



Federaal Actieplan Duurzame Overheidsopdrachten

2009 – 2011

Ministerraad 03 juli 2009

Inhoudstafel

Inleiding.....	4
Verantwoording voor dit actieplan.....	5
DEEL 1: ORIENTATIE VAN EEN FEDERAAL ACTIEPLAN IN DE HUIDIGE (INTERNATIONALE) BELEIDSCONTEXT.....	6
HOOFDSTUK 1: Terminologie inzake (duurzame) overheidsopdrachten.....	7
1.1. Overheidsopdrachten	7
1.2. Duurzame overheidsopdrachten	8
HOOFDSTUK 2: Belang en de mogelijkheid van duurzame overheidsopdrachten.....	9
2.1. Waarom duurzame overheidsopdrachten?	9
2.2. De integratie van duurzame criteria in overheidsopdrachten: beperkte internationale context	9
2.3. De integratie van duurzame criteria in overheidsopdrachten: beperkte Belgische context.....	10
HOOFDSTUK 3: Omgevingsfactoren voor het opstellen van dit federaal actieplan. 11	11
3.1. Duurzame overheidsopdrachten in het ruimere kader van duurzame ontwikkeling:	11
3.1.1. Het internationale niveau.....	11
3.1.2. Het Europese niveau	12
3.1.3. Het Belgische (federale) niveau.....	15
3.1.4. Samenwerking met andere overheden	18
3.1.5. Raadpleging van het middenveld ter voorbereiding van de politieke besluitvorming.....	19
3.2. Aandachtspunten voor het opstellen van dit federaal actieplan	20
3.2.1. Een federaal actieplan in het Europese kader.....	20
3.2.2. Doelstellingen.....	21
3.2.3. Clausules en criteria.....	22
3.2.4. Criteria voor prioritaire product- en dienstengroepen.....	23
3.2.5. Monitoring.....	24
DEEL 2: UITWERKING VAN HET FEDERAAL ACTIEPLAN	27
HOOFDSTUK 4: Hindernissen m.b.t. de integratie van duurzaamheidsaspecten in overheidsopdrachten.....	28
4.1. Stand van zaken m.b.t. Belgische duurzame overheidsopdrachten.....	28
4.2. Obstaten en uitdagingen bij de integratie van duurzaamheidscriteria in overheidsopdrachten.....	30
HOOFDSTUK 5: Bepaling van strategische doelstellingen en richtsnoeren.....	32
5.1. Strategische doelstellingen.....	32
5.2. Richtsnoeren.....	33
HOOFDSTUK 6: Uitwerking van de strategische doelstellingen	34
Doestelling 1: Garanderen van technische expertise m.b.t. duurzame criteria.....	34
Actie 1.1.: Actualiseren en vernieuwen van de ‘Gids voor duurzame aankopen’ .	34
Actie 1.2.: Actualiseren van de omzendbrief P&O/DO/1.....	36

Doelstelling 2: Garanderen van technische expertise m.b.t. wettelijke aspecten....	38
Actie 2.1. Informeren over wettelijke mogelijkheden	38
Actie 2.2. Vormen van de federale aankopers	39
Actie 2.3. Verzekeren van de integratie van ethisch/sociale aspecten in overheidsopdrachten.	39
Doelstelling 3: Verzekeren van informatieoverdracht binnen de federale overheidsdiensten en het Ministerie van Landsverdediging.	41
Actie 3.1. Monitoring: cellen duurzame ontwikkeling.....	41
Actie 3.2. Naleving van bepalingen in de omzendbrieven in federale overheidsopdrachten door de Inspectie van Financiën	42
Actie 3.3. Informatieoverdracht bewerkstelligen via het Netwerkoverleg ABA/FOR van de federale overheidsaankopers	43
Doelstelling 4: Het bieden van een politiek en ambtelijk draagvlak voor de implementatie van het federaal beleid inzake duurzame overheidsopdrachten.....	44
Actie 4.1.: Een samenwerkingsprotocol tussen de voogdijministers van de FOD Kanselarij van de Eerste Minister, de FOD Personeel en Organisatie en de POD Duurzame Ontwikkeling	44
Actie 4.2. De activiteiten van de ICDO-CCIM werkgroep duurzame overheidsopdrachten	45
Actie 4.3. De cellen Duurzame ontwikkeling en de EMAS verplichting.....	46
Doelstelling 5: Het verzekeren van coördinatie en uitwisseling van informatie tussen de overige beleidsniveaus en stakeholders	48
Actie 5.1: Een betere integratie in en een grotere deelname aan Europese en internationale initiatieven/evenementen/werkgroepen verzekeren	48
Actie 5.2: Samenwerking met de gewesten	49
Actie 5.3. De dialoog stimuleren/verbeteren.....	49
Doelstelling 6: Het voeren van onderzoek naar de mogelijkheden van innovatief aanbesteden.	51
Actie 6.1: Advies over innovatief aanbesteden in België	51
Doelstelling 7: Het informeren over de kostprijs van duurzame producten.....	52
Actie 7.1.: Onderzoek naar de mogelijkheden en hindernissen voor de toepassing van de Levenscycluskost (Life Cycle Cost Analysis – LCC) in overheidsopdrachten	52
 HOOFDSTUK 7: Opvolging van dit federaal actieplan	 54

Inleiding

Duurzame overheidsaankopen zijn geen doel op zich: door milieuvriendelijke, sociaal en ethisch verantwoorde producten en diensten aan te kopen, dragen de overheidsdiensten bij tot een duurzaam ontwikkelingsbeleid dat op langere termijn (meer) duurzame consumptie- en productiepatronen kan bewerkstelligen.

In Europa besteden de overheden zo'n 16 % van het BBP. In de OESO-landen betreft het 11%.¹ In België zijn de werkingskosten en investeringen goed voor zo'n 15%, waarbij voor de aankoop van goederen, diensten en investeringen zo'n 5.4 % van het BBP besteed wordt.² De overheidssector heeft dus een belangrijke troef in handen om de consumptie- en productiepatronen rechtstreeks te beïnvloeden.³ Haar rol gaat dus veel verder dan het vervullen van een voorbeeldfunctie voor andere maatschappelijke actoren. Overheidsopdrachten die maatschappelijk verantwoord ondernemen en duurzame productie aanmoedigen, zijn een hefboom voor de totstandkoming van een markt voor duurzame producten en diensten.

¹ OECD, Promoting Sustainable Consumption: Good practices in OECD countries, 2008 en EU Commission, Handbook on green public procurement

² Federaal Planbureau, Economische vooruitzichten 2008-2013, table 30, p. 119.

³ Euro Strategy Consultants; The Single Market Review Series; Subseries III - Dismantling of Barriers: Public Procurement; Summary; July 1996 cfr. http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/

Verantwoording voor dit actieplan

Voorliggend federaal actieplan duurzame overheidsopdrachten geeft invulling aan de vraag van de Europese Commissie m.b.t. de opmaak van actieplannen duurzame overheidsopdrachten door de lidstaten⁴. Het plan is geldig voor de periode 2009 – 2011. Het geeft een beperkte analyse van de (inter)nationale beleidscontext en de Belgische status i.v.m. de integratie van duurzame criteria in overheidsopdrachten. Het formuleert op basis hiervan de maatregelen die de federale overheid zal nemen om de integratie van duurzame criteria in overheidsopdrachten te versnellen in de komende jaren.

Voor de periode van dit actieplan stelt de Belgische federale overheid zich achter de doelstelling van de Europese Raad en de Europese Commissie van 50 % duurzame aankoopprocedures voor alle federale overheidsopdrachten. Duurzame aankoopprocedures zijn conform de instructies zoals weergegeven in de federale omzendbrieven, in het bijzonder deze van actie 1.2. en actie 2.1. van dit actieplan. Voor zover criteria voor bepaalde productgroepen op het Europese niveau beschikbaar zijn, zullen deze overgenomen worden. Zolang er nog geen volledige harmonisatie is gebeurd, zal ook verwezen worden naar criteria van type-I labels uit de buurlanden. Zo zal, via dit plan, zo veel als mogelijk, aansluiting gezocht worden bij de Europese methode voor criteriabepaling en tevens de verschillende Europese instrumenten en mechanismen inzake monitoring.

De federale overheid moedigt de Europese Commissie aan om verder werk te maken van haar beleid inzake milieuvriendelijke en sociaal verantwoorde overheidsopdrachten. Zij ziet, net als Europa, het formuleren van milieucriteria in het kader van eco-innovatieve producten en diensten. Tevens wenst zij waar aangewezen en mogelijk het belang van sociale aspecten in overweging te nemen. Daardoor kadert haar beleid inzake duurzame overheidsopdrachten in het bredere beleid van duurzame ontwikkeling. Ten slotte wil zij zich inspannen tot het bepalen van minimumcriteria voor groepen die (op kortere termijn) niet door Europa zullen ontwikkeld worden.

Ingevolge de talrijke adviezen voor een nationaal kader voor duurzame overheidsopdrachten zal de federale regering binnen de werkzaamheden rond de nationale strategie duurzame ontwikkeling streven naar de uitwerking van een nationaal actieplan om de ondernemingen een homogene aanpak van overheidswege te bieden.

⁴ Zie EU COM(2003) 302 final m.b.t. geïntegreerd productbeleid. Zie ook OESO, Aanbevelingen C(2002)3

***DEEL 1: ORIENTATIE VAN EEN FEDERAAL ACTIEPLAN IN DE
HUIDIGE (INTERNATIONALE) BELEIDSCONTEXT.***

HOOFDSTUK 1: Terminologie inzake (duurzame) overheidsopdrachten

1.1. Overheidsopdrachten

Volgens de wet overheidsopdrachten van 24 december 1993 bestaan er drie soorten overheidsopdrachten:

“Overheidsopdracht voor aanneming van werken : de overeenkomst onder bezwarende titel gesloten tussen een aannemer enerzijds en een aanbestedende overheid anderzijds, en die betrekking heeft :

**) hetzij op de uitvoering, hetzij op de uitvoering samen met het ontwerp van werken in verband met de in bijlage 1 vermelde werkzaamheden of van een werk ;*

**) hetzij op het laten uitvoeren, met welke middelen ook, van een werk dat aan de door de aanbestedende overheid vastgestelde eisen voldoet.*

Het werk is het resultaat van een geheel van bouwwerkzaamheden of van wegebouwkundige werken dat ertoe bestemd is als zodanig een economische of technische functie te vervullen.

[...]

Overheidsopdracht voor aanneming van leveringen : de overeenkomst onder bezwarende titel gesloten tussen een leverancier enerzijds en een aanbestedende overheid anderzijds, en die betrekking heeft op de verwerving door koop- of aannemingsovereenkomst, huur, huurkoop of leasing met of zonder aankoopoptie van producten. Deze overeenkomst mag bijkomend werken van aanleg en plaatsing bevatten ;

Overheidsopdracht voor aanneming van diensten : de overeenkomst onder bezwarende titel gesloten tussen een dienstenverlener enerzijds en een aanbestedende overheid anderzijds, en die betrekking heeft op in bijlage 2 bij deze wet vermelde diensten.

Een overheidsopdracht kan meerdere voorwerpen hebben die tezelfdertijd betrekking kunnen hebben op werken, leveringen en diensten.”⁵

Een overheidsopdracht is dus een contract dat aan bijzondere regels is onderworpen, aangezien de consument die een product, een dienst of benodigdheden wil aankopen een overheidsdienst is die gebruik maakt van overheidsgelden en daarom dient te handelen met oog op het algemeen belang

De wetgeving overheidsopdrachten steunt op drie beginselen die op alle overheidsopdrachten, ongeacht het bedrag, van toepassing zijn: vrije toegang tot de overheidsopdrachten, gelijke behandeling van kandidaat-aannemers, -leveranciers en -dienstverleners, transparantie van de procedures.

⁵ Wet van 24 december 1993, art. 5; zie ook art. 3 van de wet van 15 juni 2006 (BS 15/02/2007)

1.2. Duurzame overheidsopdrachten

Een duurzame overheidsopdracht volgt de hierboven aangehaalde beginselen en de door de wet bepaalde regels en is daarnaast in overeenstemming met alle dimensies van het Europees paradigma voor duurzame ontwikkeling – die strikt economische aspecten, maar ook milieu- en sociale aspecten inhouden.

Een interessante definitie hiervan werd gegeven door de Task Force Marrakech⁶ voor duurzame overheidsopdrachten, onder Zwitsers voorzitterschap. Deze definitie luidt als volgt:

*“Sustainable Public Procurement is a process whereby organisations meet their needs for goods, services, works and utilities in a way that achieves value for money on a whole life basis in terms of generating benefits not only to the organisation, but also to society and the economy, whilst minimising damage to the environment.”*⁷

Inmiddels formuleerde de Europese Commissie een meer praktische definitie in de context van groene overheidsopdrachten⁸. De Belgische federale overheid stelt zich achter deze definitie, op voorwaarde dat hierin ook aandacht is voor de drie dimensies van duurzame ontwikkeling. Aldus stelt zij zich achter de volgende bepaling:

Duurzame overheidsopdrachten hebben betrekking op een proces waarbij overheden op zoek zijn naar de aankoop van goederen, diensten en werken met een verminderde negatieve milieu en sociale impact doorheen hun levenscyclus in vergelijking met goederen, diensten en werken die dezelfde primaire functie vervullen als anders aangekochte goederen, diensten of werken. Hierbij wordt rekening gehouden met de drie dimensies van duurzame ontwikkeling, meer bepaald:

- 1) het verbeteren van de kwaliteit van de economische groei, de competitiviteit van de bedrijven en de voorwaarden voor mededinging via de creatie van een level-playing field⁹ dat aan voldoende bedrijven, waaronder ook KMO, toelaat om mee te dingen naar overheidsopdrachten;***
- 2) het beschermen van het leefmilieu en het verminderen van de ecologische voetafdruk van de overheidsconsumptie;***
- 3) het aanmoedigen van waardig werk, werkvoorwaarden en groene jobs¹⁰.***

⁶ Final draft - Status assessment (SA), 2 February 2007

⁷ “Note: SPP should consider the environmental, social and economic consequences of: design; non-renewable material use; manufacture and production methods; logistics; service delivery; use; operation; maintenance; reuse; recycling options; disposal; and suppliers’ capabilities to address these consequences throughout the supply chain.”

⁸ COM(2008) 400/2 en zie ook Council Conclusions on public procurement for a better environment (25 september 2008)

⁹ Een playing level duidt een milieu aan waarin alle ondernemingen van een bepaalde markt dezelfde regels moeten volgen en even competitief kunnen zijn.

¹⁰ Dat de sociale aspecten opgenomen dienen te worden in het debat over ‘groene’ duurzame aankopen wordt zelf door de Europese Raad onderschreven: “The Council calls on the Commission, in cooperation with Member States, to continue seeking ways in which social aspects can be better incorporated along with environmental aspects in public procurement, while taking account of the total life cycle cost, and to encourage the exchange of best practices in this field, in particular by publishing legal and practical recommendations where appropriate;” Council Conclusions on public procurement for a better environment, 25 september 2008.

HOOFDSTUK 2: Belang en de mogelijkheid van duurzame overheidsopdrachten

2.1. Waarom duurzame overheidsopdrachten?

In “Groen kopen”, het handboek van de Europese Commissie inzake milieuvriendelijke overheidsopdrachten, worden de volgende feiten aangehaald.

“Als alle overheidsdiensten in de EU groene elektriciteit zouden eisen, zou het equivalent van 60 miljoen ton CO2 worden bespaard, wat overeenkomt met 18% van de reductie van broeikasgassen waartoe de EU zich heeft verbonden krachtens het Kyotoprotocol. Vrijwel eenzelfde besparing zou kunnen worden gerealiseerd als de overheidsdiensten gebouwen met een hoge milieukwaliteit zouden kiezen.

Als alle overheidsdiensten in de EU energie-efficiëntere computers zouden eisen, en hierin gevolgd zouden worden door de hele markt, zou dit resulteren in een besparing van 830.000 ton CO2.

Als alle Europese overheidsdiensten zouden kiezen voor efficiënte wc’s en kranen in hun gebouwen, zou het waterverbruik verminderen met 200 miljoen ton (komt overeen met 0,6% van het totale huishoudelijke verbruik in de EU).”¹¹

2.2. De integratie van duurzame criteria in overheidsopdrachten: beperkte internationale context

De OESO heeft een aantal conclusies getrokken uit een bevraging van haar lidstaten met de bedoeling om na te gaan of haar aanbevelingen van 2002 m.b.t. het in overweging nemen van milieuaspecten in overheidsopdrachten¹² werden nagevolgd. Twintig landen hebben de OESO-vragenlijst beantwoord. Hieruit blijkt dat 42% van de respondentlanden op de hoogte waren van de aanbevelingen en dat deze 53% van de landen hebben aangezet om rekening te houden met milieucriteria in hun openbaar aankoopbeleid; verder waren 80% van de landen van mening dat deze aanbevelingen de ontwikkeling van “groene” overheidsopdrachten ondersteunen. Hieruit blijkt het belang van een krachtig beleid met maatregelen die de betrokken sectoren een aanzet en een houvast bieden voor duurzame overheidsopdrachten.

De OESO heeft ook vastgesteld dat 84% van de respondentlanden de implementatie van ecologische overheidsopdrachten via een monitoringsysteem opvolgen, maar dat 42% van de landen geen ex ante of ex post evaluatie uitvoeren van de milieu- en financiële voordelen die hieruit voortvloeien. Het gaat hier om een essentiële factor (zie 3.2.5.).

De Europese Commissie stelt inmiddels (juni 2008) vast dat reeds 14 van haar lidstaten beschikken over een goedgekeurd nationaal actieplan inzake duurzame overheidsopdrachten. Twaalf andere lidstaten (waaronder België) werken aan de goedkeuring van een plan of strategie (zie verder 3.1.3.).¹³

¹¹ EU Commission, Buying green! A handbook on environmental public procurement, 2004

¹² OESO, Aanbeveling C(2002)3

¹³ EU COM (2008) 400/2

2.3. De integratie van duurzame criteria in overheidsopdrachten: beperkte Belgische context

Vandaag wordt algemeen aangenomen dat sociale en milieuoverwegingen in alle stappen van de aanbestedingsprocedure kunnen worden opgenomen. Daarvoor dient weliswaar met een aantal voorwaarden rekening te worden gehouden. Met name wanneer duurzaamheidscriteria als gunningscriteria worden gehanteerd moet zeker worden gesteld dat deze op eenzelfde wijze aan de inschrijvers worden bekend gemaakt (transparantie) en dat de criteria verband houden met het voorwerp van de opdracht teneinde een objectieve vergelijking van de offertes mogelijk te maken. Verder mogen de gehanteerde criteria geen onbeperkte keuzevrijheid bij de aankoopdiensten openlaten en dienen ze te beantwoorden aan de grondbeginselen van het EG-verdrag inzake vrij verkeer van goederen en diensten en vrijheid van vestiging, alsook aan de daaruit afgeleide beginselen zoals gelijke behandeling, discriminatieverbod, evenredigheid en transparantie (zie 1.1.).

De discussie over de integratie van duurzame aspecten werd versneld door relatief recente rechtspraak van het Europese hof¹⁴ en door het in werking treden van twee Europese richtlijnen. Het gaat hier meer bepaald over de **richtlijn 2004/18 voor klassieke sectoren en richtlijn 2004/17 voor de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten**. Richtlijn 2004/18 stelt onder meer het volgende in haar eerste inleidende overweging:

*“[...] Deze richtlijn is gebaseerd op de jurisprudentie van het Hof van Justitie, met name die betreffende de gunningscriteria, die duidelijk maakt welke mogelijkheden de aanbestedende diensten hebben om aan de behoeften van het betreffende publiek tegemoet te komen, onder meer op ecologisch en sociaal gebied, vooropgesteld dat dergelijke criteria verband houden met het voorwerp van de opdracht, voor de aanbestedende dienst geen onbeperkte keuzevrijheid openlaten, uitdrukkelijk vermeld zijn en in overeenstemming zijn met de in overweging 9 genoemde grondbeginselen.”*¹⁵

Met de goedkeuring van de Europese richtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG van 31 maart 2004 werd het wenselijk geacht de volledige Belgische wetgeving inzake overheidsopdrachten te herzien. Deze hervorming heeft geleid tot de wet overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten van 15 juni 2006 en van de wet van 16 juni 2006 betreffende de gunning, informatie aan kandidaten en inschrijvers en wachttermijn inzake overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten. Deze wetten werden gewijzigd door de wetten van 12 januari 2007 en bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 15 februari 2007.

Met uitzondering van een beperkt aantal artikelen zijn deze wetten nog niet in werking getreden, omdat de uitvoeringsmaatregelen ervan nog worden uitgewerkt (streefdatum 2010). In afwachting hiervan werden bij de KB's van 12 januari 2006 en 23 november 2007 enkele aanpassingen en aanvullingen aangebracht in de huidige reglementering met het oog op de omzetting van de dwingende bepalingen van de richtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG. De geactualiseerde (geconsolideerde) reglementering kan teruggevonden worden op de website

<http://www.belgium.be/nl/economie/overheidsopdrachten/index.jsp>.

¹⁴ Vaak geciteerde voorbeelden betreffen de Wienstrom case (C-448/01, 4 december 2003) en de Concordia bus case (C-513/99, 18 september 2002). Voor samenvattingen en relevantie m.b.t. duurzame overheidsopdrachten, zie EU Commission, *Buying green! A handbook on environmental public procurement*, 2004

¹⁵ Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 houdende coördinatie van de procedures inzake overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten (1)

HOOFDSTUK 3: Omgevingsfactoren voor het opstellen van dit federaal actieplan.

3.1. Duurzame overheidsopdrachten in het ruimere kader van duurzame ontwikkeling:

Het nieuwe paradigma van duurzame ontwikkeling is op internationaal en Europees vlak algemeen erkend. Volgens de in het *Brundtlandrapport* (WCED, 1987) gepubliceerde definitie van duurzame ontwikkeling wordt groei aanvaard op voorwaarde dat hulpbronnen en middelen worden beheerd op een zodanige wijze dat een tenminste gelijkwaardige productiecapaciteit en dus welzijn in de toekomst wordt verzekerd. Productie is een functie van de productiefactoren, d.w.z. arbeid, fysiek kapitaal en natuurlijk kapitaal. Deze formule is een nieuwe benadering voor het beoordelen van de rationele toewijzing van hulpbronnen en middelen ter bevrediging van een behoefte, en daarmee van het economisch gedrag. Volgens deze formule nemen de marktspelers in de kosten- en batenberekening factoren op die anders soms geëxternaliseerd blijven (vervuiling, sociale samenhang, enz.). Deze nieuwe benadering van de economische rationaliteit heeft ook een rechtstreekse invloed op de overheidsopdrachten. Ze impliceert immers dat er een gelijkwaardige aandacht moet uitgaan naar economische aspecten (in de strikte zin van het woord) en naar milieu- en sociale aspecten¹⁶. Deze visie wordt in verschillende teksten bevestigd, ook al is de vooruitgang meer tastbaar voor wat het milieu betreft.

3.1.1. Het internationale niveau

Op internationaal vlak wordt in hoofdstuk 4, paragraaf 4.23 van de *Agenda 21* (top van Rio, 1992) het volgende bepaald:

“De regeringen spelen zelf ook een rol binnen de consumptie, met name in landen waar de publieke sector een groot aandeel heeft in de economie, en ze kunnen een aanzienlijke invloed uitoefenen op beslissingen van bedrijven en de mentaliteit van de bevolking. Ze dienen dan ook het aankoopbeleid van hun instanties en afdelingen onder de loep te nemen teneinde het nationale aankoopbeleid, waar mogelijk, meer milieuverantwoord te maken, zonder daarbij internationale handelsprincipes te schenden.”

In het *implementatieplan van de Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling* worden de verantwoordelijkheden van de overheden en de overheidsdiensten inzake wijziging van niet-duurzame consumptie- en productiepatronen als volgt omschreven:

“De van toepassing zijnde overheidsinstanties op alle niveaus aanmoedigen om de argumenten voor duurzame ontwikkeling in overweging te nemen bij hun besluitvorming, daarbij inbegrepen nationale en lokale ontwikkelingsplanning, investeringen in de infrastructuur, industriële ontwikkeling en openbare aanbestedingen.”

¹⁶ Mededeling van de Commissie, 18 november 1997, COM (97) 592.

“Dit houdt in dat de volgende acties moeten worden ondernomen op internationaal, regionaal en nationaal niveau: [...]

b) [Doorgaan] met het bevorderen van de internalisering van milieukosten en het gebruik van economische instrumenten, waarbij het principe geldt dat ‘de vervuiler betaalt’. Dit met inachtneming van het publieke belang en zonder de internationale handel en investeringen te belemmeren;

c) Beleid op het gebied van openbare aanbestedingen [...] bevorderen dat aanmoedigt tot ontwikkeling en verspreiding van milieuvriendelijke goederen en diensten;

d) ”¹⁷

In navolging van deze Johannesburg Wereldtop werd een Marrakech Task Force inzake duurzame ontwikkeling opgericht met als doel het verspreiden van goede praktijken inzake duurzame (groene) overheidsopdrachten.

Ook de Raad van de OESO moedigde haar lidstaten in 2002 aan tot *“het uitwerken van een beleid voor de vergroening van de overheidsaankopen dat in overeenstemming is met het nationale beleid inzake mededinging en andere relevante domeinen en dat in overeenstemming is met de internationale verplichtingen en engagementen,”*¹⁸

Naast milieu worden ook sociale aspecten door de OESO in overweging genomen. België wordt door de OESO beschouwd als de grote voorloper met betrekking tot de integratie van ethische en sociale aspecten in het beleid inzake overheidsopdrachten.¹⁹

3.1.2. Het Europese niveau

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam (1 mei 1999) wordt de interne markt niet slechts uitgebouwd met als oogmerk economische groei in de strikte zin, maar ook in een breder perspectief van duurzame ontwikkeling.

Artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Economische Gemeenschap stelt het stimuleren van een duurzame ontwikkeling van de economische activiteiten verplicht. De conclusies van het Voorzitterschap tijdens de Europese Raad van Barcelona op 15 en 16 maart 2002 bevestigen deze nieuwe benadering die tijdens de Raad van Göteborg werd aangenomen, en zetten haar nog kracht bij:

“De strategie voor duurzame ontwikkeling houdt in dat het beleid op de verschillende gebieden moet stroken met de doelstellingen van de Unie op de lange termijn. Economische, sociale en milieuoverwegingen dienen gelijkelijk aandacht te krijgen bij de beleidsvorming en het besluitvormingsproces [...]. duurzame ontwikkeling [is] een primaire doelstelling van zowel ons binnenlands als ons buitenlands beleid [...]. De belangrijkste opgaven voor de EU met betrekking tot de wereldwijde dimensie van duurzame ontwikkeling [zijn] de volgende [...]: “[...] 3) Duurzame productie- en consumptiepatronen [...]” (SN 100/02).

¹⁷ Implementatieplan van de Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling (2002), hoofdstuk 3, “Wijziging van niet-duurzame consumptie- en productiepatronen”, alinea 19.

¹⁸ OESO C(2002)3

¹⁹ OECD, Promoting Sustainable Consumption: Good practices in OECD countries, 2008

Deze engagementen werden later herhaald tijdens de voorjaarsraden en in verschillende documenten, zoals bijvoorbeeld de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Parlement op 23/12/2003.²⁰

Deze geïntegreerde benadering van het economisch, sociaal en milieubeleid wordt overgenomen in verschillende bepalingen met meer of minder bindende kracht al naar gelang de materie.

In haar *mededeling over geïntegreerd productbeleid (COM (2003) 302 def)* behandelt de Europese Commissie het groener maken van overheidsopdrachten en verzoekt zij de lidstaten voor 2006 nationale actieplannen op te stellen. Deze actieplannen zullen onder meer als doel hebben de lidstaten

“in staat [te] stellen de opties te kiezen die het best passen bij hun politieke kader en bij het door hen bereikte niveau, terwijl zij tegelijkertijd een uitwisseling van beste werkwijzen inzake het bevorderen van groenere overheidsopdrachten mogelijk maken.”

In Bijlage II over de mogelijke taken en verantwoordelijkheden van de belanghebbenden stelt de Commissie verder de lidstaten voor *“belemmeringen voor het groener maken van overheidsopdrachten in nationale wetten weg [te] nemen”*.

De Belgische federale overheid wenst te benadrukken dat duurzame overheidsopdrachten verder gaan dan groene overheidsopdrachten. Ook het sociaal beleid dient in de bepaling en de uitvoering van het beleid en de acties van de EU te worden opgenomen: artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Economische Gemeenschap (primair recht) maakt duurzame ontwikkeling immers een verplicht aspect van het communautair beleid. Sociale aspecten zijn één van de peilers van dit nieuwe paradigma. Een betere levensstandaard, een hoog niveau van werkgelegenheid en sociale bescherming, waardoor de levens- en werkomstandigheden worden verbeterd en de levenskwaliteit wordt gestimuleerd, zijn doelstellingen van de Europese Unie²¹. Verder stelt het Verdrag van Amsterdam prioriteiten aan de Europese Unie zoals de strijd tegen sociale uitsluiting, het wegwerken van ongelijkheden en het bevorderen van gelijke kansen voor mannen en vrouwen in alle beleid en alle acties van de Europese Unie. In artikel 13 bepaalt het Verdrag eveneens de noodzaak om elke vorm van discriminatie te bestrijden²². De Agenda voor het sociaal beleid die door de Raad van Nice in december 2000 werd bekrachtigd beoogt in het bijzonder te voorzien in een dynamische en positieve interactie tussen economisch, sociaal en werkgelegenheidsbeleid²³. Ten slotte bekrachtigt artikel 11 van het verdrag de eerbiediging van de grondrechten als een van de basisdoelstellingen van de buitenlandse politiek van de Europese Unie; het Handvest van de Grondrechten dat in Nice werd aangenomen bevestigt de doelstelling van de Unie om de grondrechten volledig op te nemen in heel haar beleid en al haar acties²⁴.

²⁰ Zie ook OESO (2003), met een aanbeveling tot meer aandacht voor de sociale aspecten van duurzame ontwikkeling, DOC 9941.

²¹ Mededeling van de Commissie: “Bevordering van de fundamentele arbeidsnormen en verbetering van de sociale governance in de context van de globalisering”, COM (2001) 416, 18.7.2001.

²² Artikel 13 bedoelt elke vorm van discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid.

²³ Bij het formuleren van een nieuwe start voor de Lissabonstrategie heeft de Europese Raad van Brussel op 22 en 23 maart 2005 opnieuw gesteld dat deze strategie zelf geplaatst is in de bredere context van een noodzakelijke duurzame ontwikkeling, waardoor aan de huidige behoeften kan worden beantwoord zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheid voor de volgende generaties om aan hun eigen behoeften te voldoen (DOC/05/01).

²⁴ Zie de hierboven aangehaalde Mededeling over de bevordering van de fundamentele arbeidsnormen, deel 3.

Meer recent werd de *Europese strategie inzake duurzame ontwikkeling* herzien (Doc 10917/06); in het hoofdstuk over duurzame consumptie en productie, dat als algemene doelstelling de bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen vooropstelt, worden bij de “operationele doelstellingen en streefcijfers” onder meer de volgende punten vermeld:

“het verbeteren van de milieu- en sociale prestaties van producten en processen...” en “ernaar streven dat in 2010 het EU-gemiddelde voor groene overheidsopdrachten gelijk is aan het niveau dat thans wordt gehaald door de best presterende lidstaten.”

Iets verder in de tekst worden te ondernemen acties voorgesteld, met onder meer de volgende maatregelen:

“[...] De Commissie en de lidstaten zullen een gestructureerd proces uitwerken om de beste praktijken en expertise inzake groene overheidsopdrachten te delen, waarbij zij aandacht zullen schenken aan de mogelijkheden om groene overheidsopdrachten op plaatselijk en regionaal niveau te promoten. De Commissie zal een regelmatige, EU-brede vergelijking van de prestatie met betrekking tot groene overheidsopdrachten faciliteren volgens een beoordelingsmethode die gebaseerd is op overeengekomen en objectieve parameters, en zal uiterlijk in 2007 met de lidstaten bestuderen hoe groene overheidsopdrachten tot andere belangrijke productgroepen kunnen worden uitgebreid.”

Richtlijnen 2004/18 voor de klassieke sectoren en 2004/17 voor de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten bekrachtigen de inachtneming van duurzame ontwikkeling in het communautair recht inzake overheidsopdrachten (zie verder 2.3.)

In juli 2008 publiceerde Europese Commissie een mededeling *on the sustainable Consumption and Production and sustainable Industrial Policy Action Plan*.²⁵ Het document creëert een raamkader voor een geïntegreerd beleid m.b.t. onder andere eco-design, energie- en eco-labeling, groene overheidsopdrachten, eco-innovatie en EMAS. In deze mededeling wordt een aanzet gegeven tot een meer specifiek beleid inzake groene overheidsopdrachten op Europees en nationaal niveau. Mededeling COM(2008) 400/2 focust zich daarbij op het vastleggen van de kwantitatieve doelstelling van 50% (zie 3.2.2.) en het ontwikkelen van criteria voor groene producten.²⁶

Tenslotte kan nog gewezen worden op Richtlijn 2006/123/CE (dienstenrichtlijn) van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 m.b.t. de diensten binnen de interne markt. Deze richtlijn kadert binnen de Lissabonstrategie en stelt vier doelstellingen voorop ter realisering van een interne markt voor diensten.

²⁵ COM(2008) 397 final

²⁶ Wij vermelden terloops het handboek over milieuvriendelijke overheidsopdrachten “Groen kopen” (2005), waarin de Europese Unie haar engagementen herhaalt wat betreft de milieuaspecten van duurzame ontwikkeling en uiteenzet hoe deze bij overheidsopdrachten concreet kunnen worden gemaakt.

3.1.3. Het Belgische (federale) niveau.

a) Beleidscontext

Er werden reeds **twee federale plannen voor duurzame ontwikkeling** aangenomen in het kader van de wet van 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling en in navolging van de beslissing van de Verenigde Naties (Agenda 21).

Het tweede Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling 2004 – 2008 beschrijft uitgebreid de voorbeeldrol die de overheid inzake milieubeheer en duurzame overheidsopdrachten dient te vervullen. Bepaalde initiatieven lagen in het verlengde of waren een verdere uitwerking van wat reeds in het kader van het eerste plan voor de periode 2000 – 2004 ter sprake was gebracht. Het plan heeft vooral bijgedragen aan de oprichting van de ICDO-CCIM werkgroep duurzame overheidsopdrachten (zie verder punt b).

In beide plannen wordt in een aantal paragrafen aandacht besteed aan duurzame overheidsopdrachten. Het eerste plan gaf aan om de aankoop van sommige producten via een **ministeriële omzendbrief** te bevorderen. Deze omzendbrief kwam in 2002 tot stand onder de vorm van de website “Gids voor duurzame aankopen” (zie verder punt b). Het betreft een verplicht instrument voor de federale diensten met aanbevelingen voor de aankoop van producten die milieuvriendelijker en in menswaardige omstandigheden worden geproduceerd.

Het tweede plan stippelde tevens het federaal beleid inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) en maatschappelijk verantwoord investeren (MVI) uit (actie 8 en actie 31). In het kader daarvan keurde de regering in 2006 een **referentiekader MVO** goed waar de rol van de overheid inzake duurzame consument werd benadrukt. Het referentiekader werd in hetzelfde jaar geconcretiseerd tot een **federaal actieplan MVO**. Actie 1 van dit plan behandelt de verduurzaming van de overheidsopdrachten.

In september 2008 stelde de Minister van KMO's, Zelfstandigen, Landbouw en Wetenschapsbeleid een **KMO-plan** op waaronder een drietal voorstellen die betrekking hebben op (duurzame) overheidsopdrachten (voorstellen 25, 26 en 27). Zo voorziet het KMO-plan in een terugdringing van de administratieve lasten voor de KMO wanneer zij meedingen voor overheidsopdrachten, alsook in de oprichting van een call center inzake aanbestedingen ter ondersteuning van de KMO's.

In het kader van de administratieve vereenvoudiging kan ook verwezen worden naar instrumenten als e-procurement en Telemarc.

b) Organisatorische verankering

Ter behandeling van juridische aangelegenheden inzake overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten werd in 1960 de Belgische **Commissie voor de overheidsopdrachten** opgericht. Ze kende inmiddels reeds verschillende aanpassingen van haar statuten. In de commissie zetelen vertegenwoordigers van de overheidsbedrijven, het verbond van Belgische ondernemingen, de KMO's, de vakorganisaties, de Vereniging voor Belgische Steden en

Gemeenten en de federale, gewestelijke en gemeenschapsoverheden.²⁷ Zij heeft de volgende bevoegdheden: (1) advies geven over elk voorontwerp van wet of besluit tot bepaling van de algemene gunnings- en uitvoeringsregels inzake overheidsopdrachten; (2) op verzoek van aanbestedende overheden en aanbestedende diensten en elke andere instelling die vertegenwoordigd is in de Commissie, advies geven naar aanleiding van concrete toepassingsproblemen en vragen van algemene aard met betrekking tot de overheidsopdrachten. De Commissie kan ook op eigen initiatief voorstellen formuleren in verband met het nemen van wettelijke en reglementaire bepalingen inzake overheidsopdrachten, alsook tot coördinatie van deze wetgeving.²⁸ Het secretariaat van de Commissie wordt waargenomen door de dienst overheidsopdrachten van de FOD Kanselarij van de Eerste Minister.

Praktische ondersteuning voor aankopers op federaal niveau wordt geleverd door de **cel Aankoopbeleid en Advies (ABA)** van de FOD Personeel en Organisatie. Zij zorgt voor het ontwikkelen, adviseren en helpen implementeren van gepaste technieken voor efficiënt en effectief aankopen van goederen en verwerven van diensten. Daartoe geeft ze advies en opleidingen betreffende de overheidsopdrachten aan de aanbestedende overheden van het federaal niveau. De cel beschikt o.a. over een website met advies en typebestekken. De toegang tot de ABA-website is ook beschikbaar voor andere aanbestedende overheden (bijvoorbeeld, gewesten, gemeenten, ...). Voor meer info zie: <http://www.publicprocurement.be/portal/page/portal/pubproc>.

De cel **Federale Opdrachtcentrale (FOR)** van de FOD Personeel en Organisatie houdt zich bezig met het plaatsen en opvolgen van overheidsopdrachten voor groepscontracten ten voordele van federale overheidsdiensten (en instellingen van openbaar nut, wetenschappelijke instellingen, ...). Zij doet dit voor leveringen en diensten, in het geval het om grote hoeveelheden gaat, in geval het om aankopen met een repetitief karakter (per bestelbon) gaat of indien er een schaalvoordeel bestaat door het samenbrengen van aankopers. De dienst houdt rekening met ecologische criteria, o.a. deze die vermeld worden in de 'Gids voor duurzame aankopen'. FOR kan enkel een gunningsprocedure opstarten indien zij hiervoor de opdracht heeft gekregen van het **Netwerkoverleg ABA/FOR**. In dit overlegorgaan zetelen naast de verantwoordelijken van ABA, FOR en de Federale Dienst eProcurement van de FOD Personeel en Organisatie, ook een vertegenwoordiger van elke FOD en van enkele POD's (onder meer een vertegenwoordiger van de POD Duurzame Ontwikkeling), van de Federale Politie en een vertegenwoordiger van de Sociale Parastatalen. Het aantal leden van het Netwerkoverleg ABA/FOR is voor aanpassing vatbaar. In dit virtueel overlegorgaan worden tevens ervaringen inzake overheidsopdrachten uitgewisseld. Ook wordt er gedebatteerd over goede praktijken inzake overheidsopdrachten van leveringen en diensten. Duurzame ontwikkeling vormt dikwijls één van de agendapunten van het Netwerkoverleg ABA/FOR.

De **POD Duurzame Ontwikkeling** beheert de website van de 'Gids voor duurzame aankopen'.²⁹ Het instrument omvat alle federale juridische verplichtingen (de omzendbrieven) inzake duurzame overheidsopdrachten: de methodologische gids voor de aankoop van duurzaam hout, voor de aankoop van informatica-, fax en kopieermateriaal,

²⁷ In het kader van de raadpleging van dit actieplan vroeg de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling om de samenstelling van deze Commissie aan te passen. Het secretariaat van de Commissie Overheidsopdrachten zal de raad daarom vragen om haar wens uitgebreider toe te lichten.

²⁸ Overeenkomstig de bepalingen van het KB van 10 maart 1998 tot inrichting van de Commissie voor de overheidsopdrachten, inzonderheid artikel 2.

²⁹ <http://www.gidsvoorduurzameaankopen.be/>

voor gemotoriseerde voertuigen, de omzendbrief voor de aanschaf van personenvoertuigen, de omzendbrief ter bevordering van het gebruik van duurzaam geëxploiteerd hout en de omzendbrief voor de implementatie van het duurzame ontwikkelingsbeleid bij de overheidsopdrachten van leveringen uitgeschreven door aanbestedende overheden die behoren tot de klassieke sectoren. Gezien recente ontwikkelingen van het beleid en product- en dienstenaanbod is het instrument aan herziening toe.

Het KB van 22 september 2004 (BS 6 oktober 2004) zoals gewijzigd door het KB van 16 januari 2007 (BS 5 februari 2007) voorziet in de oprichting van de **cellen duurzame ontwikkeling**, entiteiten binnen elke federale overheidsdienst die o.a. de taak hebben de dienst te sensibiliseren rond duurzame ontwikkeling. Sinds het KB van 16/01/2007 hebben de cellen ook uitdrukkelijk de opdracht om de duurzaamheid van de overheidsopdrachten van de dienst te verzekeren. Naast twee andere leden bevat de cel minstens de adviseur voor intern milieubeheer, de verantwoordelijke van begroting, de verantwoordelijke van het aankoopbeleid en een verantwoordelijke voor het communicatiebeleid van de dienst.

Actie 17 van het tweede Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling kondigt de opstart van een **milieuzorgsysteem** aan in alle federale overheidsdiensten. Met de voorbereidende werkzaamheden werd reeds in 2005 gestart. In de vorige legislatuur werd er daarbij voor EMAS³⁰ geopteerd. Dit milieuzorgsysteem maakt het bijvoorbeeld mogelijk om procedures op te stellen m.b.t. de systematische integratie van milieu- en sociale aspecten in de bestekken.

Diezelfde actie van het tweede Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling vermeldt de oprichting van een **werkgroep duurzame overheidsopdrachten**. Om een juridische correcte samenwerking met de gewesten en gemeenschappen mogelijk te kunnen maken, werd een samenwerking tussen de **Interdepartementale Commissie voor Duurzame Ontwikkeling** en de stuurgroep van het **Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid** Duurzame Consumptie- en Productiepatronen (subgroep duurzame overheidsopdrachten) opgezet.

*De werkgroep kreeg “de opdracht om ecologische, sociale en ethische criteria en sociale clausules versneld te integreren in de overheidsopdrachten. Het spreekt voor zich dat hierbij de Europese en Belgische wetgeving gerespecteerd wordt [...]. Die werkgroep bewaakt de coördinatie van de federale acties, die duurzame overheidsaankopen aanmoedigen, met de initiatieven van de gewesten, gemeenschappen en gemeenten. De overdracht van de informatie zal gebeuren via internetsites en via vormingsinitiatieven. Deze werkgroep zal bijzondere projecten ontwikkelen die de link leggen tussen recyclage-valorisatie van het afval van de administraties en de sociale economie”.*³¹

³⁰ The EU Eco-Management and Audit Scheme (EMAS) is a management tool for companies and other organisations to evaluate, report and improve their environmental performance. The scheme has been available for participation by companies since 1995 and was originally restricted to companies in industrial sectors. Since 2001 EMAS has been open to all economic sectors including public and private services. In July 2008 the European Commission proposed to revise EMAS to increase the participation of companies and reduce the administrative burden and costs, particularly for small and medium sized enterprises (SMEs).

³¹ Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling 2004-2008, actie 17, §31714.

De werkgroep organiseerde onder andere op 2 oktober 2006 een workshop voor duurzame overheidsopdrachten voor de aankopers op het terrein en leverde de ontwerp tekst voor voorliggend actieplan. De werkgroep wordt voorgezeten door de POD Duurzame ontwikkeling in co-voorzitterschap met de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu.³²

Op sociaal vlak heeft de federale overheid zich niet onbetuigd gelaten en heeft ze alle ruimte van de bestaande richtlijnen benuttigd zoals die door het Europese Hof van Justitie in arresten over overheidsopdrachten zijn geïnterpreteerd³³. Het begint allemaal met het **samenwerkingsakkoord tussen de Staat, de Gewesten en de Duitstalige Gemeenschap van 4 juli 2000 betreffende de sociale economie**³⁴. In dit akkoord bestaat een duidelijk engagement om de wettelijke mogelijkheden te bestuderen om sociale overwegingen in de overheidsopdrachten op te nemen en om daaromtrent een voorstel uit te werken.

Als gevolg heeft de **Ministerraad van 9 november 2001** beslist om via een omzendbrief het beginsel van sociale clausules op te nemen in de federale overheidsopdrachten van de Regie der Gebouwen voor aanbestedingen van meer dan 275.000,00 EUR over meer dan 60 dagen. Deze beslissing sluit aan bij een aantal doorslaggevende ervaringen in het buitenland (Regio Nord-Pas-de-Calais in Frankrijk) en op gewestelijk vlak (Brussel, Wallonië en Vlaanderen).

Als gevolg van deze beslissing en teneinde het implementeren en het opvolgen van de sociale overwegingen zo goed mogelijk te organiseren werd op 18 juli 2002 een **Protocol tussen de Federale Staat en de Gewesten en de Duitstalige Gemeenschap inzake de invoering van sociale clausules in de door een federaal organisme gegunde overheidsopdrachten** afgesloten (Belgisch Staatsblad, 3 oktober 2002). Deze beslissing van de Ministerraad en het samenwerkingsprotocol maakt sociale clausules mogelijk voor reïntegratie van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt.

3.1.4. Samenwerking met andere overheden

Ondanks de aanbevelingen van de OESO m.b.t. het opstellen van een nationaal beleid inzake groene / duurzame overheidsopdrachten³⁵ en ondanks de vraag van de Europese Commissie naar nationale actieplannen voor de lidstaten³⁶, blijft het toepassingsveld van dit plan beperkt tot het federale niveau (zie 3.1.5.). Dit neemt niet weg dat de OESO opmerkt dat één van de belangrijkste hindernissen bij de implementatie van groene / duurzame overheidsopdrachten nu net de intergouvernementele coördinatie betreft.³⁷

³² Voor meer informatie over de werkzaamheden van deze werkgroep, zie de jaarrapporten van de ICDO op <http://www.icdo.be/>

³³ Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, Arrest Beentjes BV van 20 september 1988 en Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, Arrest *Nord-Pas-de-Calais* van 26 september 2000.

³⁴ Samenwerkingsakkoord betreffende de sociale economie, bekrachtigd door de wet van 26 juni 2001 (bekendmaking in het Belgisch Staatsblad op 28 augustus 2001).

³⁵ OESO C(2002)3

³⁶ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: Geïntegreerd productbeleid, 5.3.

a.

³⁷ OECD, Promoting Sustainable Consumption: Good practices in OECD countries, 2008

Alleen al met betrekking tot middelen en efficiëntie is het inderdaad niet aan te raden dat de verschillende Belgische entiteiten zonder enige vorm van overleg of uitwisseling een geïsoleerd beleid inzake duurzame overheidsopdrachten zouden voeren. Daarnaast kunnen verschillende benaderingen van regelgevende of vrijwillige instrumenten conflictuerende boodschappen vanwege de overheid naar de leveranciers of producenten sturen.³⁸ Vooral voor de KMO vormt dat een ernstige drempel om aan de markt van de overheidsopdrachten deel te nemen. Het is daarom noodzakelijk om de complementariteit tussen de verschillende initiatieven tussen de regio's en het federale niveau te bewaken en op elkaar af te stemmen, met respect voor ieders bevoegdheidsniveau (zie ook 3.1.3.).

Een zelfde complementariteit dient bewaakt te worden tussen het Europese niveau en het nationale niveau, zoals uitdrukkelijk gevraagd in de EU mededeling van 2008 (zie verder 3.2.1.)³⁹ De Europese Commissie beschouwt namelijk de huidige fragmentatie van stimuli en aanmoedigingen inzake groene overheidsopdrachten vanwege de Europese Unie en vanwege de verschillende landen als een probleem voor de Interne Markt.⁴⁰ Het is daarom ook belangrijk de Europese ontwikkelingen op de voet te blijven volgen, te meer daar de Europese Raad de huidige beleidsinitiatieven mogelijk wenst om te zetten in wetgeving: *a minimum level of tools and targets for GPP, developed in close cooperation with Member States and relevant stakeholders, could be eventually harmonised in Community legislation, in order to create a level-playing field and reduce administrative burdens for European businesses, especially SMEs whose specific situation must be accounted for. Any such proposal should be subject to impact assessment.*⁴¹

3.1.5. Raadpleging van het middenveld ter voorbereiding van de politieke besluitvorming.

Op 2 oktober 2006 organiseerde de ICDO-CCIM werkgroep duurzame overheidsopdrachten een workshop die tot doel had de moeilijkheden en de verwachtingen van de actoren op het terrein (zij die leefmilieu- en sociale criteria in hun bestekken moeten opnemen) te identificeren. Op praktijkgerichte wijze kwam het nieuwe wettelijk kader aan bod en iedereen kon zich erover uitspreken. Tevens werd er discussie uitgelokt, werden contacten gelegd en werd zichtbaarheid gegeven aan interessante ervaringen. De ingezamelde informatie wordt onder meer als basis gebruikt voor dit actieplan.

In 2008 organiseerde de federale minister van Klimaat en Energie een consultatieproces over verschillende milieuthema's. Onder het luik 'duurzame productie en consumptiepatronen' werden de stakeholders bevraagd over het thema duurzame overheidsopdrachten. Het overleg ging door op 13 en 14 mei en op 3 juni 2008. Nadien volgde een politieke evaluatie. Voor duurzame overheidsopdrachten dienen de hoofdlijnen van de volgende politieke engagementen in het oog gehouden te worden:

³⁸ EU COM(2008) 397 final

³⁹ EU COM(2008) 400/2, Public procurement for a better environment

⁴⁰ EU COM (2008) 397 final

⁴¹ Council Conclusions on public procurement for a better environment, 25 september 2008

- 1) Het herwerken van het door de administraties voorbereide nationaal actieplan duurzame overheidsopdrachten [van begin 2007] tot een federaal actieplan duurzame overheidsopdrachten
- 2) Het actualiseren en gebruiksvriendelijker maken van de ‘Gids voor duurzame aankopen’
- 3) Het oprichten van een federaal steunpunt voor duurzame overheidsopdrachten.

De resultaten van het overleg werden verwerkt in dit actieplan.

Ten slotte valt nog te vermelden dat er een gerichte raadpleging gebeurde rond dit actieplan. Er werd daartoe het advies gevraagd van alle federale aankoopdiensten, FOD's en POD's en volgende nationale adviesraden: de Federale raad voor Duurzame Ontwikkeling, de Centrale Raad voor het bedrijfsleven, de Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de KMO en de Raad voor het Verbruik

Bij de verdere uitwerking en implementatie van dit actieplan zullen de stakeholders geraadpleegd worden. Daar waar bepaalde maatregelen betrekking hebben op welbepaalde economische sectoren, zullen de stakeholders uit deze sectoren geconsulteerd worden.

3.2. Aandachtspunten voor het opstellen van dit federaal actieplan

3.2.1. Een federaal actieplan in het Europese kader

Zoals reeds vermeld, verzoekt de mededeling over geïntegreerd productbeleid (COM (2003) 302 def) de lidstaten voor 2006 actieplannen op te stellen voor het groener maken van hun overheidsopdrachten (zie 3.1.2.). Deze actieplannen zullen onder meer als doel hebben de lidstaten *“in staat [te] stellen de opties te kiezen die het best passen bij hun politieke kader en bij het door hen bereikte niveau, terwijl zij tegelijkertijd een uitwisseling van beste werkwijzen inzake het bevorderen van groenere overheidsopdrachten mogelijk maken.”* In Bijlage II over de mogelijke taken en verantwoordelijkheden van de belanghebbenden stelt de Commissie verder de lidstaten voor *“belemmeringen voor het groener maken van overheidsopdrachten in nationale wetten weg [te] nemen”*.

“Derhalve spoort [de Commissie] de lidstaten aan, actieplannen voor het groener maken van hun overheidsopdrachten op te stellen en bekend te maken. Deze zouden een beoordeling van de bestaande situatie dienen te omvatten, alsmede ambitieuze taakstellingen voor de situatie over drie jaar. Ook zou er in de actieplannen duidelijk uiteengezet dienen te worden welke maatregelen zullen worden genomen om dit te realiseren. Zij zouden vóór eind 2006 voor de eerste keer dienen te worden opgesteld en vervolgens iedere drie jaar te worden herzien. De actieplannen zullen niet juridisch bindend zijn, maar zullen een politieke impuls geven aan het proces waarbij groenere overheidsopdrachten worden geïmplementeerd en aan het hierop betrekking hebbende bewustmakingsproces. Zij zullen lidstaten in staat stellen de opties te kiezen die het best passen bij hun politieke kader en bij het door hen bereikte niveau, terwijl zij tegelijkertijd een uitwisseling van beste werkwijzen inzake het bevorderen van groenere overheidsopdrachten mogelijk maken. Ook de Commissie zal vóór eind 2006 een

actieprogramma opstellen waarin haar doelstellingen en acties voor haar eigen aanbestedingen worden samengebracht. Zij verzoekt de andere communautaire instellingen en bureaus hetzelfde te doen en is bereid haar expertise op dit gebied met hen te delen teneinde dit eenvoudiger te maken.”⁴²

De inhoud van deze actieplannen werd verder gepreciseerd in de mededeling van de Europese Commissie van 2008. Deze mededeling focust in het bijzonder op het vooropstellen van doelstellingen en het ontwikkelen van criteria inzake duurzame (groene) overheidsopdrachten. De Commissie vraagt de lidstaten om zorg te dragen voor een op elkaar afgestemd beleid (Europa – lidstaten):

“The Commission is committed to promoting GPP because it is effective in promoting the take up by the market of the cleanest products and services. This results in more sustainable consumption but also promotes eco-innovation and with it the competitiveness of the EU economy.

The Commission proposes that the Member States, the European Parliament and the Council should:

- endorse the proposed approach and method for setting common GPP criteria, the political target, and the recommended tools for more and better green public procurement,*
- implement these through national GPP strategies and increased cooperation, and in particular when implementing EU funding mechanisms;*
- support on-going work aimed at proposing complementary measures to ensure harmonized development of GPP criteria and targets and maximize political support for GPP.”⁴³*

3.2.2. Doelstellingen

Het stakeholderoverleg (2008) stelde dat zowel kwantitatieve als kwalitatieve doelstellingen dienden geformuleerd te worden. Deze dienden van algemene aard te zijn en anderzijds dienden ze betrekking te hebben op specifieke product- en dienstengroepen. De stakeholders kwamen tot de volgende conclusie:

“Meetbare doelstellingen (zowel kwantitatieve als kwalitatieve) dienen te worden geformuleerd, algemeen en per product/dienstengroep. Voor de keuze van prioritaire product/dienstengroepen en streefdoelen moeten een aantal richtlijnen worden gehanteerd:

- a) Europese streefdoelen ;*
- b) Streefdoelen worden prioritair gesteld voor product/dienstengroepen waarbij de meeste milieu- en socio-economische winst te halen is;*
- c) Streefdoelen worden gebaseerd op wetenschappelijke informatie waar mogelijk;*
- d) Streefdoelen dienen rekening te houden met een voldoende aanbod op de markt en moeten evolueren in de tijd. Deze evoluties dienen best op voorhand aangekondigd te worden zodat de markt hierop kan inspelen;*
- e) Zichtbaarheid kan een bijkomend criterium zijn.”*

⁴² Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: Geïntegreerd productbeleid, 5.3.a.

⁴³ EU COM(2008) 400/2, Public procurement for a better environment. Deze voorstellen van de Europese commissie worden bekrachtigd in de Raadsconclusies (doc. 13067/08)

Binnen Europa zelf worden verschillende doelstellingen door de verschillende lidstaten gehanteerd. Anderzijds heeft de Europese Commissie doelstellingen voor haar eigen beleid geformuleerd: Tegen 2010 dienen 50% van al de aankoopprocedures ‘groen’ te zijn, waar ‘groen’ betekent in overeenstemming met door de Commissie bepaalde ‘kerncriteria’.⁴⁴

Het realistisch formuleren van eigen (federale), algemene en daarnaast productgebonden doelstellingen zou heel wat tijd en onderzoek vragen. Het uitvoeren van marketingstudies, van wetenschappelijke studies naar meest relevante product- en dienstengroepen, het opzetten van uitgebreide monitoringsystemen enz. is met name tijdrovend, heeft weinig nut los van de Europese context en gaat ten koste van de uitvoering van andere maatregelen.

De federale overheid wenst dan ook in eerste instantie de Europese doelstelling over te nemen. Zij wil met andere woorden op basis van de beschikbare instrumenten alle federale aankoopprocedures voor minstens 50% duurzaam maken tegen 2011. Duurzame aankoopprocedures zijn conform de instructies zoals weergegeven in de federale omzendbrieven, in het bijzonder deze van actie 1.2. en actie 2.1. van dit actieplan.

Tegen het einde van de planperiode van dit actieplan zal een evaluatie plaatsvinden die de haalbaarheid van deze doelstelling onderzoekt. Op basis daarvan zal een lange termijn doelstelling vastgesteld worden voor de hierop volgende actieplannen en zullen de maatregelen zo nodig worden bijgestuurd. Het vaststellen van deze lange termijn doelstelling dient tevens bekeken te worden in het kader van een lange termijnbeleid rond duurzame ontwikkeling.

3.2.3. Clausules en criteria

In het kader van dit actieplan wordt de betekenis van het woord ‘criterium’ in een algemene zin gebruikt en is synoniem met ‘aspect’ of ‘overweging’. In een strikt juridische betekenis gaat het om selectie- of gunningscriteria. Zowel in hun meer algemene betekenis (aspecten/overwegingen) als in hun juridische betekenis (selectie en gunning) dienen criteria verband te houden met het voorwerp van opdracht.

Onder ‘clausules’ worden administratieve en/of contractbepalingen (m.n. in een bestek) verstaan. Ze hebben betrekking op uitvoeringsvoorwaarden van een contract.

Het integreren van duurzame clausules of criteria is niet gericht op het verhogen van administratieve complexiteit voor ondernemingen of overheidsdiensten, maar wel op het stimuleren van de vraag naar duurzame producten en diensten. Het is juist de bedoeling van de overheid om de administratieve lasten voor de ondernemingen en met name voor de KMO terug te dringen, voor zover dit mogelijk is in het kader van de wetgeving op de overheidsopdrachten en voor zover de drie basisbeginselen niet geschonden worden (vrije toegang tot de overheidsopdrachten, gelijke behandeling van kandidaat-aannemers, -leveranciers en -dienstverleners, transparantie van de procedures).

⁴⁴ COM(2008) 400/2

Het stakeholderoverleg (2008) stelde dat bij voorkeur criteria die ontwikkeld werden op het Europese niveau zouden overgenomen worden. De stakeholders bereikten de volgende consensus:

“Als er voldoende beschikbaarheid is van producten/diensten op de markt, worden bij voorkeur criteria van bestaande, bij voorkeur Europees aanvaarde labels, gebruikt die aan in de tekst vooropgestelde voorwaarden [de criteria moeten een meerwaarde aan de wettelijke bepalingen bieden] voldoen. Indien er geen voldoende beschikbaarheid is van producten of diensten (of er bestaan geen specifieke kwaliteitsvolle labels), dan dienen criteria bij voorkeur te worden vastgelegd in overleg.

Ook kunnen criteria worden gebruikt die bepaald zijn op nationaal, Europees of internationale beleidsniveau om duurzame criteria in te brengen in overheidsopdrachten.

Labels dienen steeds binnen het wettelijk kader betreffende overheidsopdrachten te worden gebruikt, waarbij zij als bewijsstuk kunnen worden aangebracht, maar waarbij ook een mogelijkheid moet worden voorzien om op een andere manier aan te tonen dat aan de vooropgestelde criteria is voldaan..”

Het stakeholderoverleg gaf verder aan dat ambitieuze minimale criteria per productgroep vastgelegd zouden worden op Europees of nationaal niveau, maar meende dat overheden hierin niet geremd mogen worden. Dit betekent dat:

- (1) pilootprojecten die verder gaan dan de minimumcriteria mogelijk moeten blijven;
- (2) minimumcriteria niet beperkt blijven tot groene criteria maar integendeel op duurzame criteria focussen;
- (3) het gebruik van minimumcriteria niet als argument gebruikt zou worden tegen de ontwikkeling van ambitieuzere criteria.

Hierbij dient een gebruiksvriendelijk instrument ontwikkeld te worden. Afstemming met initiatieven bij andere overheden (zie 3.1.4.) is hier noodzakelijk.

3.2.4. Criteria voor prioritaire product- en dienstengroepen

Wat milieu-impact betreft, geeft Europees wetenschappelijk onderzoek aan dat bij bepaalde productgroepen meer milieuwinst kan geboekt worden. Het EIPRO-project is hier een voorbeeld van.

De federale overheid wenst zich in de komende jaren minstens over de volgende product- en dienstengroepen te buigen: wagens, voeding en catering, groene stroom, duurzaam hout en het beheer van gebouwen.⁴⁵

Wat betreft de sociale problematiek zal vooral gekeken worden naar diensten en werken en tevens naar specifieke productgroepen. Voorrang zal gegeven worden aan diensten waar er gewerkt wordt met (vermoedelijk) toxische producten en aan maatschappelijk gevoelig liggende productgroepen. Verder wordt het handboek ‘Social Public Procurement’ van de Europese Commissie afgewacht en de resultaten van het onderzoek beschreven in actie 2.3.

⁴⁵ Voor een aantal product- of dienstengroepen werden reeds Europese criteria ontwikkeld: zie http://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm

3.2.5. Monitoring

Het overleg in het kader van de workshop van 2006 stelde reeds vast dat er in België nog geen overtuigende en gekende ervaringen met monitoring van duurzame overheidsopdrachten bestaan. Het ontwikkelen van zulk een systeem voor de federale overheid is dan ook noodzakelijk om het al dan niet behalen van de vooropgestelde doelstellingen te meten. Daar waar mogelijk zal aansluiting gezocht worden bij de Europese methodologie. Tevens zal bij de ontwikkeling van zulk een systeem er op gelet worden dat het systeem de mate waarin KMO overheidsopdrachten bekomen.

3.3. Transversale aandachtspunten

3.3.1. Gelijke Kansen

De wet van 12 januari 2007 strekkende tot controle op de toepassing van de resoluties van de wereldvrouwenconferentie die in september 1995 in Peking heeft plaats gehad en tot integratie van de genderdimensie in het geheel van de federale beleidslijnen, verplicht elke minister te waken over de naleving van de gelijkheid tussen vrouwen en mannen en de integratie van de genderdimensie in het kader van het overdragen van overheidsopdrachten. Het vinden van een middenkoers voor alle belevingsvormen en integratiemaatregelen in alle pertinente belevingsvormen en op alle administratieniveaus; alsook de erkenning van tewerkstelling als sleutelement van het integratieproces; worden erkend als gemeenschappelijk basisprincipes voor het integratiebeleid van immigranten in de Europese Unie. Over het algemeen, beslaat onze wetgeving inzake gelijkheid van behandeling meer discriminatiemotieven en is ze van toepassing op meer gebieden dan diegene opgelegd door de Europese richtlijnen 2000/43, 2000/78 en 2004/113. Naast de redenen beoogd door de richtlijnen, zoals geslacht, etnische oorsprong, overtuigingen, handicaps, leeftijd of seksuele geaardheid, behandelt deze ook vormen van discriminatie gebaseerd op burgerlijke staat, geboorte, welstand, politieke overtuiging, taal, huidige of toekomstige gezondheidstoestand, fysieke of genetische kenmerken, sociale herkomst, nationaliteit, voorouders, nationale oorsprong of huidskleur, en dit op alle bevoegdheidssterreinen van de federale wetgever en de gefedereerde entiteiten.

De principes van gelijke kansen/nondiscriminatie/diversiteit kunnen in de verschillende fasen van de overheidsopdrachten geïntegreerd worden. Voorbeelden hiervan zijn:

a) Uitsluitingsgrond:

Mogelijkheid van het uitsluiten van ondernemingen in geval van een inbreuk op de sociale wetgeving/discriminatiewetgeving (als de onderneming bijvoorbeeld is veroordeeld op basis van één van deze wetgevingen).

b) Uitvoeringsvoorwaarde:

Artikel 40 van de nieuwe wet inzake overheidsopdrachten vermeldt dat de aanbestedende overheid contractuele voorwaarden kan bepalen om sociale doelstellingen na te streven bij de uitvoering van de opdracht. Deze uitvoeringsvoorwaarden kunnen betrekking hebben op doelstellingen zoals het opleiden van langdurig werklozen en jongeren, het bevorderen van de integratie in het arbeidsproces van onvoldoende geïntegreerde personen, maatregelen ter bevordering

van de onvertegenwoordigde sekse en van personen met een handicap en van personen van allochtone afkomst.

c) Het voorwerp van opdracht:

Het voorwerp van een overheidsopdracht kan zijn : de uitvoering van werken, de levering van producten of diensten in overeenstemming met de Belgische wetgeving, onder andere voor wat de gelijke behandeling betreft. De aanbesteder kan dan zijn eisen daaromtrent verduidelijken in het kader van de technische specificiteiten die van toepassing zijn voor de uitvoering van de opdracht, maar het is in ieder geval aan de volgende aanbesteder om hiermee overeen te stemmen. Op die manier kan het gender/diversiteits-aspect ingelast worden, zoals de toegankelijkheid van gebouwen, producten en diensten, in het bijzonder voor personen met een arbeidshandicap.

In plaats van technische specificiteiten (d.i. minimum opgelegde vereisten) zouden deze aspecten ook als optioneel gezien kunnen worden. In dit geval kunnen zij inschrijvers bevoordelen wanneer een aanbestedende overheid hiervoor extra punten zou toekennen in het kader van de gunning van de opdracht. Ook hier blijft de regel gelden dat het verband met het voorwerp van opdracht duidelijk moet blijven.

In de brochure ‘gelijke kansen voor mannen en vrouwen in overheidsopdrachten’⁴⁶, van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen wordt verwezen naar verschillende concrete voorbeelden en aanbevelingen.

In het dossier ‘sociale criteria voor gelijke kansen en gelijke behandeling in overheidsopdrachten’⁴⁷ van het Minderhedenforum is een overzicht met aanbevelingen en goede praktijken te vinden.

3.3.2. KMO

Bij het opstellen en uitvoeren van dit actieplan gaat er bijzondere aandacht uit naar de KMO. De KMO zijn een essentiële drager van de groei van onze economie. Overeenkomstig het “Think Small First”-principe van de Small Business Act van de EU moeten ook de maatregelen die de verduurzaming van de overheidsopdrachten beogen, KMO-vriendelijk zijn.

Hoewel het overgrote deel van de Belgische ondernemingen KMO zijn, zijn deze ondernemingen ondervertegenwoordigd in de markt van de overheidsopdrachten. Door het invoeren van duurzame criteria en clausules in overheidsopdrachten, bestaat het risico dat zij het nog moeilijker krijgen om in deze markt te participeren. Vandaar dient in dit actieplan alsook bij de verdere uitwerking en implementatie van de maatregelen van dit actieplan, met de volgende richtlijnen rekening te worden gehouden:

⁴⁶ <http://www.iefh.fgov.be/ShowDoc.aspx?levelID=29&objectID=365&lang=nl>

⁴⁷ <http://www.minderhedenforum.be/documents/Minderhedenforum-20081101dossierdiversiteitsclausules.pdf>

- (1) Alle criteria en clausules die voorzien worden moeten ook voor KMO voldoende haalbaar zijn. Voornamelijk in het geval van sociale clausules moet hier extra aandacht aan besteed worden.
- (2) De instrumenten die gebruikt worden om de duurzaamheid van de overheidsopdrachten te garanderen moeten op maat van de KMO zijn. Zo zullen KMO het vaak moeilijker hebben bepaalde labels voor hun diensten of producten te behalen, hoewel hun diensten of producten wel aan de criteria van die labels voldoen, omdat ze het schaalvoordeel van grote ondernemingen missen. Tevens dient steeds voorzien te worden dat KMO ook via een alternatieve, maar juridisch correcte, bewijsvoering mogen aantonen dat ze aan de voor de overheidsopdracht opgelegde criteria of clausules voldoen.
- (3) De procedures die moeten gevolgd worden door de ondernemingen die willen meedingen voor overheidsopdrachten moeten duidelijk en zo eenvoudig mogelijk zijn.
- (4) Er moet vermeden worden dat de KMO worden geconfronteerd met uiteenlopende criteria, clausules en procedures op de verschillende overheidsniveaus. Daarom moet op termijn zoveel mogelijk gestreefd worden naar een homogeniteit of afstemming van de bepalingen op de verschillende overheidsniveaus.
- (5) Alle informatie moet duidelijk en op maat van alle kandidaat inschrijvers, en dus tevens de KMO, aangeboden worden.
- (6) KMO moeten alle benodigde informatie met betrekking tot (duurzame) overheidsopdrachten terugvinden op één uniek loket. Daartoe kan een loket opgericht te worden waar de KMO met al hun vragen betreffende de (duurzame) overheidsopdrachten terecht kunnen.

3.3.3. Sociale Economie

Deze alternatieve vorm van economie is niet uitsluitend gericht op winstrealisatie, maar steunt op de volgende belangrijke principes:

- autonomie van bestuur ten opzichte van de overheid
- werkgelegenheid primeert op kapitaal bij de herverdeling van de winst
- het doel is dienstverlening aan de leden en de maatschappij, die primeert op winst
- een democratisch beslissingsproces
- een ecologisch verantwoorde productie in een kader van duurzame ontwikkeling

Door zijn bijzonder karakter biedt de sociale economie ook kansen op werk voor mensen die anders moeilijk een baan vinden.

De wetgeving overheidsopdrachten laat toe om opdrachten uitsluitend te reserveren voor sociale economiebedrijven, dit voor opdrachten die niet onderworpen zijn aan bepaalde verplichtingen uit de Europese richtlijnen. We raden aankopers aan om in het kader van hun marktonderzoek na te gaan of de levering van goederen of diensten al dan niet geschikt is voor sociale economiebedrijven.

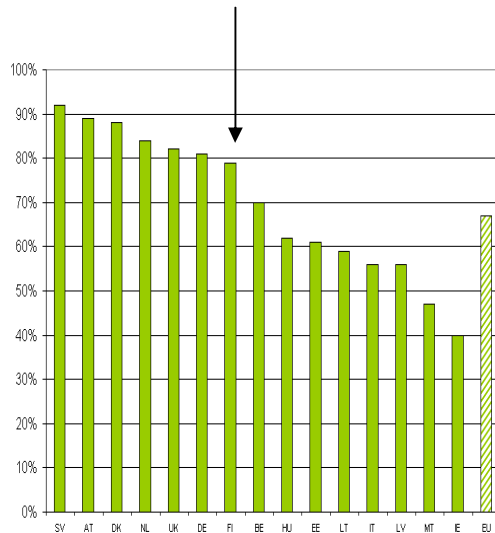
DEEL 2: UITWERKING VAN HET FEDERAAL ACTIEPLAN

HOOFDSTUK 4: Hindernissen m.b.t. de integratie van duurzaamheidsaspecten in overheidsopdrachten

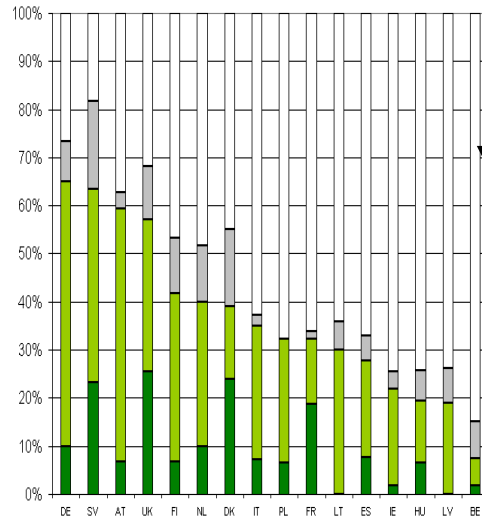
4.1. Stand van zaken m.b.t. Belgische duurzame overheidsopdrachten

In België bestaat er nog geen grondig systematische overzicht van de integratie van milieu- en sociale criteria in overheidsopdrachten. Een eerste reeks van gegevens zijn te vinden het rapport van een Consortium van vijf Europese organisaties, in opdracht van de Europese Commissie.⁴⁸ De documenten behandelen echter vooral de ecologische aspecten en minder de sociale.

Uit dit onderzoek blijkt dat 67% van de Europese ondervraagden (via vragenlijsten) beweren milieucriteria in overweging te nemen in hun bestekken. België ligt iets boven het Europees gemiddelde met 70% (zie grafiek 1). De auteurs van de studie concluderen op basis van deze gegevens dat het concept groene overheidsopdrachten algemeen verspreid is. Grafiek 2, gebaseerd op een screening van random gekozen bestekken en door de onderzoekers getoetst op de effectieve integratie van milieucriteria, toont dat in werkelijkheid 37% van groene criteria in Europese bestekken te vinden zijn. Voor ons land gaat het om minder dan 10%. Tenslotte dient opgemerkt dat de onderstaande grafieken geen differentiëring maken m.b.t. het overheidsniveau.



grafiek 1: Perceptie van groen aankoopgedrag



grafiek 2: Daadwerkelijk groene – grijze aankopen⁴⁹

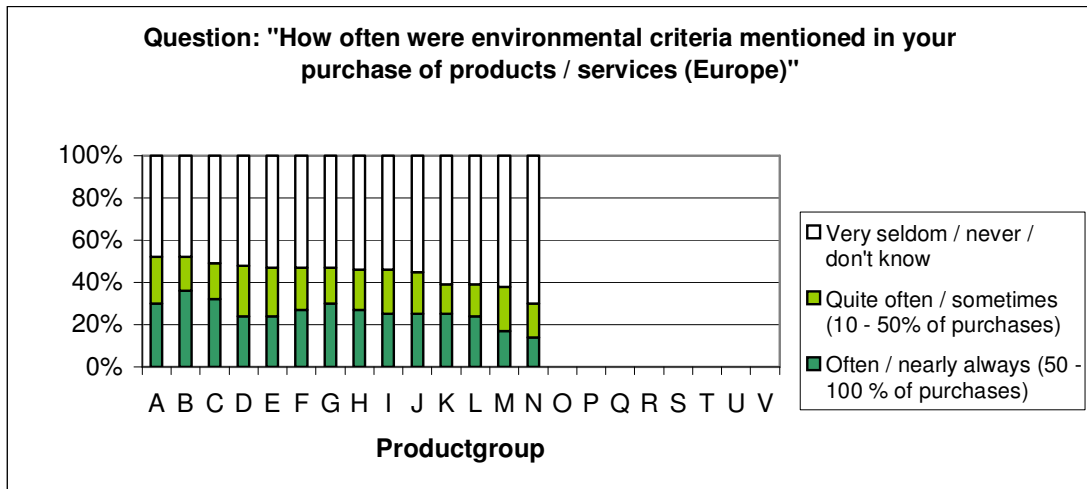
⁴⁸ De studie *Green Public Procurement in Europe, Status Overview*, 2005 stuurde vragenlijsten naar o.a. 72 Belgische organisaties (water-, energie-, transport- en telecommunicatiesectoren, lokale, regionale of centrale overheidsorganen en (semi-)publieke overheidsorganen) met een response rate van 53. Daarnaast werden meer dan 1000 bestekken uit alle Europese lidstaten onderzocht (voor België werden er 53 bestekken onderzocht)

⁴⁹ 'Not green' means that no green specifications were found; 'Grey' means that attempts for green specifications were found, but that these would not lead to a greener product (example: 'Environmental aspects are considered.');

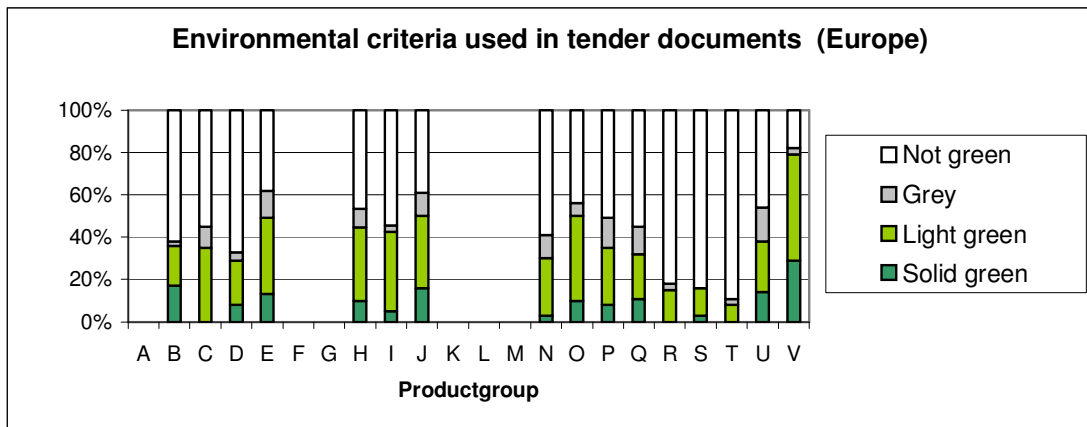
'Light green' means 1-3 clear specifications were found in the tender document (example: 'PC's must fulfil energy requirements use defined for the Energy Star label');

'Solid green' means more than 3 specifications were found.

Het verschil tussen de perceptie van het gebruik van milieucriteria en de werkelijke vermelding ervan in bestekken toont zich ook in de verschillende productgroepen en diensten (zie grafieken 3 en 4).



Grafiek 3: Perceptie van het gebruik van milieucriteria per productgroep / dienst (Europa)



Grafiek 4: Gebruik van milieucriteria uit de analyse van bestekken.⁵⁰

A	Wood or wood products
B	Paper, printed matter, printing, publishing and related
C	Cleaning services
D	(Electrical) machinery, equipment, appliances
E	Construction work, including building installation
F	Wood or wood products
G	Gardening, horticultural services
H	Motor vehicles, trailers, vehicle parts, transport
I	Catering, food products and beverages
J	Furniture, manufactured goods, handicrafts, special

⁵⁰ 'Not green' means that no green specifications were found; 'Grey' means that attempts for green specifications were found, but that these would not lead to a greener product (example: 'Environmental aspects are considered. '); 'Light green' means 1-3 clear specifications were found in the tender document (example: 'PC's must fulfil energy requirements use defined for the Energy Star label'); 'Solid green' means more than 3 specifications were found.

K	Electricity, gas, nuclear energy and fuels, steam, hot
L	Fuels or petroleum products
M	Medical and laboratory devices, optical and precision
N	Textiles, clothing and footwear
O	Office machinery
P	Architectural, engineering, construction, installation and related technical consultancy services
Q	Transport and communication services
R	Education, health, recreational services
S	Professional services
T	Computer and related services
U	Chemical products, rubber, plastic
V	Sewage- and refuse-disposal services, sanitation and environmental services

Op basis van de gegevens uit grafieken 3 en 4 blijkt dat voor de categorieën papier, schoonmaakdiensten en elektrische machines en uitrusting Europese aankopers iets te positief zouden zijn in de beoordeling van de opname van deze criteria in bestekken. De werkelijke integratie is lager dan 40%.

Opvallend is dat de Belgische aankopers een nog veel optimistischere kijk hebben; zij menen dat in 82% van de bestekken voor schoonmaakdiensten ‘soms tot bijna altijd’ milieucriteria gebruikt worden. Voor papier en publicatiemateriaal menen zij dat dit in 80% het geval is.⁵¹

4.2. Obstakels en uitdagingen bij de integratie van duurzaamheidscriteria in overheidsopdrachten

Om maatregelen te richten naar een beleid inzake duurzame overheidsopdrachten is het aangewezen om een inzicht te krijgen in de te overbruggen hindernissen. Hier rond werd in het verleden al heel wat kwalitatief en kwantitatief onderzoek verricht. Dit actieplan vermeldt daarom de meest actuele barrières zoals aangegeven door de OESO en de Europese Commissie en die betrekking hebben op groene overheidsopdrachten. Men kan evenwel aannemen dat deze in hoge mate ook van toepassing zijn op duurzame overheidsopdrachten.⁵²

- 1) Er is een gebrek aan kennis over milieuaspecten en over het ontwikkelen van milieucriteria. Er zouden ook onvoldoende milieucriteria voor producten en diensten ontwikkeld zijn. Waar deze toch voorhanden zijn, zouden de mechanismen ontoereikend zijn om ze publiekelijk bekend en toegankelijk te maken, zoals databanken, handboeken, internet-tools,...
- 2) Er blijft onzekerheid bestaan over de wettelijke mogelijkheden om duurzame criteria te integreren in overheidsopdrachten
- 3) Daarnaast is er nog steeds een gebrek aan vorming van aankopers

⁵¹ Een belangrijke uitzondering m.b.t. het gebruik van milieucriteria in bestekken is te vinden in de categorie V: afvalwater- en afvalverwijderingdiensten, afvalverwerking en milieudiensten

⁵² Zie (1) OESO-rapport: *Promoting Sustainable Consumption: Good practices in OECD countries (2008)*, (2) EU COM (2008) 400/2 *Public procurement for a better environment* en (3) Take 5 (in opdracht van de Europese Commissie), *Green Public Procurement in Europe: Conclusions and recommendations (2006)*. Volgens dit laatste onderzoek sluiten de Belgische hindernissen zeer sterk aan bij de Europese.

- 4) Er is een gebrek aan politieke en ambtelijk ondersteuning waardoor er slechts beperkte middelen voor het implementeren en promoten van duurzame overheidsopdrachten voorhanden zijn.
- 5) Er is een gebrek aan gecoördineerde uitwisseling van informatie tussen overheidsniveaus
- 6) De veronderstelling leeft dat er te weinig duurzame producten en diensten voorhanden zijn.
- 7) Er is de perceptie dat duurzame producten duurder zijn dan gelijkaardige, niet milieuvriendelijke producten. Er zou ook niet voldoende informatie bestaan over de kostprijs van deze producten en over de life cycle cost van deze producten.
- 8) Men is weinig op de hoogte van de voordelen van duurzame producten en diensten.

HOOFDSTUK 5: Bepaling van strategische doelstellingen en richtsnoeren

5.1. Strategische doelstellingen

Op basis van de bovenstaande analyse (zie hoofdstuk 4) en de beschrijving van de hindernissen kunnen duidelijk een aantal strategische doelstellingen als hoekstenen (building blocks) van dit federaal actieplan worden geïdentificeerd.

Daarbij wordt opgemerkt dat hindernis 8 niet specifiek in het kader van duurzame overheidsopdrachten ter sprake dient gebracht te worden. Dit actieplan verwijst dan ook naar het overleg m.b.t. het federaal plan geïntegreerd productbeleid en het ter beschikking stellen van informatie aan de consument voor het verder uitwerken van specifieke maatregelen hierrond.

Ook hindernis 6 kan in een ruimer kader dan duurzame overheidsopdrachten bekeken worden. In dit actieplan krijgt het vooral een invulling vanuit de invalshoek innovatief aanbesteden.

De overige hindernissen worden als rechtsreeks relevant voor dit actieplan beschouwd. Ze worden omgezet in de volgende doelstellingen:

Doelstelling 1: Het garanderen van technische expertise met betrekking tot duurzame criteria.

Doelstelling 2: Het garanderen van technische expertise met betrekking tot wettelijke aspecten.

Doelstelling 3: Het verzekeren van informatieoverdracht binnen de federale overheidsdiensten en het Ministerie van Landsverdediging.

Doelstelling 4: Het bieden van een politiek en ambtelijk draagvlak voor de implementatie van het federaal beleid inzake duurzame overheidsopdrachten.

Doelstelling 5: Het verzekeren van coördinatie en uitwisseling van informatie tussen de overige beleidsniveaus en stakeholders.

Doelstelling 6: Het voeren van onderzoek naar de mogelijkheden van innovatief aanbesteden.

Doelstelling 7: Het informeren over de kostprijs van duurzame producten.

De doelstellingen worden verder geconcretiseerd in een aantal maatregelen die in de komende drie jaar prioritair zijn voor de federale overheid.

5.2. Richtsnoeren

De prioritaire strategische doelstellingen van dit actieplan inzake duurzame overheidsopdrachten liggen ten grondslag aan de concrete maatregelen die hierna beschreven worden. Daarbij lijkt het essentieel om een aantal richtsnoeren vast te leggen die hoe dan ook dienen te worden nagevolgd in het kader van alle acties.

De maatregelen dienen zowel de economische, de milieu, als de sociale component in rekening te brengen. (richtsnoer 1).

Tevens mogen de voorgestelde maatregelen de concurrentiepositie van de Belgische ondernemingen niet verzwakken en moeten ze bijdragen tot een grotere participatie van de KMO in de markt van de overheidsopdrachten (richtsnoer 2). Verder dienen de voorgestelde maatregelen om de doelstellingen van het plan te bereiken verplicht te worden ***getoetst aan de Belgische en Europese wet- en regelgeving inzake overheidsopdrachten (richtsnoer 3).***

Ook met een krachtige politieke ondersteuning kan een werkelijk duurzaam beleid inzake overheidsopdrachten niet tot stand komen zonder een ***krachtige steun van de hiërarchie en een minimum aantal wijzigingen wat betreft beleids- en organisationele praktijken (richtsnoer 4).***

De uitwerking en vooral de uitvoering van de maatregelen beschreven in dit actieplan inzake duurzame overheidsopdrachten dient te rekenen op ***een krachtige en gestructureerde politieke ondersteuning (richtsnoer 5).***

Ten slotte dienen de maatregelen zoveel mogelijk rekening te houden met ***mogelijke synergieën en met beleidsprioriteiten op internationaal, Europees, federaal, gewestelijk, gemeenschappelijk en lokaal vlak (richtsnoer 6).*** Het beleid inzake duurzame overheidsopdrachten heeft tevens haar raakvlakken met beleidslijnen betreffende duurzame consumptie en productie, maatschappelijk verantwoord ondernemen, duurzame ontwikkeling, enz. op de verschillende niveaus.⁵³

⁵³ Meer specifiek voor het beleid inzake consumptie en productiepatronen, zie 3.1.2.laatste paragraaf

HOOFDSTUK 6: Uitwerking van de strategische doelstellingen

Dit hoofdstuk werkt de strategische doelstellingen van hoofdstuk 5 verder uit tot concrete maatregelen die betrekking hebben op de komende drie jaar.

Doestelling 1: Garanderen van technische expertise m.b.t. duurzame criteria

Actie 1.1.: Actualiseren en vernieuwen van de ‘Gids voor duurzame aankopen’

De POD Duurzame ontwikkeling heeft zich voor een geactualiseerde methodologie van de gids gebaseerd op de resultaten van het stakeholderoverleg (2008) (zie 3.1.5. en 3.2.3.). In het kader van de raadpleging van dit actieplan (einde 2008) vroegen heel wat stakeholders extra toelichting bij deze methodologie m.b.t. het tot stand komen van criteria van product- en dienstengroepen. Vandaar een korte toelichting:

- Het instrument is in eerste instantie bestemd voor overheidsaankopers. Zij kunnen product- of dienstrelevante criteria en clausules overnemen in hun bestekken. Deze informatie zal ook op een overzichtelijke wijze ter beschikking van de ondernemingen worden gesteld. Daarbij zal deze informatie uit de Gids duurzame aankopen geïntegreerd worden met de informatie uit de omzendbrief waarvan sprake in actie 1.2.
- Het uitgangspunt is het verzamelen en ordenen van criteria die reeds ontwikkeld werden door erkende labeling-organisaties in de buurlanden (criteria-beheer) (zie 3.2.3.). De labels kunnen als bewijs gebruikt worden dat een bepaald product of dienst aan de vereisten van een bestek voldoet, maar andere bewijsvoering is eveneens mogelijk. Het hebben van één of ander label is dus niet noodzakelijk, het voldoen aan bepaalde criteria wel.
- Voor de identificatie van product- en dienstengroepen werden de type-1 labels (ref. ISO 14024) in de buurlanden gescreend. Indien voor bepaalde groepen geen type-1 beschikbaar was (is), werd gezocht naar type-2 labels (ref. ISO 14021) of eventueel type-3 labels (ref. ISO 14025).⁵⁴ In 2008 werden een eerste pakket van 250-tal product- en dienstengroepen geïdentificeerd.

⁵⁴ Type1 milieulabeling (ref. ISO 14024) betreft milieulabels gebaseerd op een onafhankelijke toetsing. Deze kan verleent worden door een openbare instantie of een vereniging zonder winstoogmerk. De criteria hebben in principe betrekking op de verschillende milieuaspecten en –effecten van het product en houden rekening met de volledige levenscyclus. Klassieke voorbeelden zijn het Europees Ecolabel, het Scandinavische Nordic Ecolabeling en het Duitse Blauwe Engel label. Zelfvastgelegde milieu-uitspraken (type-2) zijn milieueisen die werden opgesteld door een producent of verdeler en die vaak op één enkel milieuaspect betrekking hebben. De norm ISO 14021 bepaalt de eisen voor zulke uitspraken, de gebruikte termen (recycleerbaar, lange levensduur, energiezuinig,...) en hun toepassingsgebied. Type 3 (ref. ISO 14025) zijn milieuverklaringen vanwege een producent of verdeler die nog gecontroleerd dienen te worden door een onafhankelijke derde partij. Meestal berust de verklaring op LCA, maar het kan ook andere aspecten bevatten.

- Eén van de belangrijke aandachtspunten is het oplijsten van de gemeenschappelijke criteria van verschillende labels m.b.t. een bepaalde dienst of product in een modelbestek. Dit is een eerste aanwijzing voor het draagvlak (in de buurlanden) m.b.t. bepaalde criteria en mogelijk ook voor een (potentiële) marktaanbod.
- Kern- en uitgebreide criteria voor product- of dienstengroepen die ontwikkeld zijn op Europees niveau zullen in rekening genomen worden.⁵⁵ Zolang er nog geen volledige harmonisatie is gebeurd, zal ook, ter informatie, verwezen worden naar criteria van type-I labels uit de buurlanden.
- De onderzochte labels hebben over het algemeen betrekking op milieulabels. Dit neemt niet weg dat geleidelijk aan ook sociale criteria en clausules en eventueel economische criteria meegenomen zullen worden in het instrument.
- Criteria m.b.t. specifiek maatschappelijk gevoelig liggende productgroepen met betrekking tot sociale aspecten (kinderarbeid in de textielnijverheid e.d.) en met betrekking tot dierenwelzijn (dierenproeven e.d.) zullen nader onderzocht worden.
- Continu overleg met de stakeholders en met name onder meer de KMO uit de betrokken sectoren is noodzakelijk. Enkele belangrijke aandachtspunten daarbij zijn:
 - i. de beschikbaarheid van bepaalde producten- en diensten op de (Belgische) markt die aan de criteria voldoen waarbij er tevens moet opgelet worden dat niet enkel grote ondernemingen maar ook KMO die producten en diensten kunnen aanbieden
 - ii. het al dan niet strenger maken van de criteria
 - iii. het in rekening brengen van extra labels of alternatieve, juridische correcte bewijzen dat men aan de criteria voldoet
 - iv. enz..
- De website van de gids voor duurzame aankopen zal worden gepubliceerd, samen met een raadpleging van de betrokken partijen, waaronder de betrokken sectoren, en een marktstudie. De resultaten van deze twee processen zullen worden voorgesteld op een forum met de betrokken partijen om zo de mogelijke verbeteringen aan de website en de gids voor duurzame aankopen te bespreken.
- Gezien de objectiviteit van het instrument bewaakt dient te worden, zullen op geen enkel moment financiële bijdragen gevraagd worden aan ondernemingen voor het criteriumbeheer of het stakeholder/sectoroverleg.
- Criteriaontwikkeling en criteriabeheer gebeuren ook door andere organisaties en overheidsdiensten in België.⁵⁶ Om de voor de ondernemingen en met name voor de KMO noodzakelijke duidelijkheid te bekomen zal een onderlinge afstemming gerealiseerd worden (zie 3.2.3.).

⁵⁵ De Europese criteria zijn terug te vinden op http://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm

⁵⁶ Zonder limitatief te zijn wordt hierbij vooral gedacht aan www.achatsverts.be, www.ovam.be/producttest en www.milieukoopwijzer.be. Terloops valt te vermelden dat ook in de buurlanden gelijkaardige sites werden ontwikkeld.

De bedoeling is dat de ontwikkelde criteria zullen opgelijst worden in fiches van de gids. Deze fiches kunnen dan in de modelbestekken voor product- en dienstengroepen die ABA-FOR aanbiedt. De vereisten worden voorgesteld op de verschillende plaatsen van een type-overheidsopdracht (voorwerp van opdracht, uitsluitingscriteria, technische specificaties, uitvoeringsvoorwaarden en andere plaatsen). Het verplichtend of richtinggevend karakter van deze bepalingen zal worden verduidelijkt in de omzendbrief van actie 1.2.

Een permanente opvolging en actualisatie van het instrument zal via de POD Duurzame Ontwikkeling voorzien worden.

Tenslotte dient de omzendbrief P&O/DO/1 van 27 januari 2005, die het juridisch kader bepaald voor deze ‘Gids voor duurzame aankopen’, geactualiseerd te worden (zie actie 1.2.).

Verbanden met andere beleidsdomeinen

Deze actie is

- een verdere uitwerking van de workshop duurzame productie en consumptie (2008), maatregel 9 (het actualiseren en gebruiksvriendelijk maken van de website gidsvoorduurzameaankopen)
- een invulling van de maatregel i.v.m. het formuleren van doelstellingen inzake groene elektriciteit van de actie ‘klimaatbeleid op korte en middellange termijn’ van het (voorontwerp) Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling 2009 -2012

Uitvoering: POD Duurzame ontwikkeling

Budget:

Actualisatie van een eerste groep producten en diensten: 50.000 EUR tegen begin 2009; voor een tweede groep producten en diensten 67.000 EUR vanaf 2009, en daarna het voorzien van middelen voor permanente actualisatie.

Actie 1.2.: Actualiseren van de omzendbrief P&O/DO/1

De omzendbrief P&O/DO/1 van 27 januari 2005 vermeldt: “*De federale overheid moet een voorbeeldfunctie vervullen. Daarom moeten alle aanbestedende overheden van de federale en programmatorische overheidsdiensten, en van de instellingen van openbaar nut die onderworpen zijn aan het gezag, de controle of het toezicht van de Staat, de ecologische en ethische voorschriften vermeld op de website « <http://www.gidsvoorduurzameaankopen.be> » toepassen ...*”

- Vermits de omzendbrief verwijst naar categorieën van producten die ook op de website van de ‘Gids voor duurzame aankopen’ vermeld staan, is het aangewezen om een vlotte afstemming tussen de gids en de omzendbrief te voorzien.

- De actualisatie van de omzendbrief zal bepalen wanneer overheidsdiensten verplicht criteria moeten overnemen in de bestekken, en wanneer zijn dit vrijblijvend kunnen doen. Minimaal zullen de basiscriteria voor product- en dienstengroepen die door de Europese Commissie ontwikkeld werden, als verplicht opgenomen dienen te worden in de bestekken. Dit staat tevens in relatie tot het monitoringdebat (zie verder acties onder doelstelling 3)
- De omzendbrief beschrijft tevens de rapportering m.b.t. de opname van duurzame criteria in de federale bestekken De rapportering zal afgestemd worden op initiatieven van de Europese Commissie i.v.m. duurzame rapportering en i.v.m. de globale rapportering inzake overheidsopdrachten die door de FOD Kanselarij van de Eerste Minister uitgewerkt zal worden (zie verder acties onder doelstelling 3).

Verbanden met andere beleidsdomeinen

Deze actie is

- een verdere uitwerking van actie 1 (verduurzaming van de overheidsopdrachten), maatregel 2 (evaluatie van de omzendbrief P&O/DO/1) van het Federaal Actieplan Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen in België (2006)
- een verdere uitwerking van de workshop duurzame productie en consumptie (2008), maatregel 9 (het actualiseren en gebruiksvriendelijk maken van de gidsvoorduurzame aankopen)

Uitvoering:

POD Duurzame ontwikkeling, cel Aankoopbeleid en Advies (ABA) van de FOD Personeel en Organisatie en de FOD Kanselarij van de Eerste Minister.

Budget: Budgettair neutraal

Doelstelling 2: Garanderen van technische expertise m.b.t. wettelijke aspecten

Actie 2.1. Informeren over wettelijke mogelijkheden

Zodra de nieuwe wetgeving overheidsopdrachten in werking zal getreden zijn en de nodige uitvoeringsbesluiten genomen zullen zijn (zie 2.3.), dient een gerichte informatieverbreiding en opleiding te worden georganiseerd naar de diverse federale aankoopdiensten die hen meer duidelijkheid verschaft aangaande de nieuwe mogelijkheden van de wetgeving, met inbegrip van de mogelijkheden op het vlak van de integratie van duurzaamheidscriteria in overheidsopdrachten. Tevens zal er een gerichte informatieverbreiding naar de ondernemingen en in het bijzonder de KMO plaatsvinden.

- De laatste stand van zaken met betrekking tot de actualisatie van de regelgeving duurzame overheidsopdrachten zal ter beschikking gesteld worden via het portaal <http://www.belgium.be/nl/economie/overheidsopdrachten/index.jsp>). Hierbij kan eveneens verwezen worden naar de website van de FOD Kanselarij van de Eerste Minister: <http://www.16procurement.be>.
- De informatiecampagne aangaande de nieuwe wetgeving overheidsopdrachten, met inbegrip van de informatie aangaande de verschillende mogelijkheden om op de diverse niveau's van een overheidsopdracht rekening te houden met duurzame ontwikkeling, zal gebeuren door het Netwerkoverleg ABA/FOR.
- Anderzijds zal de FOD Kanselarij van de Eerste Minister, afdeling overheidsopdrachten, een omzendbrief opstellen gericht aan alle overheden en diensten op de verschillende overheidsniveaus, waarin de juridische mogelijkheden inzake het gebruik van duurzame ontwikkelingsaspecten in overheidsopdrachten zullen worden verduidelijkt.

Verbanden met andere beleidsdomeinen

Deze actie is een verdere uitwerking van actie 1 (verduurzaming van de overheidsopdrachten), maatregel (communicatie over de nieuwe wetgeving en haar uitvoeringsbesluiten) van het Federaal Actieplan Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen in België (2006).

Uitvoering:

Netwerkoverleg ABA/FOR en de FOD Kanselarij van de Eerste Minister. De globale informatieverbreiding naar de KMO wordt verzekerd door een uniek loket van de de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie.

Budget:

Informatiecampagne: het Netwerkoverleg ABA/FOR

Omzendbrief: budgettair neutraal

Informatieverbreiding naar de KMO (budget KMO actieplan)

Actie .2.2. Vormen van de federale aankopers

- Het Opleidingsinstituut van de Federale Overheid (OFO) van de FOD Personeel en Organisatie organiseert op geregelde basis opleidingen voor federale aankopers. Er zal bekeken worden hoe duurzame overheidsopdrachten in deze opleiding aan bod kan komen. Ook de problematiek rond voorraadbeheer en de effectieve noodzaak voor bepaalde diensten en goederen kan hier ter sprake worden gebracht.
- Er zal tevens onderzocht worden hoe de problematiek geïntegreerd kan worden in het kader van de gecertificeerde opleidingen m.b.t. overheidsopdrachten bij het OFO.

Verbanden met andere beleidsdomeinen: /

Uitvoering:

POD Duurzame ontwikkeling en het OFO

Budget: Budgettair neutraal

Actie 2.3. Verzekeren van de integratie van ethisch/sociale aspecten in overheidsopdrachten.

De integratie van milieucriteria in overheidsopdrachten stelt juridisch gesproken bijna geen probleem meer. In de meeste gevallen zijn de bepaling van het voorwerp van opdracht, de opsomming van technische specificaties, van gunningcriteria en van uitvoeringsvoorwaarden algemeen aanvaard als de meest aangewezen plaatsen voor de opname van deze criteria in overheidsopdrachten.⁵⁷

Inzake sociale aspecten vrezen sommige aankopers dat ze zich nog te veel op onbekend terrein wagen. Niet tegenstaande verschillende pogingen van overheden om de zaak te verhelderen⁵⁸ geeft het rekening houden met sociale of ethische aspecten in sommige gevallen nog aanleiding tot discussie.

Bijzondere aandacht dient te gaan naar KMO en sociale economie ondernemingen (zie ook actie 4.1.) De impact van de integratie van zulke criteria op de KMO moet worden bewaakt.

⁵⁷ De hier vermelde lijst is niet limitatief. Men kan met name ook denken aan de uitsluitingscriteria, het aantonen van technische capaciteit, het voorafgaand marktonderzoek, het gebruik van varianten, enz. om milieuaspecten te integreren in overheidsopdrachten

⁵⁸ COM (2001) 566 final on the Community law applicable to public procurement and the possibilities for integrating social considerations into public procurement en VVSG, Leidraad voor sociale criteria in overheidsopdrachten, 2008

- Daartoe zal de ICDO werkgroep duurzame overheidsopdrachten in samenwerking met de gewesten bekijken hoe sociale aspecten versneld in overheidsopdrachten kunnen geïntegreerd worden, rekening houdend met de haalbaarheid voor de ondernemingen, inzonderheid voor KMO. De Vlaamse krachtlijnennota ter voorbereiding van het Vlaams Actieplan duurzame overheidsopdrachten vermeldt bijvoorbeeld een inhaalbeweging te zullen maken voor het sociale luik binnen overheidsopdrachten (krachtlijn 5), onder meer de creatie van richtlijnen voor het gebruik van sociale overwegingen in overheidsopdrachten.
- De samenwerking kan ook gezien worden in het samenwerkingsakkoord tussen de Staat, de Gewesten en de Duitstalige Gemeenschap van 4 juli 2000 betreffende de sociale economie⁵⁹. In dit akkoord bestaat een duidelijk engagement om de wettelijke mogelijkheden sociale clausules in de overheidsopdrachten op te nemen te bestuderen en om daaromtrent een voorstel uit te werken. (zie verder 3.1.3.)

Voor de uitwerking van deze actie zal rekening gehouden worden met gelijkaardige initiatieven op internationaal niveau.⁶⁰ Zo kan het aangekondigde handboek 'Social Public Procurement' van de Europese Commissie mogelijk een belangrijk referentiepunt vormen.

Verbanden met andere beleidsdomeinen: /

Uitvoering:

De ICDO werkgroep duurzame overheidsopdrachten i.s.m. de gewesten

Budget: Verder te bekijken

⁵⁹ Samenwerkingsakkoord betreffende de sociale economie, bekrachtigd door de wet van 26 juni 2001 (bekendmaking in het Belgisch Staatsblad op 28 augustus 2001).

⁶⁰ Begin 2004 werd een task-force in het leven geroepen die tot doel had op basis van de LCA-methode na te gaan hoe ook sociale aspecten in een levenscyclusanalyse kunnen worden opgenomen. Deze task-force kadert in het Life Cycle Initiative van het United Nations Environment Program (UNEP) en the Society for Environmental Toxicology and Chemistry (SETAC). Doelstelling van het Life Cycle Initiative is de levenscyclusbenadering in praktijk brengen en de ondersteunende instrumenten hiervoor te verbeteren aan de hand van betere data en indicatoren. Eind 2008, begin 2009 zal de task-force een handleiding uitbrengen voor het integreren van sociale aspecten in een levenscyclusanalyse. Deze handleiding kan eventueel gebruikt (en uitgetest) worden op een aantal productgroepen, ten einde een meer geïntegreerde en duurzame benadering te krijgen van producten en hun levenscyclus. (http://lcinitiative.unep.fr/default.asp?site=lcinit&page_id=76AA26FC-CB3B-4665-B901-E7B3CC1F271C)

Doelstelling 3: Verzekeren van informatieoverdracht binnen de federale overheidsdiensten en het Ministerie van Landsverdediging.

De monitoring die binnen deze doelstelling verder wordt onderzocht, is een poging om (een) meetinstrument(en) op poten te zetten die de in dit (en volgende) actieplannen geformuleerde doelstelling(en) kunnen meten. Deze monitoring heeft uitsluitend betrekking op de overheidsdiensten en impliceert dus geen bijkomende lasten voor bedrijven, KMO of zelfstandigen.

Actie 3.1. Monitoring: cellen duurzame ontwikkeling

Om de vooropgestelde doelstelling te kunnen meten, is er nood aan meetinstrumenten.

De Europese Commissie zal de Lidstaten op regelmatige coördinatiemomenten vragen te rapporteren over de integratie van haar ‘core’ en ‘comprehensive’ criteria in overheidsopdrachten.⁶¹ Het is dan ook aangewezen dat Belgische federale rapportering afgestemd wordt op de Europese rapportering.

Daarnaast stelt de FOD Kanselarij van de Eerste Minister de meer globale rapportering m.b.t. overheidsopdrachten in België op punt. Ook hier is het aangewezen om te onderzoeken hoe de rapportering over duurzame overheidsopdrachten kan aansluiten bij de globale rapportering over overheidsopdrachten. Voorafgaandelijk kan reeds opgemerkt worden dat de Europese statische verplichtingen enkel betrekking hebben op overheidsopdrachten van het Europese niveau. Daarnaast is er in het kader van de EU richtlijnen geen verplichting om over duurzaamheidsaspecten te rapporteren.

Daartoe zullen de ICDO-CCIM werkgroep Duurzame Overheidsopdrachten en de Dienst overheidsopdrachten van de FOD Kanselarij van de Eerste Minister gezamenlijk onderzoeken hoe de monitoring van duurzame overheidsopdrachten in het kader van de vooropgestelde doelstelling (zie 3.2.2.) en in het kader van de federaal beschikbare instrumenten kan gebeuren. Hierbij zal het Europese beleid m.b.t. de rapportering over (duurzame) overheidsopdrachten in overweging worden genomen.⁶²

Gezien de aankoopverantwoordelijken lid zijn van de cellen duurzame ontwikkeling, lijken deze cellen een interessant aanknopingspunt voor onderzoek naar rapportering. Hierbij kunnen o.a. twee pistes verder onderzocht worden:

- De (verantwoordelijke van) de cel duurzame ontwikkeling zou geïnformeerd kunnen worden indien de dienst bezig is met de opmaak van een overheidsopdracht. De cel kan dan adviseren over de integratie van duurzame criteria in de overheidsopdracht in kwestie.

⁶¹ EU COM(2008) 400/2

⁶² Het Ministerie van Landsverdediging beschikt reeds over een opvolgingssysteem m.b.t. de integratie van milieucriteria en sociale clausules in overheidsopdrachten. Dit opvolgingssysteem kan een interessante inspiratiebron vormen voor de rest van de federale overheidsdiensten.

- De cel kan ook een lijst bijhouden m.b.t. het aantal gescreende overheidsopdrachten van de dienst. Zij kan hierover jaarlijks rapporteren via de rapporten van de leden van de ICDO.
- Voor de selectie van leveranciers kan onderzocht worden in welke mate leden van de cel DO zouden kunnen deelnemen aan de selectiecomités voor overheidsopdrachten binnen de diensten.

Verbanden met andere beleidsdomeinen: /

Uitvoering:

De ICDO-CCIM werkgroep duurzame overheidsopdrachten en de cellen duurzame ontwikkeling in samenwerking met de Dienst overheidsopdrachten van de FOD Kanselarij van de Eerste Minister.

Budget: Budgettair neutraal

Actie 3.2. Naleving van bepalingen in de omzendbrieven in federale overheidsopdrachten door de Inspectie van Financiën

De verplichtingen van de federale diensten inzake duurzame overheidsopdrachten staan beschreven in de hoger omschreven omzendbrieven (zie actie 1.2. en 2.1.). Op dit moment herinnert de Inspectie van Financiën de overheidsdiensten geregeld aan deze verplichtingen. Het is echter niet duidelijk of de Inspectie dit proces structureel opvolgt.

De Eerste Minister en de Staatssecretaris voor Begroting zullen daarom in samenspraak met de Inspectie van Financiën bekijken hoe de naleving op de voormelde omzendbrieven in toekomstige overheidsopdrachten kan gegarandeerd worden. De ICDO-CCIM werkgroep duurzame overheidsopdrachten zal hierover in kennis worden gesteld door middel van een verslag.

Verbanden met andere beleidsdomeinen: /

Uitvoering:

De Eerste Minister en de Staatssecretaris voor Begroting in samenwerking met de Inspectie van Financiën .

Budget: Budgettair neutraal

Actie 3.3. Informatieoverdracht bewerkstelligen via het Netwerkoverleg ABA/FOR van de federale overheidsaankopers

Zoals vermeld onder 3.1.3. b wisselen de federale aankopers via het Netwerkoverleg ABA/FOR informatie uit over overheidsopdrachten. De aandacht voor duurzame overheidsopdrachten zal in de toekomst bewaakt en versterkt worden.

Verbanden met andere beleidsdomeinen: /

Uitvoering:

Netwerkoverleg ABA / FOR i.s.m. de POD Duurzame Ontwikkeling

Budget: Budgettair neutraal

Actie 3.4. De impact van de maatregelen van dit actie plan op de KMO meten

Gezien de bijzondere aandacht die in het huidige plan wordt geschonken aan de KMO's, zou het volgende interessant kunnen zijn:

- meten in welke mate KMO actief zijn in de markt van de overheidsopdrachten,
- meten welke impact de maatregelen van dit actieplan hebben op de participatie van de KMO aan de markt van de overheidsopdrachten en op de mate waarin overheidsopdrachten aan KMO worden toegewezen,
- de impact van de maatregelen van dit actieplan op de Belgische economie en de concurrentiepositie van de Belgische ondernemingen meten.

Verbanden met andere beleidsdomeinen: KMO-actieplan

Uitvoering

FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie – Algemene Directie KMO-beleid

Budget: Verder te bekijken

Doelstelling 4: Het bieden van een politiek en ambtelijk draagvlak voor de implementatie van het federaal beleid inzake duurzame overheidsopdrachten

Actie 4.1.: Een samenwerkingsprotocol tussen de voogdijministers van de FOD Kanselarij van de Eerste Minister, de FOD Personeel en Organisatie en de POD Duurzame Ontwikkeling

De expertise rond de materie “duurzame overheidsopdrachten” moet binnen afzienbare termijn verweven zijn in de werking van de twee overheidsdiensten die functioneel bevoegd zijn voor overheidsopdrachten. Dit doet geen afbreuk aan de expertise rond duurzame ontwikkeling waarover de POD Duurzame Ontwikkeling beschikt. Daarom is het afsluiten van een samenwerkingsprotocol tussen de ministers die bevoegd zijn voor deze overheidsdiensten noodzakelijk.

Het samenwerkingsprotocol zal afspraken bevatten over de afstemming tussen de drie overheidsdiensten met betrekking tot de volgende taken:

- het geven van antwoord op concrete vragen, zowel op juridisch als technisch vlak, van overheidsinkopers m.b.t. duurzame overheidsopdrachten (zodat de vrees bij sommige aankopers om duurzaamheid te integreren in overheidsopdrachten verdwijnt);
- het op elkaar afstemmen van verschillende bestaande instrumenten;
- overleg voorbereiden en organiseren m.b.t. de te gebruiken duurzaamheidscriteria;
- hulp verlenen aan overheidsaankopers bij opmaak van bestekken met daarin vervat de duurzaamheidscriteria;
- kleinere entiteiten bijstaan en stimuleren om duurzaamheidscriteria effectief te gaan integreren in hun aankoopbeleid;
- nagaan hoe een goede monitoring kan georganiseerd worden van overheidsopdrachten en de integratie van duurzaamheidscriteria in die opdrachten;
- helpen bij het evalueren van de offertes die worden gedaan in het kader van een overheidsopdracht;
- stimuleren van het werken via gezamenlijke raamcontracten of gegroepeerd aankopen met inbreng van duurzaamheidsaspecten;
- beheren van instrumenten die helpen bij het nemen van beslissingen;
- uitvoeren van marktverkennd onderzoek;
- monitoring;
- het verlenen van transparantie aangaande de gebruikte (of toekomstig te gebruiken) duurzame criteria;

- het ter beschikking stellen van criteria aan ondernemingen en andere organisaties om deze in hun eigen aankoopbeleid te gebruiken;⁶³
- het ondersteunen van ondernemingen, KMO en ondernemingen uit de sociale economie om deel te kunnen nemen aan overheidsopdrachten.

Daarbij zal worden nagegaan hoe de bestaande expertise het efficiëntst kan worden aangewend naar de klantorganisaties toe.

Verbanden met andere beleidsdomeinen

Deze actie is een verdere uitwerking van actie 1 (verduurzaming van de overheidsopdrachten).

Uitvoering:

De Eerste Minister, de Minister van Ambtenarenzaken en de Minister bevoegd voor Duurzame Ontwikkeling en hun administraties. Daarbij zal de Minister van Ambtenarenzaken en zijn administratie het initiatief nemen.

Budget:

Te bepalen bij het afsluiten van het samenwerkingsprotocol.

Actie 4.2. De activiteiten van de ICDO-CCIM werkgroep duurzame overheidsopdrachten

Zoals hoger vermeld kaderen de werkzaamheden van de werkgroep duurzame overheidsopdrachten van de Interdepartementale Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (ICDO) binnen actie 17 van het tweede Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling. Naargelang ook het Europese beleid inzake duurzame overheidsopdrachten de laatste jaren meer vorm kreeg, werd afstemming gezocht met de stuurgroep van het Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid (CCIM) Duurzame Consumptie- en Productiepatronen (subgroep duurzame overheidsopdrachten). Binnen dit laatste orgaan hebben de gewesten een officieel statuut en kunnen meebouwen aan Belgische standpunten m.b.t. het beleid inzake duurzame overheidsopdrachten. In de praktijk vergaderen de twee organen samen.

- De ICDO werkgroep duurzame overheidsopdrachten (onder voorzitterschap van de POD Duurzame Ontwikkeling) zal in de toekomst het federale beleid inzake duurzame overheidsopdrachten opvolgen.

⁶³ op het verband tussen het aankoopbeleid van overheidsdiensten en dat van ondernemingen wordt ook verwezen in EU COM(2007) 162 final, Report of the Environmental Technologies Action Plan (2005 – 2006), punt 4.1. Ook in de EU (COM) 400/2 mededeling (voetnoot 22) wordt de problematiek ter sprake gebracht. Tenslotte kan verwezen worden naar initiatieven in het Verenigd Koninkrijk: <http://www.greenprocurementcode.co.uk>.

- De CCIM-stuurgroep (onder co-voorzitterschap van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu) zal verantwoordelijk zijn voor het opvolgen van het internationale en Europese beleid inzake duurzame overheidsopdrachten onverminderd de bevoegdheden van de FOD Kanselarij van de Eerste Minister. Zij zal hiervoor afstemming verzorgen met de gewesten.

Ook in de toekomst zullen beide organen een goede afstemming op elkaar verzekeren door gezamenlijk te vergaderen.

Verbanden met andere beleidsdomeinen

Deze actie is een verdere uitwerking van actie 17 van het Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling 2004 – 2008

Uitvoering:

De ICDO-CCIM werkgroep duurzame overheidsopdrachten

Budget: Budgettair neutraal

Actie 4.3. De cellen Duurzame ontwikkeling en de EMAS verplichting

Met de cellen duurzame ontwikkeling en met de EMAS verplichting voor de federale overheidsdiensten (zie 3.1.3. punt b), heeft de federale overheid belangrijke mechanismen in handen voor het versnellen van de integratie van duurzame criteria in overheidsopdrachten.

Voor het Ministerie van Landsverdediging is deze verplichting niet van toepassing, maar het ministerie baseert haar intern milieuzorgsysteem op de ISO 14.001 norm. In het kader hiervan wordt de integratie van milieucriteria en sociale clausules reeds opgevolgd. Dit opvolgingssysteem kan dus een interessante inspiratiebron vormen voor de andere federale overheidsdiensten..

a) Het KB van 22 september 2004 (gewijzigd bij KB van 16 januari 2007) met betrekking tot de oprichting van de cellen duurzame ontwikkeling bepaalt dat één van de 10 taken van de cellen bestaat in ‘*de opvolging van de duurzaamheid van de overheidsopdrachten*’. Verder is ‘*de verantwoordelijke voor het aankoopbeleid van de dienst*’ één van de 6 verplichte leden van de cel.

b) Op basis van de beslissingen van de Ministerraad van 12 juli 2005 dienen de federale diensten op termijn te beschikken over een milieuzorgsysteem van het EMAS type. Het behalen van het certificaat gebeurt in een in de tijd getrapt systeem, waardoor sommige diensten reeds over een certificaat beschikken en anderen dit nog dienen te verwerven. Belangrijk in dit kader van EMAS is dat voor de jaarlijkse herziening van de certificering minimaal aan alle relevante wettelijke milieuverplichtingen voldaan moet worden. De omzendbrieven waarvan sprake is in dit actieplan (zie acties 1.2. en 2.1.) zijn zulke verplichtingen. Op die manier versterkt

de jaarlijkse herziening van EMAS de rapportering over de implementatie van de omzendbrieven. Een bijkomend voordeel is dat de monitoring niet slechts intern verzekerd wordt maar ook door externe auditbureaus opgevolgd kan worden.

De opvolging van de verplichtingen in de omzendbrieven zal daartoe gekaderd worden in het EMAS-proces van de federale overheidsdiensten en zal opgevolgd worden via de cellen duurzame ontwikkeling.

Verbanden met andere beleidsdomeinen: /

Uitvoering:

Via de cellen duurzame ontwikkeling

Budget: Budgettair neutraal

Doelstelling 5: Het verzekeren van coördinatie en uitwisseling van informatie tussen de overige beleidsniveaus en stakeholders

Actie 5.1: Een betere integratie in en een grotere deelname aan Europese en internationale initiatieven/evenementen/werkgroepen verzekeren

In het kader van het Actieplan van Johannesburg dat op de Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling werd aangenomen (2002), hebben alle landen zich ertoe verbonden om het uitwerken van een tienjaarlijks kader te bevorderen en te promoten ter ondersteuning van de regionale initiatieven en teneinde de overgang naar duurzame consumptie- en productiepatronen te bespoedigen.

Een vergadering van internationale deskundigen in Marrakech (Marokko) van 16 tot 19 juni 2003 heeft daarna een werkprogramma gelanceerd om het tienjarige kader van programma's omtrent duurzame consumptie en productie uit te werken – het zogenoemde Marrakechproces.

Deze experts hebben onder meer informele werkgroepen opgericht met landen en organisaties die samenwerken rond een specifiek thema i.v.m. duurzame consumptie en productie en zich bereid hebben verklaard om een aantal concrete activiteiten en projecten uit te voeren. Het gaat hier om vrijwillige initiatieven, zonder formele regels of verbintenissen. Er bestaan op het ogenblik (juni 2006) zeven vaste werkgroepen (duurzame leefpatronen (Zweden), duurzame producten (Verenigd Koninkrijk), samenwerking met Afrika (Duitsland), duurzame overheidsopdrachten (Zwitserland), duurzaam toerisme (Frankrijk), duurzame bouw (Finland) en onderwijs over duurzame consumptie (Italië)).

België is ook officieel vertegenwoordigd in de door de Europese Commissie opgerichte Expert Group Green Procurement voor het opvolgen en het stimuleren van de vooruitgang van de lidstaten op dit domein.

Naast deze officiële vertegenwoordigingen nemen de leden van de werkgroep ook regelmatig deel aan workshops, seminaries en conferenties over het thema en verspreiden ze informatie naar de andere leden van de werkgroep voor kennisuitwisseling.

Deze initiatieven tot Europese samenwerking moeten worden voortgezet en zo mogelijk uitgebreid om:

- de criteriaontwikkeling in Europa beter op te volgen,
- de coherentie en afstemming met Europese initiatieven inzake eco-design en het eco-label te bewaren,
- de Belgische expertise en ervaring bekend te maken, en
- op het voorfront te blijven in de discussies over het opnemen van milieu-, sociale en ethische criteria in de overheidsopdrachten.

Verbanden met andere beleidsdomeinen: /

Uitvoering: FOD Kanselarij van de Eerste Minister, FOD Personeel en Organisatie, POD Duurzame Ontwikkeling en FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen, Leefmilieu

Budget: Budgettair neutraal

Actie 5.2: Samenwerking met de gewesten

Zoals vermeld focust dit actieplan vooral op de coördinatie van acties op het federale niveau. Daarnaast is een onderlinge afstemming en samenwerking met de andere overheidsniveaus noodzakelijk. Voor de ondernemingen en met name voor de KMO is het essentieel dat zij niet op elk overheidsniveau met andere verplichtingen en procedures worden geconfronteerd.

Met betrekking tot de internationale onderhandelingen kan de CCIM werkgroep duurzame overheidsopdrachten de coördinatie tussen de verschillende gefedereerde entiteiten verzekeren (zie actie 4.2.).

Daarnaast kan samenwerking (verder) geconsolideerd worden in het kader van samenwerkingsovereenkomsten m.b.t. sociale economie (zie 3.1.3.) of (eventueel in de toekomst) m.b.t. duurzame ontwikkeling.

Verbanden met andere beleidsdomeinen: /

Uitvoering:

CCIM stuurgroep

Budget: Budgettair neutraal

Actie 5.3. De dialoog met bedrijven, KMO's en zelfstandigen, verenigingen, NGO's, vakbonden en alle andere stakeholders stimuleren/verbeteren.

In het kader van de workshop duurzame overheidsopdrachten (2006) en in het kader van het stakeholderoverleg (2008) werden de stakeholders gevraagd om hun mening te geven over beleidsvragen over duurzame overheidsopdrachten. De dialogen hebben de overheid aanwijzingen gegeven tot het uitzetten van beleidslijnen en ondersteuning naar doelgroepen.

De FOD Kanselarij van de Eerste Minister en de POD Duurzame Ontwikkeling zullen denkpistes ontwikkelen over hoe de dialoog kan worden aangegaan/bestendigd met bedrijven, KMO's en zelfstandigen, andere overheden, verenigingen, NGO's en vakbonden, en omtrent de omschrijving van de rol van deze actoren bij het ontwikkelen van een daadwerkelijk beleid inzake duurzame overheidsopdrachten.

Zonder limitatief te zijn, zou dit overleg zich kunnen focussen op één of verschillende van de volgende thema's:

- (1) het ontwikkelen of beoordelen van duurzame criteria (zie ook actie 1.1.);
- (2) het vergroten van de zichtbaarheid voor producten/diensten die aan de criteria beantwoorden (zie ook actie 1.1. en 1.2.)
- (3) het informeren/vormen van de vertegenwoordigers uit het werkveld omtrent informatie i.v.m. duurzame producten en labels (zie ook acties 1.1, 2.1. en 2.2.)
- (4) het verbeteren van de prestaties van duurzame producten en diensten (zie ook acties 1.1. en 6.1.)
- (5) de participatie van KMO aan de markt voor overheidsopdrachten en de mate waarin overheidsopdrachten aan KMO worden toegewezen

De FOD Kanselarij van de Eerste Minister en de POD Duurzame Ontwikkeling zullen onderzoeken welke vormen van communicatie het meest geschikt zijn. De FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie via het uniek loket zal daarbij bijzondere aandacht besteden aan de communicatie naar de ondernemingen en met name naar de KMO. Hierbij kan gedacht worden aan:

- (1) interactief overleg via workshops, fora,...
- (2) het laten verspreiden van informatie door de stakeholders (en sectoren)
- (3) het verspreiden van informatie aangaande (markt)onderzoek en regelgeving
- (4) het opzetten en actueel houden van databanken

Doelstelling 6: Het voeren van onderzoek naar de mogelijkheden van innovatief aanbesteden.

Actie 6.1: Advies over innovatief aanbesteden in België

Met innovatie kunnen integrale oplossingen, die zowel technisch als maatschappelijk het meest gewenst zijn, op termijn economisch worden gerealiseerd. Innovatief aanbesteden kan zo ook een antwoord vormen op het gebrek aan duurzame producten of diensten.

De materie heeft betrekking op wettelijk voorziene (maar soms minder courant gebruikte) technieken binnen de overheidsopdrachtenprocedures in de zoektocht naar nieuwe producten of diensten. Het kan ook betrekking hebben op deze producten en diensten zelf om op die manier nieuwe duurzame innovatieve markten te creëren.⁶⁴

De Europese Commissie heeft een gids uitgebracht ‘*Public Procurement for Research and Innovation*’⁶⁵, heeft een Mededeling verspreid over *pre-commercial procurement*⁶⁶ en een Mededeling m.b.t. het identificeren van ‘*lead markets*’ via overheidsopdrachten⁶⁷. Ten slotte worden ook maatregelen inzake innovatie en overheidsopdrachten overwogen in *the Sustainable Consumption and Production and Sustainable Industrial Policy Action Plan*⁶⁸

Voor de uitwerking van deze actie zal:

- (1) de ICDO/CCIM werkgroep duurzame overheidsopdrachten zal vooreerst het Europese kader exploreren;
- (2) Op basis daarvan zal zij het advies vragen aan de Commissie voor de overheidsopdrachten om te kijken op welke manier innovatief aanbesteden kan gebeuren binnen de huidige Belgische wetgeving en welke maatregelen genomen kunnen worden om dit te bevorderen.
- (3) Het advies zal nadien gepubliceerd worden via de communicatiekanalen van de FOD Kanselarij van de Eerste Minister, de FOD Personeel en Organisatie en de POD Duurzame Ontwikkeling.

Verbanden met andere beleidsdomeinen

- Deze actie is een verdere uitwerking van actie 1 (verduurzaming van de overheidsopdrachten), maatregel 4 (innovatief aanbesteden) van het Federaal Actieplan Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen in België (2006)
- De actie is ook een verdere uitwerking van de workshop duurzame productie en consumptie (2008).

Uitvoering:

ICDO werkgroep duurzame overheidsopdrachten en Commissie voor de Overheidsopdrachten.

Budget: Budgettair neutraal

⁶⁴ Zie hiervoor ook het Europese ETAP-beleid

⁶⁵ http://ec.europa.eu/invest-in-research/policy/pub_procurement_en.htm

⁶⁶ COM(2007) 799 final

⁶⁷ COM(2007) 860

⁶⁸ COM(2008) 397 final

Doelstelling 7: Het informeren over de kostprijs van duurzame producten

Actie 7.1.: Onderzoek naar de mogelijkheden en hindernissen voor de toepassing van de Levenscycluskost (Life Cycle Cost Analysis – LCC) in overheidsopdrachten

Een van de belangrijkste geïdentificeerde knelpunten voor de integratie van milieucriteria in overheidsopdrachten is de perceptie dat milieuvriendelijke producten duurder zijn dan hun minder milieuvriendelijke varianten. Alhoewel die perceptie zeker niet altijd terecht is, is de aankoopprijs van milieuvriendelijke goederen in sommige gevallen inderdaad hoger. Zo zijn meer ecologische wagens, die gebruik maken van nieuwe technologieën (elektrische voertuigen, hybride voertuigen, voertuigen op waterstof,...) nog steeds duurder dan de standaardvariant (voor wagens van vergelijkbaar type) en hebben gebouwen die meer “duurzame” technieken en materialen bevatten vaak (bijvoorbeeld: Ventilatie met warmtewisselaar) vaak een hogere investeringskost. Deze kost voor aankoop maakt vaak slechts een beperkt deel uit van de totale kost van een product. De kostprijs voor gebruik (vooral voor energieverbruik) en soms onderhoud van de aangekochte goederen loopt immers hoger op dan de initiële aankoopprijs. Het is dan ook verantwoord om deze kosten mee op te nemen bij de aankoopbeslissing. Hiervoor kan men gebruik maken van de ‘levenscycluskost’-benadering. Milieuvriendelijke varianten zullen dan vaak een lagere totale kost hebben dan de aanvankelijk goedkopere producten. Het werken op basis van een dergelijke LCC-benadering vergt evenwel aanpassingen bij verschillende betrokkenen. Zo moeten aankopers kennis verwerven over de concrete toepassing ervan en moeten o.a. de Inspecteurs van Financiën, die advies uitbrengen over de aankoopdossiers, deze benadering ook toepassen. Ook begrotingstechnisch vergt deze benadering mogelijk aanpassingen.

- Een onderzoek moet aangeven op welke manier deze benadering kan toegepast worden bij de verschillende overheidsniveaus in België. Ook hier zal de complementariteit bewaakt worden met reeds door de Europese Commissie en andere instanties uitgevoerde onderzoeken.⁶⁹
- Om een coördinatie van expertise te verzekeren, zullen de POD Duurzame Ontwikkeling en de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu hun kennis in verband met de levensduur van producten uitwisselen⁷⁰.
- Rekening houdend met mogelijke conflicten m.b.t. traditionele technieken inzake overheidsfinanciering, zal deze studie o.a. de programmatie van meerjaarlijkse budgetten, toegewezen aan duurzame overheidsopdrachten, onderzoeken. Hierbij zal aandacht geschonken worden aan efficiënte en vernieuwende boekhoudkundige technieken.

⁶⁹ “The Council calls on the Commission, in close cooperation with Member States, to continue its efforts to consider harmonised provisions on GPP, where justified by an impact assessment, when proposing Community legislation, while taking account of the total life cycle cost of products and services.” Council Conclusions on public procurement for a better environment, 25 September 2008

⁷⁰ Rekening houdende met de moeilijkheden van de LCA-methode en rekening houdend met het feit dat het energieverbruik soms goed is voor meer dan 90% van de LCA van energievreters (vaatwassers, voertuigen, huizen,...) zal deze studie in de eerste plaats een vereenvoudigde LCQ-methode definiëren die in een eerste fase enkel het energieverbruik van energievreters zal integreren (zie ook actie nr 21 in het Federaal Productplan (luik leefmilieu) 2009-2012. Zie ook Europees project EMEEES en de activiteiten van de Europese Commissie (Comité Energy Demand Management).

- Het onderzoek zal nadien gepubliceerd worden via de communicatiekanalen van de FOD Personeel en Organisatie (Netwerk ABA/FOR) en de POD Duurzame Ontwikkeling

Verbanden met andere beleidsdomeinen: /

Uitvoering: Samenwerking met de gewesten, PODDO, DG Energie van de FOD Economie en andere partners

Budget: 50.000 EUR

HOOFDSTUK 7: Opvolging van dit federaal actieplan

Dit actieplan is opgesteld voor een periode van drie jaar. Het is de eerste stap in een poging om een goed gestructureerde werking rond duurzame overheidsopdrachten binnen de federale overheid op poten te zetten. Een volgend actieplan kan hierop, na grondige evaluatie van het eerste, verderbouwen.

Op dit moment wordt het thema duurzame overheidsopdrachten opgevolgd binnen de werkgroep duurzame overheidsopdrachten van de Interdepartementale Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (ICDO) en het Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid (CCIM). Het is ook deze werkgroep die het huidige actieplan heeft uitgewerkt en die zal instaan voor de jaarlijkse opvolging en rapportering over de acties en de effecten en neveneffecten van deze acties (zie actie 4.2.). Voor de uitwerking zal hiervoor samengewerkt worden met de cellen Duurzame Ontwikkeling.