nie otrzymano ważnych ofert na szaliki i chusteczki. Kontrakty zostały podpisane w 2016 r. z dwiema belgijskimi firmami z najwyższą punktacją. Wartość zamówienia wyniosła około 430 000 euro na ręczniki i myjki oraz 1,38 mln euro na kombinezony. Odsetek włókien pochodzących z recyklingu przetwarzanych na nowe włókna tekstylne wynosił 36% i 14%. Zaplanowano czteroletni okres współpracy, w którym strony będą uczyć się i wprowadzać innowacje, co może skutkować wyższym odsetkiem materiałów pochodzących z recyklingu w przyszłości. Ponieważ była to procedura pilotażowa, nie nałożono limitu na cenę produktu. W tym samym czasie podpisano również odrębną ośmioletnią umowę na usługi ponownego użycia, w ramach której zlecono podmiotowi trzeciemu sortowanie odzieży do ponownego użycia i odsprzedaży, przy czym dochód był zwracany do MOKN. Oczekiwano znacznych oszczędności dla MOKN, a kontrakt zawierał zapis o rozszerzeniu go na cały rząd centralny i władze regionalne.</p>
Efekty	<p>Mierzalne:          – oszacowane (przy użyciu narzędzia ECO LCA firmy Modint) oszczędności wyniosły łącznie: 233 478 000 litrów w zużyciu wody, 68 880 kg w emisji CO<sub>2</sub> i 23 520 MJ w zużyciu energii.</p>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zastosowanie w nowych produktach materiałów pochodzących z recyklingu i materiałów pokonsumpcyjnych spowodowało wzrost ceny o 25% w porównaniu z poprzednim kontraktem.</li> </ul> <p>Niemierzalne:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– uzyskanie nowej wiedzy i doświadczenia przez przedsiębiorstwa produkcyjne w postaci znalezienia i zintegrowania pokonsumpcyjnych zasobów tekstylnych ze swoimi procesami produkcyjnymi,</li> <li>– wsparcie bardziej cyrkularnego podejścia do zbierania i ponownego wykorzystywania tekstyliów.</li> </ul>
--	---

Źródło: opracowanie własne na podstawie Procuring textiles made from recycled fibres Procura+ award winning tender, Procura + European Sustainable procurement Network, [https://procuraplus.org/fileadmin/user\\_upload/Procura\\_\\_case\\_studies/Procuraplus\\_case\\_study\\_MODNL.pdf](https://procuraplus.org/fileadmin/user_upload/Procura__case_studies/Procuraplus_case_study_MODNL.pdf) (dostęp: 15.09.2022 r.)

Analiza przykładu realizacji w zgodzie z zasadami GOZ zamówienia na tekstylnia przez Ministerstwo Obrony Królestwa Niderlandów potwierdza skuteczność wykorzystania materiałów z recyklingu w redukcji emisji CO<sub>2</sub>, zużycia wody i energii. Jednocześnie uświadamia, że koszty realizacji zamówienia były znacząco wyższe, zarówno w wymiarze pieniężnym – cena zakupu tekstyliów okazała się 25% wyższa, jak i niemierzalnym w pieniądzu – znalezienie odpowiednich dostawców i realizacja zamówienia były bardziej czasochłonne i wymagały rozwoju nowych kanałów współpracy. Oczywiście należy liczyć się z tym, że gospodarka obiegu zamkniętego jako model biznesowy jest w wielu branżach na początkowym etapie rozwoju, jednak znacząco wyższe ceny zakupu produktów finalnych mogą stanowić istotną barierę w upowszechnianiu GOZ poprzez zamówienia publiczne. Zaopatrzenie w obiegu zamkniętym wymaga od dostawców znalezienia nowych sposobów pracy. Wykorzystywanie nowych materiałów lub ich stosowanie w nowy sposób, wymaga zapewnienia dłuższego czasu na przygotowanie nietradycyjnych ofert. O ile na etapie pilotażu można nie wprowadzać pułapów cenowych, to w normalnych warunkach znacząco wyższe koszty zakupu mogą ograniczyć potencjał rozwojowy nowych obszarów stosowania ZZP zgodnie z zasadami GOZ.

W opublikowanym przez KE w 2018 r., a zaktualizowanym w 2021 r., poradniku „GPP Training toolkit Module 5: GPP & the Circular Economy” można znaleźć informacje odnośnie do obszarów działania dedykowanych ZZP w GOZ ([https://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm)). Narzędzie to składa się z prezentacji i 8-stronicowego opisu poszczególnych slajdów. Ze względu na ogólnikowość treści i podane przykłady dobrych praktyk użyteczność poradnika jest znikoma. Można stwierdzić, że obowiązujące w UE regulacje odnośnie do wykorzystania zamówień publicznych nie wytyczają drogi do skutecznego i zakrojonego na szeroką skalę stosowania rozwiązań właściwych dla GOZ. Zwracają na to uwagę także inni badacze (Mélon, 2020; Sapir, Schraepen i Tagliapietra, 2022). Co więcej, w świetle międzynarodowych zobowiązań UE oraz jej wewnętrznych celów i polityk dalsze dopuszczanie do wyboru oferty z najniższą ceną bez uwzględniania kwestii środowiskowych w przetargach może być postrzegane jako

niezgodne z prawem. Powinna nastąpić zmiana jakościowa, polegająca na obowiązku uwzględnienia kwestii środowiskowych w ocenie całkowitego kosztu produktu, usługi czy pracy.

## Podsumowanie

Zamówienia publiczne o obiegu zamkniętym to podejście do ekologizacji zamówień, które uwzględnia rolę, jaką instytucje publiczne mogą odegrać we wspieraniu przejścia do GOZ. Zakupy robót, towarów lub usług, które mają na celu przyczynienie się do zamknięcia pętli energetycznych i materiałowych w łańcuchach dostaw, mogą jednocześnie przyczyniać się do minimalizacji, a w najlepszym przypadku uniknięcia, negatywnego wpływu na środowisko i tworzenia odpadów w całym cyklu życia produktów. Zamówienia publiczne zgodne z zasadami GOZ nie powinny być już postrzegane jako działanie dobrowolne, ale raczej jako obowiązek zgodny z regulacjami UE, polityką zrównoważonego rozwoju i międzynarodowymi zobowiązaniami prawnymi. Złożoność regulacji prawnych dotyczących zamówień publicznych w połączeniu z niewystarczającą wiedzą i doświadczeniem zamawiających w zakresie zielonych zamówień publicznych oraz ich nieprzedsiebiorczym podejściem, utrudniają zaangażowanie w zazielenianie zamówień publicznych, zwłaszcza że zaangażowanie to pozostaje dobrowolne. Dołączenie do tych niedoskonałych praktyk wymagań, aby działać w zgodzie z zasadami GOZ wydaje się być podniesieniem poprzeczki na poziom, który zostanie osiągnięty w nielicznych ZZZ. Chociaż istnieje szeroki wachlarz wytycznych UE w tej sprawie oraz zbiory przykładów najlepszych praktyk poszczególnych organów zamówień publicznych i stowarzyszeń, instytucje publiczne wydają się mieć problemy z ich praktycznym wykorzystaniem. Sektorowa wiedza fachowa jest obecnie zdecentralizowana w całej UE i chociaż cele ZZZ są określone w sensie politycznym, to nadal od instytucji zamawiających zależy, jak sformułowane zostaną kryteria środowiskowe, jeśli zdecydują się je zastosować. Wyzwaniem jest zwłaszcza:

- identyfikacja kwestii środowiskowych i społeczno-ekonomicznych, które są istotne dla danego zakupu,
- określanie innowacyjnych, ale rozsądnych specyfikacji dla produktu lub usługi,
- sprawdzenie, czy zamówiony produkt lub usługa rzeczywiście spełnia wymagane specyfikacje.

Aby wykorzystać ten potencjał, Komisja Europejska proponuje stosowanie minimalnych obowiązkowych kryteriów i celów ZZZ w przepisach sektorowych i stopniowe wprowadzanie obowiązkowej sprawozdawczości w celu monitorowania zakresu wykorzystania tych zamówień, jednak bez wprowadzania nieuzasadnionych obciążeń administracyjnych dla nabywców publicznych. Ponadto Komisja będzie w dalszym ciągu wspierać budowanie zdolności za pomocą wytycznych, szkoleń i rozpowszechniania dobrych praktyk oraz zachęcania nabywców publicznych do udziału w inicjatywie „Nabywcy publiczni na rzecz klimatu i środowiska”.

która ułatwi współpracę między nabywcami zaangażowanymi we wdrażanie zielonych zamówień publicznych. Innymi słowy UE musi przyspieszyć proces przechodzenia na model regeneracyjnego wzrostu, który oddaje planecie więcej niż zabiera, poczynić postępy na drodze ku utrzymaniu konsumpcji zasobów w ramach ograniczeń planety, a zatem musi dążyć do zmniejszenia śladu konsumpcyjnego i podwojenia wskaźnika wykorzystania materiałów w obiegu zamkniętym w najbliższym dziesięcioleciu.

## Bibliografia

- Aspey E., (2015), *The Reform to EU utilities Procurement: Smart, Sustainable and Inclusive?* w: *International Public Procurement, Innovation and Knowledge Sharing, Public Administration, Governance and Globalization*, K.V. Thai (Ed.), (pp. 255–270). Springer.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. *Integrated Product Policy. Building on Environmental Life-Cycle Thinking* COM (2003) 302.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji (Dz. Urz. UE L 94 z 28.3.2014 r., str. 1, z późn. zm.).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L 94 z 28.3.2014 r., str. 65, z późn. zm.).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz. Urz. UE L94 z 28.3.2014 r., str. 243, z późn. zm.).
- European Commission (2022a), *Public Procurement*, [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en) (dostęp: 10.09.2022).
- European Commission (2022b), *Public Procurement and the Single Market*, [https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy\\_areas/public-procurement\\_en](https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy_areas/public-procurement_en) (dostęp: 10.09.2022).
- Growth within: a circular economy. Vision for a competitive Europe. (2015). The Ellen MacArthur Foundation, the McKinsey Center for Business and Environment, and Stiftungsfonds für Umweltökonomie und Nachhaltigkeit. <https://www.mckinsey.com/capabilities/sustainability/our-insights/growth-within-a-circular-economy-vision-for-a-competitive-europe> (dostęp: 15.09.2022).
- Hamilton C., Bonneuil Ch., Gemenne F.(red.). (2015) *The Anthropocene and the Global Environmental Crisis. Rethinking Modernity in a New Epoch*. London, New York: Routledge.
- [https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/210406\\_GPP%20NAPs\\_April%202021.pdf](https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/210406_GPP%20NAPs_April%202021.pdf), (dostęp: 15.09.2022).
- [https://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm), (dostęp: 15.09.2022).
- [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en), (dostęp: 15.09.2022).
- [https://procuraplus.org/fileadmin/user\\_upload/Procura\\_\\_case\\_studies/Procuraplus\\_case\\_study\\_MODNL.pdf](https://procuraplus.org/fileadmin/user_upload/Procura__case_studies/Procuraplus_case_study_MODNL.pdf) (dostęp: 15.09.2022 r.)

## ZIELONE FINANSE

- Komunikat interpretacyjny Komisji w sprawie prawa wspólnotowego mającego zastosowanie do zamówień publicznych oraz możliwości uwzględniania kwestii środowiskowych w zamówieniach publicznych COM(2001) 274.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego Czysta planeta dla wszystkich. Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki (COM(2018) 773 final).
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy COM (2020) 98 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Zamówienia publiczne na rzecz lepszego środowiska. COM(2008)400.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski Zielony Ład COM(2019) 640 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Gotowi na 55”: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej Gotowi na 55 (COM (2021) 550 final).
- Mélon L.(2020). More Than a Nudge? Arguments and Tools for Mandating Green Public Procurement in the EU. “Sustainability”, 12(3), 988; <https://doi.org/10.3390/su12030988>
- Procuring textiles made from recycled fibres Procura+ award winning tender, Procura + European Sustainable procurement Network, [https://procuraplus.org/fileadmin/user\\_upload/Procura\\_\\_case\\_studies/Procuraplus\\_case\\_study\\_MODNL.pdf](https://procuraplus.org/fileadmin/user_upload/Procura__case_studies/Procuraplus_case_study_MODNL.pdf) (dostęp: 15.09.2022 r.)
- Sapir A., T. Schraepen, S. Tagliapietra. (2022). Green Public Procurement: A Neglected Tool in the European Green Deal Toolbox?. *Intereconomics*, 57(3), 175-178, <https://doi.org/10.1007/s10272-022-1044-7>
- United Nations Environment Programme. Undated. “Sustainable Procurement”. <http://web.unep.org/resourceefficiency/what-we-do/sustainable-lifestyles/sustainable-procurement> (dostęp 20.10.2022)
- Zamówienia publiczne na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym, Unia Europejska 2018.