

Pregledni naučni rad

UDK:355.64:669.18 (4-67 2EU)

Doc.dr. Nermin Lapandić

Džemila Kovačević, LL.M

SMJERNICE ZA PRIMJENU ZELENIH JAVNIH NABAVKI

Sažetak

U radu se analizira koncept zelene ili održive javne nabavke u pravu Evropske unije: teorijska podloga te smjernice za njihovu implementaciju u domaći pravni sistem. Nakon uvodnog postavljanja teorijskih okvira i prepoznavanja potrebe za uvođenjem promocije ciljeva održivog razvoja u javnopravni nabavni okvir, opisuju se smjernice za njihovu konkretnu primjenu kroz postupak javnih nabavki, sa konkretnim primjerima. Nadalje se analizira sadašnji pravni sistem javne nabavke u Bosni i Hercegovini sa akcentom na utvrđivanje postojanja elemenata zelenih javnih nabavki, kao i praksa domaćih naručilaca u implementaciji elemenata održivosti u postupke javnih nabavki. Rad završava analizom kako će na domaći pravni sistem utjecati značajno širenje koncepta zelenih javnih nabavki u skladu sa pravom Evropske unije.

Ključne riječi: javne nabavke, zelene javne nabavke, Evropska unija

GUIDELINES FOR APPLICATION OF GREEN PUBLIC PROCUREMENTS

Summary

The paper analyzes the concept of green or sustainable public procurement in EU law: theoretical background and guidelines for their implementation in the domestic legal system. After introducing theoretical frameworks and recognizing the need to introduce the promotion of sustainable development goals into a public procurement framework, the guidelines for their specific application through the public procurement procedure are described with concrete examples. The current legal system of public procurement in Bosnia and Herzegovina is analyzed, with emphasis on determining the existence of elements of green public procurement, as well as the practice of domestic

contractors in the implementation of sustainability elements in public procurement procedures. The paper concludes with an analysis that the domestic legal system will affect the significant expansion of the concept of green public procurement in line with EU law.

Key words: *public procurement, green public procurement, European Union*

UVOD

Zelena ili ekološka ili održiva javna nabavka u najširem smislu podrazumijeva kupovinu proizvoda i usluga koji su što je moguće više „održivi“ - koji imaju najmanji negativni uticaj na okoliš sa najvećim društvenim pozitivnim učincima. U *Komunikaciji Evropske komisije „Javna nabava za bolji okoliš“* zelena javna nabavka je definisana kao postupak pri kojem javna tijela nastoje naručivati robu, radove i usluge koji tokom svog životnog ciklusa imaju manji uticaj na okoliš od robe, radova i usluga sa istom osnovnom funkcijom koje bi inače naručili.¹

Zapravo, zelena javna nabavka znači sistemsku integraciju kriterija uticaja na okoliš i društveni razvoj u sve aktivnosti nabavke, bez obzira da li se radi o nabavci roba, radova ili usluga – od definisanja stvarnih potreba, preko određivanja tehničkih specifikacija preko vrednovanja ponuda pa do praćenja izvršenja i rezultata.

Javne nabavke su posljednjih 20 godina, usljed razvoja prava Evropske unije promjenile svoju svrhu, time što su postale socijalni alat za ostvarivanje i određenih neekonomskih tj. nenovčanih efekata. Donošenjem Zelene knjige: *Javne nabavke u Evropskoj uniji- Korak naprijed*, započela je diskusija o modernizaciji postupaka javne nabavke. Primarni cilj² javnih nabavki nije napušten, ali su se kroz diskusije razvili sekundarni ciljevi. U tom smislu, centri političke moći su shvatili da se javne nabavke mogu iskoristiti kako bi se zahtjevalo ili ohrabivala preduzeća tj. potencijalni ponuđači da svoje

¹ Evropska Komisija, Priručnik o zelenoj javnoj nabavci, Kupujte zeleno!, 2011., Ured za publikacije EU, str.

² „Najbolja vrijednost za novac“.

poslovanje usklade sa ekološkim kriterijima.³ Opsežne rasprave koje su vođene unutar akademskih i političkih krugova rezultirale su donošenjem dviju direktiva 31.03.2004. godine. Radi se o Direktivi 2004/17/EC i Direktivi 2004/18/EC. Navedene dvije direktive su uvele nove institute u oblast javnih nabavki, koji nisu obavezujući tj. obligatorni za naručioce već ih podstiču. Sam koncept zelenih javnih nabavki je najlakše razumjeti kroz primjere. Primjeri očuvanja životne sredine su:

- Maksimalno smanjivanje uticaja projekata izgradnje na životnu sredinu (npr. izgradnja tunela umjesto puta);
- Podsticanje ekološki svjesne radne prakse od strane dobavljača (npr. zahtjevanje od dobavljača da izgradnju ceste kroz oblast prirodnih ljepota uskladi sa mjerama upravljanja životnom sredinom);
- Povećanje energetske efikasnosti zgrada (zahtjevanje od arhitekata da projektiraju zgradu koja ispunjava najviše standarde energetske efikasnosti);
- Smanjenje rasipanja prirodnih bogatstava (zahtjevanje od subjekata da recikliraju i ponovo upotrebljavaju proizvod);
- Podsticanje razvoja alternativnih izvora energije (npr. kupovinom obnovljive energije);
- Smanjenje emisije ugljen-dioksida (npr. kupovina električnih automobila).⁴

Ove Direktive kasnije su zamijenjene dvjema novim, Direktivom 2014/25/EC o koordinaciji postupaka javnih nabavki za tijela koja posluju na području vodosnabdijevanja, energetike, prometa i poštanskih usluga (tzv. utilities sektor) i Direktivom 2014/24/EC o koordinaciji postupaka za dodjelu ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavci robe i ugovora o javnim uslugama (tzv. klasični sektor) koje se smatraju temeljnim aktima kojima se reguliše sistem javnih nabavki na nivou Evropske unije.

³ Kutleša, I., 2013, „Novi pristupi javnim nabavama u Evropskoj uniji i Bosni i Hercegovini-zelene, elektronske i javne nabavke iz sektora obrane“, završni rad, Univerzitet u Sarajevu, Centar za interdisciplinarnu postdiplomske studije, str. 47.

⁴ SIGMA, 2007, Introduction and principles, page 224.

U preambuli Direktive 2014/24/EC, stavak 47. istaknuto je: ... *Istraživanje i razvoj, uključujući okolišne i društvene inovacije, među glavnim su pokretačima budućeg rasta te su stavljene u središte strategije Evropa 2020. za pametan, održiv i uključiv rast. Tijela javne vlasti trebala bi na najbolji mogući način strateški koristiti javnu nabavku kako bi potakla inovacije. Kupnja inovativnih proizvoda, radova i usluga od ključne je važnosti za poboljšanje djelotvornosti i kvalitete javnih usluga te za suočavanje sa važnim društvenim izazovima. Tom se kupnjom doprinosi postizanju najbolje vrijednosti javnih sredstava te širih privrednih, okolišnih i društvenih dobrobiti vezanih uz osmišljavanje novih ideja, pretvorbu tih ideja u inovativne proizvode i usluge i promoviranje održivog gospodarskog rasta.*⁵

Napominjemo da je odredbama gore navedenih direktiva ugovornim tijelima stavljeno na slobodu hoće li kupovati zeleno, dakle direktive na to ne obavezuju. Iz navedenih odredbi možemo zaključiti da su iste apstraktne, ali se ipak mogu smatrati korakom ka otvaranju puta za zelene javne nabavke. S obzirom na to, Evropska komisija nastoji da lobiranjem podigne svijest o promociji zelenih javnih nabavki. U skladu s tim, 2006. godine je usvojena *Strategija održivog razvoja*, koja je imala za cilj da se do 2010. godine na cijelom nivou Evropske unije, izjednači prosjek zelenih nabavki sa prosjekom naprednih članica iz 2006. godine⁶ Nadalje, Komisija je član *Akcijskog plana za održivu potrošnju i proizvodnju, te Održivu industrijsku politiku koja postavlja okvir za različite instrumente za unaprijeđenje energetske i ekološke karakteristika proizvoda.*⁷

Također je potrebno spomenuti i *Direktivu 85/337/EC tzv. EIA Direktiva (Environmental Impact Assessment)*, koja obavezuje da se za određene vrste javnih i privatnih projekata obavezno poduzmu procjene uticaja na životnu sredinu. U kontekstu javnih nabavki ova direktiva je primjenjiva kod planiranja javnih nabavki, a kasnije i definisanja samog predmeta javne

⁵ Preambula Direktive 2014/24.

⁶ Komunikacija Komisije Evropskom Parlamentu, Vijeću, Evropskom gospodarskom i socijalnom odboru i odboru regija, Provjera strategije Evropa 2020. za pametan, održiv i uključiv rast, COM (2014), 130 final. Dostupno na: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_hr.pdf.

⁷ Kutleša, I., 2013, „Novi pristupi javnim nabavama u Evropskoj uniji i Bosni i Hercegovini-zelene, elektronske i javne nabavke iz sektora obrane“, Završni rad, Univerzitet u Sarajevu, Centar za interdisciplinarnu postdiplomske studije, str. 52.

nabavke u pogledu eventualnih radova i istraživanja koja se moraju provesti prije nego što započne sam postupak javne nabavke.

Uz sve napore da se izvrši pravna regulacija ove oblasti, ipak nije potpuno jasno šta je dozvoljeno pravnim tekovinama Evropske unije iz nekoliko sljedećih razloga:

- Direktive sadrže određene odredbe, ali nisu sveobuhvatna u rješavanju datog problema;
- Praksa Suda Evropske unije još uvijek nije dosljedna;
- Evropska komisija tradicionalno drži ograničeniji stav o tome šta je dozvoljeno, nego neke druge članice Evropske unije;
- Ova oblast je dio značajne tekuće debate u smislu prakse, politike i akademske diskusije;
- Ovo je trenutno oblast brzih promjena unutar Evropske unije i njenih država članica;⁸

U Direktivama javne nabavke je definisano koji okolišni kriteriji mogu biti sastavni dio tenderske dokumentacije. Ti su odjeljci definisani i u većini nacionalnih zakona država članica i odnose se na:

1. Predmet nabavke,
2. Tehničke specifikacije proizvoda/radova/usluga,
3. Kriterije za odabir ponude,
4. Kriterije za dodjelu ugovora,
5. Ugovorne klauzule.

DEFINISANJE PREDMETA NABAVKE

Najdirektniji način uključivanja okolišnih kriterija u proces javne nabavke jeste jasno iskazivanje te namjere već u samom predmetu nabavke. Na ovaj će se način osigurati transparentnost postupka javne nabavke. Tačni okolišni zahtjevi moraju biti definisani u tehničkoj specifikaciji ili kriterijima za dodjelu ugovora, ali definisanjem već u samom predmetu nabavke, naručilac jasno daje do znanja ponuđačima da želi kupovati „zeleno“. Ali pri tome

⁸ Arrowsmith, Sue and Peter Kunzlik, 2009, *Social and Environmental Policies in EU Procurement Law*, Cambridge University Press.

treba paziti da tako iskazan predmet nabavke ne krši načela sporazuma Evropske komisije, odnosno da ne bude diskriminirajući.

IZRADA TEHNIČKIH SPECIFIKACIJA

Potrebno je naglasiti da Direktiva pravi razliku opće i tehničke specifikacije. Opća specifikacija je bitna kod samog definisanja predmeta ugovora, jer se njome određuje npr. hoće li ugovor biti podjeljen na lotove, generalije vezane za sam predmet ugovora i ugovorno tijelo u šta svakako moraju biti uključeni ekološki momenti. Tehničke specifikacije su definisane u Aneksu V Direktive i njome se daju odgovori na pitanja karakteristika samog predmeta kao što su projektni zahtjevi, troškovi, materijali, nivoi kvalitete, sigurnosni standardi i nivoi očuvanja životne sredine. Stoga se može zaključiti da tehničke specifikacije imaju dvije funkcije:

1. Opisuju ugovor na tržištu tako da dobavljači mogu odlučiti zanima li ih uopće. Na taj način određuje se nivo konkurentnosti.
2. Osigurava mjerljive zahtjeve prema kojima se ponude mogu ocjeniti i predstavljaju minimalne kriterije koje treba popuniti.

Direktiva dozvoljava uvođenje zelenih specifikacija ne dovodeći u pitanje pravno obavezujuća nacionalna tehnička pravila. Obzirom na postavljene uvjete postoji nekoliko mjesta unutar tehničke dokumentacije, a na koje se mogu implementirati ekološke odredbe:

- Okolišni tehnički standardi,
- Zahtjevi za radnim svojstvima ili funkcionalnosti,
- Proizvodni procesi i metode,
- Korištenje alternativnih ponuda.⁹

⁹ Clement, S., et al, 2007, Procura + Priručnik, Vodič za isplativu održivu javnu nabavku drugo izdanje, Program ujedinjenih naroda za razvoj u Hrvatskoj (UNDP), projekat „Poticanje energetske efikasnosti u Hrvatskoj“, str. 22.

OKOLIŠNI KRITERIJI I EKOZNAKE

Direktive sadrže detaljan sistem obaveznih referenci za standarde i drugih usporedivih instrumenata, sa hijerarhijom koja preferira evropske standarde, ali u odsustvu istih mogu se zamjeniti međunarodnim ili nacionalnim ekvivalentnim instrumentima. Treba istaći da obaveza referiranja na Evropske standarde, ne obavezuje ugovorna tijela da kupuju samo one proizvode ili usluge koje su u skladu sa njima. Obaveza navođenja standarda je referentna tačka, obzirom na to da se ostavlja mogućnost ponuđačima da se pozivaju na ekvivalentna rješenja.

Kod standarda je bitno naglasiti njihovu pravnu specifičnost. Način na koji se oni shvaćaju unutar *aquisa communautaire* omogućava zapravo da kroz standarde, ekološke odredbe postaju obavezujuće. Ugovorna tijela su slobodna da odrede specifične tačke kojima će zahtijevati viši nivo ekološke zaštite, potom te tačke unijeti u standarde, pod uvjetom da zahtjevani nivoi ekološke zaštite ne ograničavaju konkurenciju i ne diskriminiraju potencijalne ponuđače. Ovo konkretno znači da ugovorno tijelo kad se odluči na ekološku nabavku može kroz standarde obavezati ponuđače da dostavljaju ponude sa većom ekološkom zaštitom, tako što će zahtijevati konkretni Evropski standard ili njegov nacionalni ili međunarodni ekvivalent. Na taj način *aquis communautaire* je omogućio da „obilaznim putem“ dođe do ostvarenja većeg nivoa ekološke zaštite, pa čak i preko standarda koji nisu isključivo evropski.

Primjena ovog načina je vidljiva iz sljedećeg primjera: Kroz tehničku specifikaciju mogu se koristiti i okolišni kriteriji standardiziranih eko-oznaka, ali se ne može zahtijevati da određeni proizvod posjeduje određenu eko-oznaku, već samo da je u skladu sa kriterijima. To znači da se ne može zahtijevati npr. certificirani „Blue Angel papir“, jer je diskriminirajuće. Ali se u tehničku specifikaciju mogu uključiti kriteriji koje koristi ta eko-oznaka: Papir mora sadržavati najmanje 80% recikliranog sadržaja; Biti u potpunosti bez klora; Imati trajnost> od 100 godina, prema ISO 9706 , DIN 1309, AFNOR Q11-013 ili ekvivalent. Također, uvijek je presudno istaći ovu formulaciju: Proizvodi koji nose oznaku Blue Angel smatrat će se odgovarajućima kao i ostali proizvodi sa određenim dokazom o usklađenosti.¹⁰

¹⁰ Ibidem, str. 23.

ZAHTJEVI ZA RADNIM SVOJSTVIMA, FUNKCIONALNOSTI I MATERIJALIMA

Prilikom izrade tehničke specifikacije i u ovom aspektu je ostavljeno na dispoziciju ugovornom organu želi li da predmet nabavke ima određena radna svojstva, funkcionalnosti, ili da je od materijala koji osiguravaju veći nivo ekološke zaštite, sve dok propisane stavke uvažavaju pravo Unije i dok su nediskriminatorna. Aneks V Direktive definira načine na koje materijali mogu biti dio tehničke specifikacije. Primjeri gdje je ova specifikacija dozvoljena su:

- Gdje ugovorno tijelo daje spisak supstanci opasnih po životnu sredinu ili zdravlje, i precizira da ne želi ove supstance prisutne u materijalima koje kupuje,
- Gdje je potreban određeni procenat recikliranog ili ponovno upotrebljenog materijala u proizvodima,
- Gdje se zahtjeva da prozorski okviri budu napravljeni od drveta.

U pogledu funkcionalnosti preporučuje se da se ne ide previše u detalje, jer će se na taj način dati više mjesta kreativnosti tržišta. Na primjer u slučaju usluga zagrijavanja i hlađenja prostorija mogu se definisati unutarnji uvjeti u zgradi: Unutrašnja temperatura između 18-22 °C i 26-28 °C ljeti, a relativna vlaga 50%. Na taj način, potencijalni ponuđač može izabrati bilo koji način za postizanje traženih uvjeta, a da ne slijedi vrlo specifične zahtjeve za sistem grijanja/hlađenja koji će koristiti u zgradi.¹¹

PROIZVODNI PROCESI I METODE

Direktive striktno zabranjuju navođenje tačno određenih proizvoda, ili proizvoda specifične izrade ili porijekla, zbog zabrane favoriziranja. Ukoliko je to nemoguće izbjeći, daje se mogućnost navođenja ali uz obavezno predviđanje ekvivalenta, čime se želi osigurati stvarna konkurencija, odnosno izbjeći diskriminacija.¹²

¹¹ Ibidem, str. 24.

¹² Interpretative communication of the Commission on the Community law applicable to public procurement and the possibilities for integrating environmental considerations into public procurement, COM (2001), 274

Aneks V Direktive se odnosi na dozvoljene načine posebnih proizvodnih procesa. Primjer toga su:

- Električna energija iz obnovljivih izvora: Zahtjeva da se određeni procenat električne energije dobije iz obnovljivih izvora (ponuđači će morati dostaviti jasan dokaz izvora u svojoj ponudi, jer nije moguće saznati iz proizvoda kojim sredstvima je napravljen);
- Hrana iz organske poljoprivrede: Zahtjeva da određeni procenat namirnica bude organski proizveden;
- Održiva sječa šuma: Zahtjeva da drvena građa za novu zgradu bude dobivena iz održivog izvora.

KORIŠTENJE ALTERNATIVNIH PONUDA

Korištenje alternativnih ponuda vrlo je specifičan i poprilično složen instrument. Proizvodi i usluge koji su manje štetni za okoliš, mogu govoreći uopćeno, biti skuplji od drugih proizvoda i usluga. Prilikom definisanja predmeta ugovora, ugovorno tijelo mora naći balans između finansijskih i ekoloških ciljeva. Korištenje alternativnih ponuda upravo omogućava ugovornom tijelu da optira između ovih ciljeva. Prilikom korištenja ovog načina, ugovorno tijelo najprije odredi predmet ugovora postavljajući minimalne zahtjeve koji se trebaju ispuniti za tzv. „neutralnu ponudu“ ili Varijantu 1 kako se najčešće označava. Zatim može postaviti dodatnu ekološku specifikaciju kao alternativu tj. Varijantu 2 ili Zelenu ponudu. Kasnije po dostavljanju ponuda i prilikom evaluacije, ugovorno tijelo može izabrati onu koja mu najviše odgovara, a da pri tome uvaži i finansijske i ekološke aspekte nabavke.¹³

DODJELA UGOVORA

Dodjela ugovora je posljednja faza postupka javne nabavke. U ovoj fazi, naručilac ocjenjuje kvalitetu ponuda koje su u skladu sa tehničkom specifikacijom, kako bi se odabrao najprikladniji ponuđač.

¹³ Ibidem, str. 25.

Dva su kriterija za dodjelu ugovora:

1. Najniža cijena i
2. Ekonomski najpovoljnija ponuda.

U prvom slučaju, odluka se isključivo temelji na cijeni ponude. Dakle, ako okolišni zahtjevi nisu uvedeni u nekoj ranijoj fazi, sada ih više nije moguće uvesti i koristiti. Ukoliko je odabrana opcija ekonomski najpovoljnije ponude, uz cijenu je moguće koristiti i druge kriterije, npr. kvalitetu, datum isporuke, tehničke ili okolišne karakteristike. Ako je odabrana ponuda kao najisplativija u ekonomskom smislu, uz cijenu bi se i druge stavke trebale uzeti u obzir, kao što su kriteriji za kvalitetu, rok isporuke, tehničke i ekološke karakteristike. Vrlo je važno da su okolišni kriteriji:

- U skladu sa predmetom nabavke,
- Objektivno mjerljivi,
- Ponderirani u odnosu na druge kriterije,
- Jasno definisani u tenderskoj dokumentaciji kako bi se jamčila transparentnost.

DEFINISANJE KLAUZULA ZA IZVRŠENJE UGOVORA

Ugovorni organ može uvesti okolišne kriterije u klauzule ugovora, odnosno pravila pod kojima ugovor mora biti izvršen. Ove klauzule nemaju uticaj na dodjeljivanje ugovora, ali moraju biti jasno naglašene u tenderskoj dokumentaciji i odnositi se na izvršavanje ugovora.

Klauzule se mogu odnositi samo na način na koji se ugovor treba izvršiti. Ni u kojem slučaju one ne smiju biti „pokrivenne“ tehničke specifikacije, kriteriji odabira ili kriteriji dodjeljivanja ugovora te bi ih svi potencijalni ponuđači trebali biti u stanju zadovoljiti.

Dobavljač je obavezan poštovati te uvjete prilikom obavljanja posla ili izvršavanja ugovora. Ako nije u stanju to učiniti, naručilac može ili definisati

finansijske kazne (tzv. penale) ili čak zatražiti raskidanje ugovora.¹⁴

Zaključujemo da je okolišne kriterije moguće uključiti u tendersku dokumentaciju, ukoliko se poštuju sljedeća osnovna načela:

- Svi okolišni kriteriji su jasno spomenuti u tenderskoj dokumentaciji;
- Tenderska dokumentacija poštuje opća načela transparentnosti, nediskriminacije i jednakosti;
- Kriteriji su usklađeni sa predmetom nabavke;
- Kriteriji moraju biti objektivno mjerljivi;
- Prihvaća se bilo koji način dokazivanja usklađenosti sa datim kriterijima.

IZRADA OKOLIŠNIH SPECIFIKACIJA

„Zeleni“ proizvodi/usluge su oni koji imaju manji negativan uticaj na okoliš tokom svog životnog ciklusa, a istovremeno osigurava iste ili čak bolje funkcionalne karakteristike, kvalitetu i zadovoljstvo korisnika u usporedbi sa standardnim proizvodom. Uspostavljanju odgovarajućeg skupa okolišnih standarda najviše pomažu ekooznake i sve veći broj nacionalnih smjerica.

EKOOZNAKE

Kako bi se olakšalo prepoznavanje proizvoda koji zadovoljavaju određene okolišne standarde, na tržištu sada postoji veliki broj ekooznaka. Takvi proizvodi moraju zadovoljiti niz zahtjeva prije nego što se dopusti postavljanje oznaka.

Na ovom mjestu potrebno je pojasniti izraz „cjeloživotna ocjena“ (eng. Life-Cycle Assessment (LCA)). Nime, prema definiciji Evropske Komisije LCA je *„metoda za ocjenu okolišnih aspekata i potencijalnih učinaka vezanih uz neki*

¹⁴ Neki primjeri ugovornih klauzula su: proizvodi će biti isporučeni u velikom pakiranju, umjesto kao pojedinačne jedinice; dobavljač mora koristiti kontejnere za višekratnu upotrebu prilikom isporuke proizvoda; dobavljač mora prikupljati ambalažni otpad i iskorištene proizvode koje je isporučio u svrhu recikliranja ili ponovne upotrebe; na svim proizvodima mora se naznačiti doza koja bi trebala koristiti, kako bi se izbjegla prekomjerna upotreba; sve usluge morat će se provoditi u skladu sa procedurama i kriterijima koje su utvrđene sistemom upravljanja okolišem;

*proizvod, a koja uključuje sve podatke o ulaznim i izlaznim materijalima, njihovom uticaju na okoliš i interpretaciju rezultata.*¹⁵Suština ove metode ogleda se u tome da ona omogućava identifikaciju najznačajnijih uticaja na okoliš nekog proizvoda, kvantificira okolišne koristi koje se mogu ostvariti poboljšanjem dizajna proizvoda i uspoređuje okolišnu prihvatljivost konkurentnih proizvoda i postupaka.

U svijetu su, kako od strane vlada tako i od nevladinih organizacija pokrenuti deseci dobrovoljnih šema ekooznaka. Većina njih koristi višedimenzionalne kriterije koji se temelje na analizi cjeloživotnih troškova. Međutim, neke se ekooznake temelje samo na jednom uticaju na okoliš, npr. Energy star označavanje energetske efikasnosti.

Ekooznake mogu biti od velike koristi nabavljačima, koji mogu koristiti iste okolišne zahtjeve koje koriste i ekooznake. Proizvod koji nosi ekooznaku smatra se usklađenim sa kriterijima nabavke, pa se na taj način može uštediti vrijeme potrebno za duge procese verifikacije, iako naravno i drugi dokazi zadovoljavanja kriterija moraju biti dopušteni.

U praksi su česti slučajevi da određeni proizvođači tvrde da su njihovi proizvodi „zeleni“ kako bi postigli određenu prednost u odnosu na druge proizvođače, te se ugovornim organima savjetuje da ukoliko žele da upotrebljavaju kriterije ekooznaka u tenderskoj dokumentaciji, ključno je da je tijelo koje izdaje oznake neovisno i vjerodostojno. U tu svrhu je Međunarodna organizacija za standarde (ISO) postavila skup kriterija za određivanje prihvatljive šeme ekooznačavanja- ISO 14024.¹⁶

Prema ISO klasifikaciji postoje tri tipa ekooznačavanja:

1. Oznake Tip I

Oznake proizvoda se temelje na analizi cjeloživotnog uticaja proizvoda na okoliš. Kriterije postavlja neovisno tijelo, a prate se procesima certifikacije ili revizije. Transparentnost i kredibilitet osigurani su certificiranjem od strane trećeg lica. Većina postojećih nacionalnih i međunarodnih šema ekooznaka

¹⁵ Green paper on integrated product policy, COM (2001), 68 Final

¹⁶ Međunarodna organizacija za standardizaciju (International Standard Organization) ISO 14024: Okolišne oznake i deklaracije- Tip 1 okolišno označavanje- načela i postupci za ekološke zaštitne znakove i egolotipe.

pripada upravo ovoj grupi oznaka. Zaključujemo da je ova grupa oznaka najkorisnija za postupke javne nabavke.

2. Oznake Tip II

Ove oznake su zapravo informativne deklaracije koje postavljaju proizvođači, uvoznici ili distributeri. Informacije nisu neovisno verificirane, ne upotrebljavaju predefimirane kriterije i najmanje su informativne od svih tipova oznaka.

3. Oznake Tip III

Ove oznake ne opisuju proizvod, već informišu potrošača o njegovom uticaju na okoliš. Proizvod se „boduje“ prema učincima na okoliš koji su određeni korištenjem LCA metode. Ocjenu daje certificirana agencija, na temelju niza pokazatelja učinaka na okoliš, kao što su potrošnja energije, emisije u zrak i vodu, i dr. Oznaka daje kupcu priliku da uporedi rezultate za različite proizvode i kupi onaj sa najboljim rezultatom, ali ne daje smjernice o tome koliko je dobar proizvod.¹⁷

Brojne nacionalne vlade i nevladine organizacije podupiru nabavljače u provedbi zelene javne nabavke, pružajući im smjernice za uspostavu okolišnih kriterija u tenderskoj dokumentaciji kao i druge praktične savjete o „zelenoj“ ili održivoj nabavci. Također, neki od njih održavaju bazu podataka „zelenih“ proizvoda koji zadovoljavaju okolišne kriterije i poveznice na njihove dobavljače.¹⁸ U procjeni pristiglih ponuda ambiciozniji dobrovoljni okolišni kriteriji trebali bi biti ponderirani sa najmanje 30% ukupne cijene.

Radi se o sljedećim proizvodima:

- papir za umnožavanje i grafički papir,
- proizvodi i usluge za čišćenje,

¹⁷ Informacija preuzeta sa www.environdec.com/gednet

¹⁸ Npr. Evropska Komisija ima opsežne smjernice o provedbi zelene javne nabavke (eng. green public procurement- GPP); Austrija: Procurement Service Austria razvila je opsežne smjernice za neke grupe proizvoda; Danska: Smjernice za „zelenu“ javnu nabavku i ostale važne informacije su dostupne na internet stranici Greenet; Finska: Hymonet je internetski sistem potpore okolišno prihvatljivoj nabavci; Japan: Mreža za zelenu nabavku (eng. Green Purchasing Network (GPN))- web stranica koja sadrži smjernice o održivoj nabavci, uključujući kriterije za proizvode i bazu podataka o dobavljačima; i dr.

- uredska IT oprema,
- građenje,
- promet,
- namještaj,
- električna energija,
- hrana i ugostiteljske usluge,
- tkanine,
- usluge i proizvodi za vrtlarstvo,
- prozori, ostakljena vrata i krovni prozori,
- toplinska izolacija,
- tvrde podne obloge,
- zidne ploče,
- kogeneracijska postrojenja (CHP),
- izgradnja cesta i prometni znakovi,
- ulična rasvjeta i prometna signalizacija,
- mobilni telefoni.¹⁹

ZELENE JAVNE NABAVKE U BOSNI I HERCEGOVINI

U pogledu primjene i harmonizacije prava Bosne i Hercegovine sa aquisom, a prije svega sa direktivama koje uvode ekološke odredbe, Evropska komisija je već nekoliko puta skrenula pažnju na hitnost harmonizacije i vrlo neusklađena zakonodavstva. Posljednji izvještaj o napretku u sektoru javnih nabavki započinje rečenicom: „Nije ostvaren napredak u području javnih nabavki. U ovom svjetlu možemo posmatrati i dosadašnji razvoj ne samo novih pristupa nego i sistema javnih nabavki u cjelini.“

PRAVNI OKVIR

Trenutno zakonsko rješenje u ovom kontekstu predviđa, ali dosta sporadično, bez jasne zakonske razrade, ekološke kriterije. Oni su vidljivi u

¹⁹ Evropski projekat “Buy smart+”, 2012, Zelena nabava u Evropi, Building and Civil Engineering Institute ZRMK. Dostupno na: www.buy-smart.info.

dijelu Zakona koji se odnosi na tehničke specifikacije i kriterije za dodjelu ugovora. U odnosu na tehničke specifikacije jasno je kako sami uvjeti i dokazi nisu definirani, jer su predmeti nabavke raznoliki pa se pribjeglo propisivanju putem pravnog standarda kao što su proporcionalnost i razumnost.²⁰

U samom Komentaru na Zakon o javnim nabavkama istaknuto je, u razradi tehničkih specifikacija, kako u slučaju nedostupnosti standarda, tehničkih propisa ugovorno tijelo ima mogućnost pozvati se na *željene karakteristike ili zahtjeve za izvršenje posla*. Zaključujemo da između ostalog ovakve karakteristike ili zahtjevi mogu obuhvatiti- osim tehničkog aspekta- one koji se odnose na zaštitu zdravlja i sigurnost građana, kao i oni koji se odnose na zaštitu okoliša.²¹

Dolazimo do zaključka da bi tehničke specifikacije mogle dati mnoštvo mogućnosti ili barem načina kako povećati nivo ekološke zaštite, ali su one u pravu BiH svedene na minimum te su i postojeće implementirane samo zbog želje za harmonizacijom iza koje se ne krije stvarna želja za povećanjem ekološke zaštite ili postizanja ušteda, nego puko zadovoljavanje uvjeta na tranzicijskom putu.

U odnosu na kriterije za dodjelu ugovora, ugovornom tijelu je data mogućnost da može, ukoliko se opredjeli za ekonomski najpovoljniju ponudu, uzeti različite potkriterije koji se odnose na tehničku sposobnost, funkcionalne i ekonomske karakteristike. Zaključujemo da se te karakteristike mogu uvesti pod uvjetom da su objektivne, prikladne za identifikaciju ekonomske prednosti, i koliko je to moguće mjerljivi i/ili izraženi u novčanim jedinicama, iz čega se može vidjeti kompatibilnost sa *quisom communautairom*.

Poredeći ovo sa mogućnostima koje pruža evropsko zakonodavstvo, zaključujemo da pravo BiH nije harmonizirano sa *quisom communautairom*

²⁰ Buza, H., Petričević, S., 2010, Praktikum za postupke javnih nabavki, JP NIO Službeni list BiH

²¹ Tybrus, M., et al., 2006, Pravo i politika javnih nabavki BiH-Izbor tekstova, EUPPP, Program podrške Evropske unije sistemu javnih nabavki u Bosni i Hercegovini-II faza, Sarajevo. Dostupno na URL: http://www.javnenabavke.ba/publikacije/pravo_i_politika_javnih_nabavki_eu_bs_hr_sr.pdf.

do kraja u pogledu tehničkih specifikacija roba, radova i usluga, kriterija za dodjelu ugovora i kriterija za odabir ponude.

ZAKON O JAVNIM NABAVKAMA

Zakon o javnim nabavkama u velikoj mjeri je usklađen sa Direktivama. Analizom istog, utvrđeno je kako uvodi novine i razrađuje ekološke kriterije posebno u pogledu tehničkih specifikacija, zatim uvodi dokazivanje istih preko eko-oznaka i daje mogućnost za uvođenje eko-oznaka u tendersku dokumentaciju, predviđa dokaze kojima se može dokazivati tehnička specifikacija. Također, definira i mogućnost uvođenja i razrade ugovornih klauzula za izvršenje ugovora koje mogu biti ekološke. Bitno je istaći još i kako posebno razrađuje za robe, radove i usluge tehničku i profesionalnu sposobnost tako što uvodi mogućnost za traženje dokaza o poduzimanju mjera upravljanja zaštitom okoline i mjerama energetske učinkovitosti.

PRAKSA

Vrlo uzak pravni okvir za zelene javne nabavke rezultirao je i takvom praksom. Pred Sudom Bosne i Hercegovine, u periodu od 2009. do 2011. godine, nije bilo tužbi niti presuda koje su u svom meritumu imale zelene nabavke. Praksa Ureda za razmatranje žalbi je također siromašna, dok izvještaji Agencije za javne nabavke uopće ne tretiraju niti imaju stavku o zelenim nabavkama.

Ipak, zabilježen je slučaj ekoloških, odnosno zelenih kriterija u predmetu broj: UP2-01-07.1-621-10/12 od 27. 6. 2012. godine. Ugovorni organ je tenderskom dokumentacijom u tehničkim specifikacijam za utovarivač kao predmet nabave tražio da u pogledu ispušnih plinova zadovoljava uvjete Europske unije minimalno Stage III A. Žalitelj je smatrao kako je taj zahtjev diskriminatoran, s obzirom da je tad na tržištu bilo jako malo ponuđača koji su ovo ispunjavali. Ured za razmatranje žalbi usvojio je ovaj navod s obrazloženjem kojeg prenosimo u cijelosti: U pogledu žalbenog navoda da je ugovorno tijelo učinilo povrede Zakona o javnim nabavama time što je za predmetni stroj propisalo da isti mora zadovoljavati standard EPA Tier 3 ili EU Stage 3A zahtjeve emisije gasova, ovo tijelo ukazuje da je člankom 14. st. 2. Zakona o javnim nabavama propisano da, uvažavajući postojeće obvezujuće tehničke propise koji su definirani u zakonima o standardizaciji u Bosni

i Hercegovini, tehničke će se specifikacije pozivati na: a) 1) bh. standarde koji su sukladni europskim standardima, tehnička odobrenja ili zajedničke tehničke specifikacije koje se upotrebljavaju u Europskoj uniji... Stoga je ovo tijelo mišljenja da propisivanje europskog standarda u pogledu štetne emisije plinova u načelu ne predstavlja povredu Zakona o javnim nabavama budući da je u pogledu nivoa kvalitete dozvoljeno pozivati se na europske standarde, neovisno od toga što je sasvim moguće da neki propisi u BiH dozvoljavaju i nešto niži standard kvalitete. Pritom nije od utjecaja ni činjenica da su strojevi koji ne ispunjavaju ovu normu jeftiniji, te da se takvi strojevi mogu uvesti u Bosnu i Hercegovinu, kao što žalitelj navodi. Međutim, iz cjelokupne dokumentacije nije jasno da li je zahtjev za ovim standardom koji se pojavljuje samo kod jednog stroja upravljen samo u cilju eliminacije jednih, a favoriziranja drugih, budući da je vidljivo da za druge strojeve u okviru ovog predmeta nabave nije postavljen ovaj zahtjev, odnosno kako žalitelj navodi, za sve ostale mašine po ovoj javnoj nabavci uslov o emisiji ispušnih plinova nije eliminatoran. Ugovorno tijelo na ove prigovorne navode nije adekvatno odgovorilo u svome odgovoru po prigovoru, odnosno ostaje kontradiktorno to što se samo za jedan stroj traži odgovarajući standard, dok se za druge to ne traži, što sve upućuje da je ovakav zahtjev postavljen samo u cilju favoriziranja, a što je u postupcima javnih nabava nedopustivo. Iz ovog stava URŽ-a vrlo je jasno da ugovorni organi prilikom primjene zelenih kriterija nemaju u vidu ekološki učinak nego favorizaciju određenog ponuđača koji je u tom trenutku jedini ispunjavao uvjet baš za ovim standardom. Iz ovakve situacije zaključuje se kako primjena načela najbolje vrijednosti za novac još uvijek nije shvaćena unutar obveznika primjene Zakona o javnim nabavama Bosne i Hercegovine.²²

ZAKLJUČAK

Koncept zelenih javnih nabavki je relativno nov pristup realizacije javnih nabavki, kako na nivou Evropske unije, tako i na nivou država članica, odnosno u okviru EU još uvijek se razrađuju nove mjere za njegovu širu implementaciju. Naime, politika EU je decidna i dosljedna u namjeri da se ekološki kriteriji uvedu i implementiraju u svim sektorskim politikama, kako bi se ispunile već spomenute obaveze o poboljšanju kvaliteta životne

²² REC- Refam Creative Solutions, Zelene javne nabavke u BiH, str. 29

sredine definisane Lisabonskim ugovorom. Analizom postojećih zakonskih i drugih propisa iz ove oblasti, dolazimo do osnovnog zaključka da su održivi rast i razvoj imperativni ciljevi Unije i država članica, a primjena zajedničkih standarda zelenih ili održivih javnih nabavki jedna je od mjera koja će sasvim izvjesno u mnogome doprinijeti njegovom ostvarenju. Podsticanje veće proizvodnje eko-proizvoda i usluga širom Evrope, učvršćivanje pozicije EU kao svjetskog lidera u zaštiti životne sredine i promociji održivog razvoja, primarni su koraci na putu realizacije pomenutog cilja.

Iako ishodi monitoringa i izvještaji Evropske komisije jasno ukazuju na trend rasta primjene koncepta zelenih javnih nabavki u Evropskoj uniji, možemo zaključiti da su dosadašnji rezultati još uvek skromni i da su neophodni dodatni planovi i mjere. Postojeće su djelimično uspješne, jer nisu sve države članice koje su ih primjenile postignule i očekivane rezultate. To je motivisalo Evropsku komisiju da već uzme u razmatranje mogućnost pooštavanja stepena pravne obaveznosti ovog koncepta i njihove zastupljenosti prilikom ocjene stanja opštih tržišnih uslova u nekoj državi članici.

U odnosu na Bosnu i Hercegovinu, zemlje u regionu su pokazale izvjesne konkretne napore i rezultate u uvođenju zelenih javnih nabavki, kako u politički, tako i u zakonodavni okvir. Međutim, praktična primjena je i dalje više nego skromna, a evidentno je da se to može promijeniti jedino ukoliko se prije svega, definišu i sprovedu mjere razvoja tržišta eko-proizvoda i usluga. Bez širokog spektra ovakve ponude, koncept zelenih javnih nabavki ostaje samo političko-demagoški faktor.

LITERATURA

1. Clement, S., et al, 2007, *Procura + Priručnik*, Vodič za isplativu održivu javnu nabavku drugo izdanje, Program ujedinjenih naroda za razvoj u Hrvatskoj (UNDP), projekat „Poticanje energetske efikasnosti u Hrvatskoj“
2. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the

-
- Committee of the Region, *Public procurement for a better environment*, COM (2008) 400 final, Brussel, 16.07.2008. godine
3. Evropska Komisija, *Priručnik o zelenoj javnoj nabavci, Kupujte zeleno!*, 2011., Ured za publikacije EU
 4. Evropski projekat "Buy smart+", 2012, Zelena nabava u Evropi, Building and Civil Engineering Institute ZRMK, dostupno na: www.buy-smart.info
 5. Fadljević, D., et al, 2011, *Zeleni ured- Priručnik*, USAID Ekonomija energetske efikasnosti 3D, UNDP BiH, GIZ Konsultacije za energetske efikasnost
 6. Gasmi, G., 2009, *Novi EU standardi o javnim nabavkama radova, roba i usluga i značaj za Srbiju*, Univerzitet Singidunum Beograd
 7. GPP 2020, *Zelena javna nabavka za nisko-ugljično gospodarstvo*, Okrugli stol: Zelena javna nabavka kao potpora ostvarenju ciljeva EU 2020, Zagrebački energetske tjedan, 13.05. 2014. godine
 8. Ivanušec, D., 2010, *Zelena javna nabava*, Ured za središnju javnu nabavu Hrvatske
 9. Kostić M., Gasmi, G., 2004, *Zelene javne nabavke u Evropskoj uniji i njihova primjena u Srbiji*, Zbornik radova sa XXII Savjetovanja pravnika u privredi u Vrnjačkoj banji, Pravo i privreda, strana 466-476
 10. Kostić, M., 2009, *Eko Oznaka kao vid informacije o proizvodima*, Zbornik radova sa savjetovanja pravnika u privredi u Vrnjačkoj banji- Poslovno pravo i evropske integracije, časopis Pravo i privreda, broj 5-8, Beograd, strana 80-92
 11. Kostić, M., 2010, *Značaj i pravni okvir označavanja ekoloških proizvoda u Evropskoj uniji*, 6. Naučni skup sa međunarodnim učešćem Sinergija 2010
 12. Macanović, M., 2012/2013, *Zelene javne nabavke i novi Zakon o javnim nabavkama*, Studentska revija za privredno pravo, broj 2., strana 54-58
 13. Marić, Lj., 2005, *Reforma sistema javnih nabavki u BiH: Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH broj 49/04 i 19/05)*, Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse, (3), str. 491- 497.
-