



SAMO 1 PLANET
CARE4CLIMATE



Sofinancira
Evropska unija



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA OKOLJE,
PODNEBJE IN ENERGIJO

ZELENO JAVNO NAROČANJE V PRAKSI DRŽAVNE REVIZIJSKE KOMISIJE

Avtorja povzetkov:

Matej Cerovšek,
Perrine Šmarčan

Vir:

Odločitve Državne
revizijske komisije
(DKOM)

Uredba o zelenem javnem naročanju (Uredba o ZeJN) javnim naročnikom nalaga vključevanje okoljskih vidikov v postopke javnega naročanja. Vendar se pri pripravi dokumentacije in presoji ponudb pogosto pojavljajo vprašanja, kako pravilno določiti okoljske zahteve, kako jih dokazovati in kako zagotoviti skladnost s temeljnimi načeli Zakona o javnem naročanju (ZJN-3).

Ta brošura prinaša izbor odločitev Državne revizijske komisije (DKOM), ki zadevajo uporabo Uredbe o ZeJN v praksi. Vsak primer je predstavljen strnjeno in vključuje konkretne nasvete za naročnike.

Brošura je namenjena podpori naročnikom pri pravno skladnem, preglednem in učinkovitem vključevanju okoljskih zahtev v javna naročila, s poudarkom na oblikovanju jasnih, sorazmernih ter preverljivih zahtev.

Uredba o ZeJN: Živila in gostinske storitve

ZJN-3: Peti in šesti odstavek 89. člena (dopolnjevanje ponudbe)



Dejansko stanje

Naročnik je izvedel postopek oddaje javnega naročila za sukcesivno dobavo živil po smernicah zelenega javnega naročanja. Neizbrani ponudnik je v zahtevku za revizijo navedel, da izbrani ponudnik ni ustrezno označil živil v Excelovi tabeli (oznake E – ekološko, L – lokalno, S – shema kakovosti) in zato ni izkazal izpolnjevanja pogojev iz razpisne dokumentacije.

Odločitev

DKOM je presodila, da izbrani ponudnik v ponudbi ni označil, katera živila so ekološka (E), lokalna (L) ali iz shem kakovosti (S), čeprav je razpisna dokumentacija zahtevala takšno označitev. Ta označitev je obvezna, saj določeno živilo lahko izpolnjuje zahteve le, če je izrecno označeno z ustrezno oznako (E, L ali S).

Ker izbrani ponudnik oznak v ponudbi ni vpisal, naročnik ob odpiranju ponudb ni mogel ugotoviti, katera živila izpolnjujejo posamezne zahteve.

Naročnik je kasneje od izbranega ponudnika pridobil pojasnila, iz katerih je šele po poteku roka za oddajo ponudb postalo razvidno, katera živila naj bi veljala za ekološka, lokalna ali iz shem kakovosti. DKOM poudarja, da je mogoče dopolnjevati le tiste dele ponudbe, katerih obstoj je mogoče objektivno preveriti pred rokom za oddajo ponudbe, pri oznakah živil (E, L, S) pa gre za element ponudbe, ki je odvisen od volje ponudnika, in ga zato po roku ni več dopustno spreminjati ali dodajati.

Zato je DKOM zaključila, da je bila ponudba izbranega ponudnika nedopustna, saj je bila nepopolna v delu, ki se nanaša na tehnične specifikacije predmeta naročila, pomanjkljivosti pa ni bilo mogoče zakonito odpraviti z naknadnimi pojasnili.

Nasveti za naročnike



Pri pregledu ponudb dosledno preverite, ali so ponudniki v ponudbi ustrezno označili in dokazali izpolnjevanje zahtev.



Ne dovolite naknadnega dopolnjevanja ponudb, če gre za elemente, ki jih ni mogoče objektivno preveriti.



Uredba o ZeJN: Čistila, storitve čiščenja in storitve pranja perila

ZJN-3: 6. člen (načelo transparentnosti), 7. člen (načelo enakopravne obravnave)

Dejansko stanje

V obeh primerih je bil predmet javnega naročila storitev čiščenja z uporabo okolju prijaznih čistil, pri čemer je naročnik posebej zahteval čistilo za steklokeramične plošče, h kateri pa ni jasno določil tehničnih specifikacij zanj. Skliceval se je na dokument »Čistila, storitve čiščenja in storitve pranja perila – Primeri okoljskih zahtev in meril«, ki pa zahtev za tovrstno čistilo ne vsebuje. V enem primeru je bila ponudba izločena zaradi manjkajočega dokazila za to čistilo, čeprav ni bilo jasno, katero dokazilo bi bilo sploh ustrezno. V drugem primeru pa je bila razpisna dokumentacija označena kot nejasna, saj je bila zahteva zapisana splošno in ohlapno ter je dopuščala več možnih razlag.

Odločitev

DKOM je v obeh primerih ugotovila, da razpisna dokumentacija ni bila dovolj jasna. Če tehnične zahteve ali dokazila za posamezno čistilo niso jasno določeni ali sploh niso predvideni, naročnik ne more upravičeno zahtevati njihove predložitve. Nejasnih določb razpisne dokumentacije se ne sme interpretirati v škodo ponudnika. Izločitev ponudbe na tej podlagi pomeni kršitev načel enake obravnave in transparentnosti.

Nasveti za naročnike



Vsako okoljsko zahtevo je treba jasno, natančno in nedvoumno opredeliti – zlasti, če gre za manj pogosta oziroma specializirana čistila.



Vedno določite, katera dokazila mora ponudnik predložiti za posamezno okoljsko zahtevo.



Sklicevanje zgolj na Uredbo o ZeJN ali dokument »Primeri okoljskih zahtev in meril« ni ustrezno.



Če ni podanih jasnih zahtev in dokazil, ponudnika ni mogoče zakonito izločiti.

Uredba o ZeJN: Čistila, storitve čiščenja in pranja perila

ZJN-3: 68. člen (tehnične specifikacije) in 69. člen (okoljski znaki)



Dejansko stanje

Naročnik je v postopku oddaje javnega naročila kot predmet tretjega sklopa predpisal »sredstva za pomivanje posode in čistilna sredstva za kuhinjo«. Vlagateljevo ponudbo v tem sklopu je izločil zaradi neskladnosti z razpisnimi zahtevami, saj naj bi bilo sredstvo, ki ga je ponudil, neskladno z uredbo o ZeJN. Vlagatelj je predložil certifikat »Nordic Ecolabelling«, ki predstavlja znak za okolje tipa I. Vlagatelj je trdil, da neskladnosti ni, če kljub opozorilnemu stavku in višji vsebnosti nevarnih snovi priloži potrdilo, da ima izdelek znak za okolje tipa I.

Odločitev

DKOM je zahtevek za revizijo zavrnila. Naročnik je izrecno predpisal zahtevo, ki jo je povzel iz Temeljnih okoljskih zahtev Priloge 9 Uredbe o zelenem javnem naročanju, da čistilo ne glede na težo ne sme vsebovati več kot 0,01 % posamezne sestavine, za katero velja eno ali več standardnih opozoril, stavkov za nevarnost ali previdnostnih stavkov, kar vlagatelj ni izkazal. Vlagatelj je sicer predložil okoljski certifikat, ki predstavlja znak za okolje tipa I oziroma njemu enakovredno potrdilo, a kljub temu ni izpolnil zahteve iz tehničnih specifikacij.

Nasveti za naročnike



Naročnik ne sme samodejno šteti, da okoljski certifikati (npr. znak za okolje tipa I) dokazujejo skladnost s tehničnimi zahtevami, če ti certifikati ne potrjujejo vseh v razpisu določenih lastnosti ali mejnih vrednosti.

Dodatno pojasnilo

Okoljski znaki tipa I (npr. EU Ecolabel, Nordic Swan, Blaue Engel) temeljijo na mednarodnem standardu ISO 14024. Čeprav vsi sodijo v isto kategorijo, se **njihova merila razlikujejo** glede na področje uporabe, državo in certifikacijsko shemo. Zato je treba vsak certifikat presojati **glede na to, katere zahteve konkretno potrjuje** – še posebej v primerih, ko so v razpisni dokumentaciji natančno določene mejne vrednosti posameznih nevarnih snovi ali lastnosti izdelka.



Uredba o ZeJN: Čistila, storitve čiščenja in storitve pranja perila
ZJN-3: 68. člen (tehnične specifikacije) in 69. člen (okoljski znaki)

Dejansko stanje

Naročnik je izvedel postopek oddaje javnega naročila v dveh sklopih, pri čemer je predmet drugega sklopa izvajanje storitev čiščenja. Ponudnik ni izkazal ustreznega certifikata za čistila za čiščenje trdnih površin, temveč je predložil zgolj lastno izjavo proizvajalca čistil, da čistila izpolnjujejo določene zahteve. Naročnik je v dokumentaciji izrecno dopustil, da ponudniki predložijo enakovredna in primerljiva dokazila. Ponudbo ponudnika, ki je bil sicer uvrščen na prvo mesto, je naročnik zavrnil kot nedopustno, saj naj ne bi izpolnjevala zahtev, določenih v tehničnih specifikacijah.

Odločitev

DKOM je zahtevku za revizijo ugodila. Navedla je, da se splošno in ohlapno zapisane zahteve ali zahteve, zapisane na način, da je možnih več razumnih razlag, tolmačijo v korist ponudnika, ki zahtevo izpolni v mejah, ki jih razlaga še dopušča. Naročnik bi moral jasno določiti, da bo sprejel le druge ustrezne enakovredne znake. Ker tega ni storil, mora sprejeti tudi druga dokazila – vključno z znaki in potrdili, ki niso izrecno navedeni v dokumentaciji. Med taka dokazila lahko sodi tudi tehnična dokumentacija proizvajalca.

Iz odločbe:

»Če je naročnik želel dokazovanje omejiti le na predložitev znaka, bi ... moral jasno določiti, da bo sprejel le "druge ustrezne enakovredne in primerljive znake"... Ker naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila ni izključil možnosti, da ponudniki namesto zahtevanih znakov predložijo izjavo proizvajalca, naročnik ni imel podlage ... da je vlagateljevo ponudbo ... zavrnil.«

Nasveti za naročnike



Natančno opredeliti katera so ustrezna in primerljiva dokazila, s katerimi ponudnik izkaže, da izpolnjuje določene zahteve, in katera to niso.



Naročnikovi odgovori na vprašanja zainteresiranih gospodarskih subjektov na portalu se razlagajo izključno v kontekstu konkretnega vprašanja, na katerega so bili podani, in jih ni mogoče širiti ali uporabiti kot splošna pravila za druge dele javnega naročila.

Uredba o ZeJN: Čistila, storitve čiščenja in pranja perila

ZJN-3: 8. člen (načelo sorazmernosti) in 76. člen (pogoji za sodelovanje)



Dejansko stanje

Predmet javnega naročila je bila storitev čiščenja. Vlagatelj je izpodbijal zahtevo naročnika po predložitvi certifikata ISO 14001:2004, saj naj ta ne bi izkazoval usposobljenosti za izvedbo naročila in ni bil povezan s predmetom. Poudaril je, da certifikat izraža zgolj okoljsko ozaveščenost podjetja, ne pa njegove tehnične ali strokovne sposobnosti. Podobno je označil tudi zahtevo po ISO 9001:2008 (sistem vodenja kakovosti) kot neupravičeno, saj naj ta ne bi vplivala na kakovost izvedbe storitve.

Naročnik je nasprotoval in utemeljeval, da:

- ISO 14001:2004 izkazuje okoljsko odgovornost ponudnika,
- ISO 9001:2008 pa zagotavlja sledljivost procesov in posledično ekonomsko učinkovitost.

Odločitev

Državna revizijska komisija (DKOM) je presodila:

- zahteva po ISO 14001:2004 ni zakonita, saj naročnik ni prepričljivo utemeljil povezave med tem certifikatom in predmetom naročila;
- zahteva po ISO 9001:2008 je zakonita, ker je naročnik podal jasne in konkretne razloge o njeni relevantnosti za izvedbo storitve.

Iz odločbe:

“...Državna revizijska komisija ugotavlja, da zgolj na podlagi navedbe, da naročnik »išče ponudnika, ki bo okoljsko ozaveščen« in naročnikovega zaključka, da je »več kot očitno, da poslovanje ponudnika, ki ima ta certifikat prinaša pozitivne okoljske učinke« ni mogoče zaključiti, da je zahteva po takem ravnanju ponudnika pri predmetnem javnem naročilu utemeljena.”

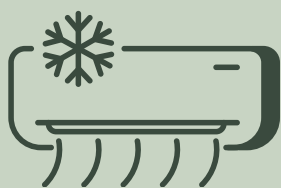
Nasveti za naročnike



Primer jasno kaže, da uspešnost zahteve ni odvisna le od vsebine zahteve, temveč tudi od kakovosti utemeljitve. DKOM je potrdila zakonitost ene in zavrnila drugo zahtevo – razlika je bila v obrazložitvi.



Naročnik ne sme postavljati zahtev, ki jih ne zna konkretno povezati s predmetom javnega naročila in jih prepričljivo utemeljiti.



Uredba o ZeJN: Hladilniki, zamrzovalniki in njihove kombinacije, pralni stroji, pomivalni stroji, sušilni stroji, sesalniki in klimatske naprave

ZJN-3: 29. točka prvega odstavka 2. člena (dopustna ponudba)

Dejansko stanje

Naročnik je izvedel javno naročilo za novogradnjo objekta, ki je vključevalo tudi dobavo klimatskih naprav. Vlagatelj je očital naročniku kršitev uredbe o ZeJN in ZJN-3, ker v razpisni dokumentaciji za klimatske naprave ni določil okoljskih meril, kot jih predpisuje ZeJN. Naročnik je zatrjeval, da je okoljske zahteve že vključil v tehnične specifikacije, zato jih ni bilo treba posebej opredeliti kot merila za izbor najugodnejše ponudbe. Spor se je nanašal na vprašanje, ali mora naročnik okoljske zahteve obvezno vključiti v vse elemente javnega naročila.

Odločitev

DKOM je odločila, da zahtevkov za revizijo ni utemeljen. Presodila je, da naročniku ni treba okoljskih zahtev posebej določiti kot merila, če jih je v celoti in pravilno vključil v tehnične specifikacije. S tem naročnik ne krši uredbe, saj ta dopušča, da so okoljske zahteve vključene v enega ali več elementov javnega naročila – ni pa nujno, da so zajete v vseh.

Nasveti za naročnike

-  Vidike zelenega javnega naročanja lahko vključujete na različne načine.
-  Če se odločite, da bodo okoljske zahteve vključene le med merila, bodite previdni – tak pristop sam po sebi še ne zagotavlja skladnosti z Uredbo o ZeJN.

Uredba o ZeJN: Elektronska pisarniška oprema

ZJN-3: 7. člen (načelo enakopravne obravnave), 89. člen
(preverjanje ponudb)



Dejansko stanje

Naročnik je izvedel javno naročilo za nakup in konfiguracijo osebnih računalnikov, kjer je v tehničnih specifikacijah zahteval dokazilo o izpolnjevanju okoljskih zahtev glede glasnosti računalnikov. Kot dokazilo je predvidel znak za okolje tipa I ali drugo ustrezno dokazilo. Vlagatelj je kot proizvajalec ponudil lastna dokazila, a jih je naročnik zavrnil kot neustrezna.

Odločitev

DKOM je odločila, da je naročnik ravnal v nasprotju z načelom enakopravne obravnave ponudnikov, saj je enake vrste dokazila (lastne izjave proizvajalcev) pri nekaterih ponudnikih sprejel, pri vlagatelju pa jih je neutemeljeno zavrnil kot neustrezna. Zato je razveljavila naročnikovo odločitev o izbiri ponudnikov za sklenitev okvirnega sporazuma v spornih sklopih.

Nasveti za naročnike



Zagotovite enako obravnavo vseh ponudnikov glede sprejemljivosti dokazil o izpolnjevanju okoljskih zahtev.



Uredba o ZeJN: Projektiranje oziroma izvedba gradnje stavb

ZJN-3: 6. člen (načelo transparentnosti) in 7. člen (načelo enakopravne obravnave)

Dejansko stanje

Naročnik je v omejenem (dvofaznem) postopku oddajal javno naročilo za obnovo objekta. Vlagatelj zatrjuje, da so naročnikove zahteve glede spoštovanja Uredbe o ZeJN nedorečene in splošne. Po njegovem mnenju naj ne bi bilo jasno, katere zahteve iz uredbe bo moral kandidat spoštovati, na kakšen način ter s katerimi dokazili bo to izkazoval. Naročnik navaja, da kandidatom v tem delu postopka v prijavo ni potrebno predložiti dokazil o spoštovanju zahtev iz uredbe, ampak šele po koncu izvedbe del. Naročnik je zahtevo konkretiziral z navedbo ukrepov, ki jih bo potrebno upoštevati pri projektu prenove objekta. Naročnik je predvidel večfazni postopek, pri čemer bodo ponudniki šele v drugi fazi oblikovali ceno, naročnik pa bo takrat označil postavke, ki se nanašajo na uredbo o ZeJN. Med naročnikom in vlagateljem je sporno, ali je dokumentacija, ki določa zahteve v zvezi z uredbo, dovolj jasna, da omogoča enakopravno sodelovanje vsem potencialnim ponudnikom.

Odločitev

DKOM pojasnjuje, da je naročnik tisti, ki glede na predmet naročila določa vključitev okoljskih vidikov v postopek javnega naročanja. V obravnavanem primeru je naročnik določil le, da bo moral kandidat zahteve iz Uredbe o ZeJN spoštovati ob zaključku del. DKOM ugotavlja, da je naročnik okoljske vidike vključil v tehnične specifikacije. Ker je v prvi fazi postopka le okvirno predstavil predmet naročila, morebitne nejasnosti glede vsebine predmeta ne vplivajo na pripravo prijav in oddajo dopustne prijave, saj ponudnikom v tej fazi ni treba priložiti dokazil o spoštovanju uredbe. Dejstvo, da naročnik ni določil konkretnih dokazil, pomeni le, da bo mogoče spoštovanje zahtev iz uredbe dokazovati s katerimkoli ustreznim dokazilom.

Nasveti za naročnike



Naročnik naj v razpisni dokumentaciji jasno in konkretno opredeli, kako so vključeni okoljski vidiki in katere zahteve iz uredbe o ZeJN se nanašajo na predmet naročila.



Naročnik okoljskih zahtev ne sme vključiti zgolj splošno ali nejasno (npr. le z navedbo, da bo moral ponudnik upoštevati uredbo), brez konkretizacije, saj to povzroča nejasnost glede vsebine naročila.

Uredba o ZeJN: Projektiranje oziroma izvedba gradnje stavb

ZJN-3: 42. člen (konkurenčni dialog)



Dejansko stanje

Naročnik je v postopku konkurenčnega dialoga oddajal javno naročilo za izbiro dobavitelja tehnologije in izvajalca izgradnje objektov za obdelavo mešanih komunalnih odpadkov. Vlagatelj mu očita netransparentnost postopka, saj naj ne bi bilo jasno, ali morajo ponudniki upoštevati zahteve iz uredbe o ZeJN. Naročnik pojasnjuje, da uredba določa minimalne okoljske standarde, ki jih je treba upoštevati pri opredelitvi predmeta javnega naročila, kar pa bo relevantno šele v drugi fazi postopka, ko bo pripravljena razpisna dokumentacija. Prva faza postopka je namenjena zgolj preverjanju usposobljenosti kandidatov.

Odločitev

DKOM se je strinjala z naročnikovim stališčem, da se prva faza nanaša le na preverjanje usposobljenosti, medtem ko bo konkretizacija predmeta naročila in uporaba zahtev iz uredbe predmet razpisne dokumentacije v drugi fazi postopka.

Iz odločbe:

»Glede na dejstvo, da se prva faza postopka nanaša zgolj na ugotavljanje oz. preverjanje usposobljenosti in da bo naročnik predmet naročila podrobneje opredelil šele v drugi fazi, je Državna revizijska komisija v celoti sledila naročnikovim navedbam, da so vlagateljevi očitki še preuranjeni in da bo uporaba omenjene uredbe predmet razpisne dokumentacije šele na drugi stopnji.«

Nasveti za naročnike



Naročnik lahko v primeru večfaznega postopka zahteve iz uredbe o ZeJN natančno opredeli šele v drugi fazi postopka.