

1.4. Žaliųjų pirkimų sistemos teisinio reguliavimo pokyčiai Lietuvoje

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės institutas

Prof. dr. Saulius Katuoka

El. paštas: skatuoka@mruni.eu

Dokt. Arnas Liauksminas

El. paštas: arnas.liauksminas@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-21-01-04

Santrauka. Viešojo sektoriaus išlaidos prekėms, paslaugoms ir darbams sudaro apie 14 proc. Europos Sąjungos bendrojo vidaus produkto. Tikslingai vykdant viešuosius pirkimus galima reikšmingai prisidėti prie neigiamo poveikio aplinkai mažinimo. Viena iš kertinių „Europos žaliojo kurso“ ir kitų Europos Sąjungos dokumentų įgyvendinimo priemonių yra žalieji pirkimai, kuriuos vykdant siekiama sumažinti neigiamą poveikį aplinkai. Žalieji pirkimai buvo įtraukti ir į nacionalinius strateginius dokumentus – 2021–2030 m. Nacionalinį pažangos planą ir Aštuonioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programą. Įgyvendinant jų nuostatas ir siekiant, kad nuo 2023 m. visi pirkimai atitiktų žaliųjų pirkimų kriterijus, 2021 m. Lietuvoje buvo pradėta žaliųjų pirkimų sistemos reforma, atnaujinant žaliųjų pirkimų teisinį reglamentavimą, iškeliant žaliųjų pirkimų tikslus, numatant vienkartinės ir tęstinės priemonės išskeltiems tikslams pasiekti, atliekant kitų teisės aktų pakeitimus.

Reikšminiai žodžiai: viešieji pirkimai, žalieji pirkimai, Europos žaliasis kursas, Nacionalinis pažangos planas, pažangos lėšos, Aštuonioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programa, Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos nuostatų įgyvendinimo planas.

Įvadas

Viešojo sektoriaus išlaidos prekėms, paslaugoms ir darbams sudaro apie 14 proc. Europos Sąjungos (toliau – ES) bendrojo vidaus produkto, o Lietuvoje 2019 m. viešieji pirkimai sudarė apie 13 proc. bendrojo vidaus produkto ir daugiau nei trečdalį bendrų valdžios institucijų išlaidų. Taigi tikslingai vykdant viešuosius pirkimus galima reikšmingai sumažinti neigiamą poveikį aplinkai (pavyzdžiui, skatinant tvarų išteklių naudojimą ir gamybą, mažinant poveikį klimato kaitai ir kt.).

Dar 2008 m. Europos Komisija (toliau – EK arba Komisija) ėmėsi kurti žaliųjų pirkimų sistemą.¹ Nuo 2008 m. Komisija išplėtojo žaliųjų pirkimų kriterijus 20 prekių, paslaugų ir darbų grupių.² Nors EK siekė, kad iki 2010 m. pusė pirkimų atitiktų žaliųjų pirkimų kriterijus, toks rezultatas ES mastu nebuvo pasiektas.³ Iš dalies tai nulėmė faktas, kad EK plėtojami žaliųjų pirkimų kriterijai yra rekomendacinio pobūdžio.

Suprantant, kad viešieji pirkimai turi tiek tiesioginį, tiek netiesioginį poveikį aplinkai, o žalieji pirkimai tebėra neišnaudota priemonė siekiant skatinti aplinkai nekenksmingų prekių kūrimą,

1 Komisijos 2008 m. liepos 16 d. komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Viešieji pirkimai geresnei aplinkai užtikrinti“, COM(2008) 400 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:52008DC0400>.

2 https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm.

3 Andrea Renda ir kt. (eds), *The uptake of Green Public Procurement in the EU 27* (Centre for European Policy Studies and College of Europe, 2012), 48.

paslaugų ir darbų teikimą, mažinti neigiamą poveikį aplinkai, ES ir nacionaliniuose strateginiuose dokumentuose imta kelti tikslus, kurie skatintų žaliųjų pirkimų vykdymą.

Šie pokyčiai nulėmė, kad Lietuvoje 2021 m. buvo pradėta žaliųjų pirkimų sistemos reforma, atnaujinant žaliųjų pirkimų teisinį reglamentavimą, iškeliant žaliųjų pirkimų tikslus, numatant vienkartinės ir tęstinės priemonės iškeltiems tikslams pasiekti.

Straipsnio tikslas – įvertinti žaliųjų pirkimų sistemos tobulinimo procesą Lietuvoje, apžvelgiant aktualiausias teisėkūros iniciatyvas, pasiektus rezultatus ir aptariant patobulinto teisinio reguliavimo trūkumus.

1.4.1. Teisinio reguliavimo pokyčių prielaidos

Dėmesys žaliesiems pirkimams išaugo Komisijai 2019 m. pristačius komunikatą „Europos žalioji kursas“, kuriame nurodoma, kad „[v]aldžios institucijos, įskaitant ES institucijas, turėtų rodyti pavyzdį ir užtikrinti, kad jų viešieji pirkimai būtų žali. Komisija parengs papildomų teisės aktų ir gairių dėl žaliųjų viešųjų pirkimų“.⁴ Šio dokumento idėjos netruko atsispindėti ir kituose ES dokumentuose, pavyzdžiui, 2020 m. Tvarios ir skaitmeninės Europos mažų ir vidutinių įmonių strategijoje, kurioje nurodoma, kad „[n]ovatoriškus ekologiškus produktus ir paslaugas teikiančios mažos ir vidutinės įmonės gali būti remiamos aktyviau vykdant žaliąjį viešąjį pirkimą“⁵, arba 2020 m. Naujame žiedinės ekonomikos veiksmų plane, kur įtvirtinama, kad „Komisija pasiūlys sektorinius teisės aktus dėl žaliųjų viešųjų pirkimų minimalių privalomų kriterijų ir rodiklių ir, nesukurdama nepagrįstos administracinės naštos viešųjų pirkimų vykdytojams, palapsniui įves privalomą ataskaitų teikimą siekdama stebėti, kaip daugėja žaliųjų viešųjų pirkimų“⁶. Šie pokyčiai lėmė, kad ES mastu žaliųjų pirkimų sistema juda nuo rekomendacinių kriterijų link privalomo teisinio reguliavimo. Vienu pirmųjų tokio privalomo reguliavimo pavyzdžių yra Direktyva (ES) 2019/1161, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2009/33/EB dėl skatinimo naudoti netaršias ir efektyviai energiją vartojančias kelių transporto priemones⁷ ir kuri įtvirtina privalomus žaliųjų pirkimų kriterijus įsigyjant transporto priemones. Lietuvoje ši direktyva buvo įgyvendinta 2021 m. kovo 23 d. priėmus Lietuvos Respublikos alternatyviųjų degalų įstatymą.⁸

Žaliųjų pirkimų idėjos nėra naujiena ir Lietuvos strateginiuose dokumentuose. Pavyzdžiui, dar 2012 m. priimtoje Lietuvos pažangos strategijoje „Lietuva 2030“ vienas iš 6.9.2 papunktyje įtvirtinto tikslo „Socialinė verslo atsakomybė, darnus išteklių panaudojimas“ veiksmų yra siekis „[u]gdyti aplinkai palankią verslo kultūrą ir skatinti „žaliosios“ ekonomikos vystymąsi, atliekant ne tik „žaliuosius“, bet ir darniuosius viešuosius pirkimus“⁹.

Tačiau ryškesnis proveržis pasiektas strateginiuose dokumentuose – 2021–2030 m. Nacionaliniame pažangos plane (toliau – NPP) ir Aštuonioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės

4 Komisijos 2019 m. gruodžio 11 d. komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Europos žalioji kursas“, *COM(2019) 640 final*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX:52019DC0640>.

5 Komisijos 2020 m. kovo 10 d. komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Tvarios ir skaitmeninės Europos mažų ir vidutinių įmonių strategija“, *COM(2020) 103 final*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?qid=1593507563224&uri=CELEX:52020DC0103>.

6 Komisijos 2020 m. kovo 11 d. komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui „Naujas žiedinės ekonomikos veiksmų planas, kuriuo siekiama švaresnės ir konkurencingesnės Europos“, *COM(2020) 98 final*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/ALL/?uri=CELEX:52020DC0098>.

7 Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2019/1161, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2009/33/EB dėl skatinimo naudoti netaršias ir efektyviai energiją vartojančias kelių transporto priemones, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1161>.

8 Lietuvos Respublikos alternatyviųjų degalų įstatymas Nr. XIV-196, *TAR*, 2021-04-08, Nr. 7413.

9 Lietuvos Respublikos Seimo 2012 m. gegužės 15 d. nutarimas Nr. XI-2015 „Dėl Valstybės pažangos strategijos „Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“ patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2012-05-30, Nr. 61-3050.

programoje – įtvirtinus „Europos žaliojo kurso“ idėjas. Pavyzdžiui, NPP įtvirtinama, kad, siekiant stiprinti viešojo sektoriaus vaidmenį skatinant darnų vystymąsi, numatoma didinti žaliųjų viešųjų pirkimų dalį. Įgyvendinus NPP žaliojo pirkimo rodiklį žalieji pirkimai iki 2025 m. turėtų sudaryti 50 proc. žaliųjų pirkimų vertės, o 2030 m. – 55 proc.¹⁰

Žaliųjų pirkimų svarbą išryškino ir 2020 m. gruodžio 11 d. priimta Vyriausybės programa, kurioje nurodoma, kad „[r]eikšmingai išplėsimė žaliųjų pirkimų taikymo apimtis, siekdami, kad nuo 2023 m. žalieji pirkimai taptų dominuojančia viešųjų pirkimų rūšimi. Nuo 2023 m. įpareigosime valstybines įstaigas vartoti tik žaliają elektros ir šilumos energiją, naudoti tik netaršų transportą, prekes, darbus ir paslaugas įsigyti tik žaliųjų pirkimų būdu“¹¹.

Vyriausybės programos nuostatos buvo detalizuotos 2021 m. kovo 10 d. priimtame Aštuonioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos nuostatų įgyvendinimo plano 6.1.15 veiksmo „Sustiprinti aplinkos apsaugos kriterijų naudojimo privalomumą viešuosiuose pirkimuose, įtvirtinti nuostatas, kad nuo 2023 m. prekės, paslaugos ir darbai įsigijami tik žaliųjų pirkimų būdu, įdiegti konsultavimo, informacijos sklaidos ir bendradarbiavimo su rinka mechanizmus žaliųjų viešųjų pirkimų srityje“, ir 6.1.16 veiksmo „Išplėsti žaliųjų pirkimų vykdymą įgyvendinant nacionalines ir ES finansavimo programas“¹².

Nors strateginiai dokumentai ir kelia ambicingus žaliųjų pirkimų tikslus, remiantis Viešųjų pirkimų tarnybos 2020 m. duomenimis, bendra visų pirkimų vykdytojų vykdytų žaliųjų pirkimų vertė (229,7 mln. Eur) sudarė tik 5,5 proc. bendros pirkimų vertės¹³. Taigi, norint paskatinti žaliųjų pirkimų vykdymą, reikėjo įvertinti, kodėl perkančiosios organizacijos ir perkantieji subjektai (toliau kartu – pirkimų vykdytojai) nevykdo žaliųjų pirkimų, ir atitinkamai tobulinti žaliųjų pirkimų sistemą.

1.4.2. Žaliųjų pirkimų teisinio reguliavimo tobulinimas

2020 m. lapkritį–gruodį programos „Kurk Lietuvai“ dalyvių ir Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos atstovų vykdytos viešosios konsultacijos metu buvo apklausiami pirkimų vykdytojai ir tiekėjai, siekiant išsiaiškinti priežastis ir motyvus, kodėl Lietuvoje nevykdomi žalieji pirkimai ir kokie veiksniai paskatintų jų vykdymą. Apibendrinti viešosios konsultacijos rezultatai parodė, kad žaliuosius pirkimus vengiama vykdyti, nes aplinkos apsaugos kriterijai yra pasenę ir nebeaktualūs, pirkimų vykdytojams trūksta kompetencijų vykdyti žaliuosius pirkimus, rinkoje stokojama produktų, kurie atitiktų žaliųjų pirkimų kriterijus, arba jie yra brangesni nei įprasti ir pan.¹⁴

Reaguojant į konsultacijos rezultatus ir įgyvendinant strateginiuose dokumentuose keliamus žaliųjų pirkimų tikslus, buvo keičiamas pagrindinis teisės aktas, kuriame įtvirtinami reikalavimai žaliesiems pirkimams – Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2011 m. birželio 28 d. įsakymas Nr. D1-508 „Dėl Produktų, kurių viešiesiems pirkimams taikytini aplinkos apsaugos kriterijai, sąrašo, Aplinkos apsaugos kriterijų ir Aplinkos apsaugos kriterijų, kuriuos perkančiosios organizacijos turi taikyti pirkdamos prekes, paslaugas ar darbus, taikymo tvarkos aprašo patvirtinimo“

10 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2020 m. rugsėjo 9 d. nutarimas Nr. 998 „Dėl 2021–2030 metų Nacionalinio pažangos plano patvirtinimo“, TAR, 2020-09-16, Nr. 19293.

11 Lietuvos Respublikos Seimo 2020 m. gruodžio 11 d. nutarimas Nr. XIV-72 „Dėl Aštuonioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“, TAR, 2020-09-16, Nr. 19293.

12 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2021 m. kovo 10 d. nutarimas Nr. 155 „Dėl Aštuonioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos nuostatų įgyvendinimo plano patvirtinimo“, TAR, 2021-03-17, Nr. 5318.

13 Viešųjų pirkimų tarnybos 2020 metų veiklos ataskaita, <https://vpt.lrv.lt/uploads/vpt/documents/files/Vies%CC%8Cu%C-C%A8ju%CC%A8%20pirkimu%CC%A8%20tarnybos%202020%20metu%CC%A8%20veiklos%20ataskaita.pdf>, p. 56.

14 Žalieji viešieji pirkimai: viešųjų konsultacijų rezultatai. „Kurk Lietuvai“ ir Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija, 2020, http://kurklt.lt/wp-content/uploads/2020/10/%C5%BDVP_Vie%C5%A1%C5%B3j%C5%B3-konsultacij%C5%B3-rezultatai.pdf.

(toliau – įsakymas Nr. D1-508).¹⁵ Įsakymu Nr. D1-508 patvirtinami: a) produktų, kurių viešiesiems pirkimams ir pirkimams taikytini aplinkos apsaugos kriterijai, sąrašas (toliau – produktų sąrašas); b) aplinkos apsaugos kriterijai; c) aplinkos apsaugos kriterijų, kuriuos perkančiosios organizacijos ir perkantieji subjektai turi taikyti pirkdami prekes, paslaugas ar darbus, taikymo tvarkos aprašas (toliau – tvarkos aprašas).

Be to, poreikį keisti įsakymą Nr. D1-508 lėmė ir tvarkos apraše įtvirtinta žaliojo pirkimo sąvoka, kuri stipriai riboja pirkimų vykdytojų galimybes įvykdyti žaliąjį pirkimą, įsigyjant prekes, darbus ir paslaugas. Iki 2021 m. balandžio 1 d. galiojusi žaliojo pirkimo sąvoka įtvirtino, kad pirkimas pripažįstamas „žaliuoju“, kai perkamas produktas atitinka visus produktui nustatytus ir Lietuvos Respublikos aplinkos ministro įsakymu patvirtintus minimalius aplinkos apsaugos kriterijus. Tai reiškė, kad įsigyjant prekę, kuri yra „žalia“ pagal EK rekomendacijas (pavyzdžiui, prekę paženklin-ta ekologiniu ženklu), Lietuvoje toks pirkimas nebuvo laikomas žaliuoju, nes neatitikdavo visų minimalių aplinkos apsaugos kriterijų.

2021 m. kovo 31 d. priimtais įsakymo Nr. D1-508 pakeitimais buvo supaprastinta žaliojo pirkimo sąvoka ir patikslinta žaliojo pirkimo vykdymo tvarka, patikslinti transporto ir maisto aplinkos apsaugos kriterijai, kai kurie aplinkos apsaugos kriterijai papildyti nuorodomis į Lietuvos Respublikos energetikos ministro 2015 m. birželio 18 d. įsakymą Nr. 1-154 „Dėl Prekių, išskyrus kelių transpor-to priemones, kurioms viešųjų pirkimų ir perkančiųjų subjektų atliekamų pirkimų metu taikomi energijos vartojimo efektyvumo reikalavimai, sąrašo patvirtinimo“ (toliau – įsakymas Nr. 1-154).¹⁶

Įsigaliojus įsakymo Nr. D1-508 pakeitimams žaliuoju pirkimu vadinamas toks pirkimas, kurio vykdytojas siekia įsigyti prekių, paslaugų ar darbų, darančių kuo mažesnę poveikį aplinkai viena-me, keliuose ar visuose prekės, paslaugos ar darbo gyvavimo ciklo etapuose (tvarkos aprašo 3.6 pa-punktis). Siekiant palengvinti žaliųjų pirkimų vykdymą tvarkos aprašo 4 punkte buvo detalizuota žaliojo pirkimo vykdymo tvarka, nurodant, kad pirkimas laikomas žaliuoju, kai rengiant technines specifikacijas ir (ar) nustatant minimalius tiekėjų kvalifikacijos reikalavimus ar kvalifikacinės at-rankos kriterijus ir (ar) pasiūlymų vertinimo kriterijus ir (ar) pirkimo sutarties vykdymo sąlygas, taikomi arba aplinkos apsaugos kriterijai (tvarkos aprašo 4.1 papunktis), arba produktas yra pa-ženklintas I tipo ekologiniu ženklu (tvarkos aprašo 4.2 papunktis), arba perkamai paslaugai ar dar-bui tiekėjas taiko aplinkos apsaugos vadybos sistemos reikalavimus (tvarkos aprašo 4.3 papunk-tis). Be to, tais atvejais, kai prekei, paslaugai ar darbui nėra numatyti aplinkos apsaugos kriterijai, numatyta galimybė taikyti pirkimų vykdytojo sukurtus kriterijus pagal aplinkos ministro įsakyme nurodytus aplinkos apsaugos principus (tvarkos aprašo 4.4 papunktis).

Šie pakeitimai sudaro galimybę visus pirkimus įvykdyti laikantis žaliųjų pirkimų reikalavimų, t. y. ne tik tais atvejais, kai produktui nustatyti aplinkos apsaugos kriterijai.

Be to, tvarkos apraše įtvirtinta nuostata, kad „jeigu pirkimo vykdytojas, vykdydamas pirkimą, taiko aplinkos apsaugos kriterijus, I tipo ekologinius ženklus (ar lygiavertį įrodymą) arba aplinkos apsau-gos vadybos sistemą (ar lygiavertį įrodymą), pagal tvarkos aprašo 4 punktą, ne visam pirkimo objek-tui, o tik jo daliai, kurios vertė sudaro daugiau kaip 50 procentų visos pirkimo vertės (jeigu aplinkos ministro įsakymu patvirtintuose aplinkos apsaugos kriterijuose nenustatyta kitaip), toks pirkimas yra priskiriamas prie žaliųjų pirkimų“. Tokia nuostata leidžia paprasčiau įvykdyti žaliąjį pirkimą.

Šiais pakeitimais žaliųjų pirkimų sistema tapo lankstesnė, o 2021 m. nuo metų pradžios iki metų pabaigos žalieji pirkimai (išskyrus mažos vertės pirkimus) sudarė 15,5 proc. bendros pirki-mų vertės (t. y. tris kartus daugiau negu 2020 m.)¹⁷, tad galime teigti, kad 2021 m. vykdytas žalių-

15 Įsakymo Nr. D1-508 suvestinė redakcija, <https://e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.4B60A8C9678B/asr>.

16 Lietuvos Respublikos energetikos ministro 2015 m. birželio 18 d. įsakymas Nr. 1-154 „Dėl Prekių, išskyrus kelių transpor-to priemones, kurioms viešųjų pirkimų ir perkančiųjų subjektų atliekamų pirkimų metu taikomi energijos vartojimo efektyvumo reikalavimai, sąrašo patvirtinimo“, TAR, 2015-06-22, Nr. 10022.

17 Pastaba: negalutiniais duomenimis. Prieiga prie Pirkimų vykdytojų žemėlapis – švieslentės: <https://vpt.lrv.lt/lt/stati-stika-ir-analize/pirkimu-vykdytoju-zemelapis-svieslente-1>.

jų pirkimų sistemos tobulinimas paskatino pirkimų vykdytojus vykdyti daugiau žaliųjų pirkimų. 2021 m. pabaigoje įsakymas D1-508 buvo patikslintas pakartotinai patobulinant aplinkos apsaugos kriterijus transporto srityje ir juos suderinant su Alternatyviųjų degalų įstatymo nuostatomis, taip pat patikslinant pastatų projektavimo paslaugų ir jų statybos darbų aplinkos apsaugos kriterijus, įtraukiant naujus aplinkos apsaugos kriterijus degalams ir elektrai.¹⁸

Nepaisant šių pasiekimų žaliųjų pirkimų sistemoje išlieka daug iššūkių, ypač susijusių su aplinkos apsaugos kriterijais.

1.4.3. Probleminiai žaliųjų pirkimų teisinio reguliavimo aspektai

2021 m. kovo 31 d. įsakymo Nr. D1-508 pakeitimu siekta įtraukti į žaliųjų pirkimų vykdymą produktus, kuriems taikomi energijos vartojimo efektyvumo reikalavimai, kad šie pirkimai būtų laikomi žaliaisiais, todėl aplinkos apsaugos kriterijai papildyti nuorodomis į įsakymą Nr. 1-154. Tačiau įsakymas nebuvo keistas nuo 2017 m., o įsakymu Nr. 1-154 patvirtintame Prekių, išskyrus kelių transporto priemones, kurioms viešųjų pirkimų ir perkančiųjų subjektų atliekamų pirkimų metu taikomi energijos vartojimo efektyvumo reikalavimai, sąraše trečdalis nurodytų teisės aktų yra panaikinti ir nebegalioja.

Sąraše esančiose prekių grupėse priimti nauji ES teisės aktai, nustatantys energijos efektyvumo arba ekologinio projektavimo reikalavimus, pasikeitė reikalavimai šioms prekėms ženklinti. Be to, įsakymas Nr. 1-154 tik patvirtina prekių sąrašą, kuriems taikomi energijos vartojimo efektyvumo reikalavimai, bet ne pačius reikalavimus, todėl pirkimų vykdytojai susiduria su teisinio reguliavimo neapibrėžtumu vykdydami sąraše nurodytų prekių žaliuosius pirkimus.

Nemažiau problemų pirkimų vykdytojams kelia ir kita problema – aplinkos ministerija vis dar nėra patikslinusi aplinkos apsaugos kriterijų pagal EK patvirtintus kriterijus aštuoniose prekių, paslaugų ir darbų grupėse (vidaus valymo paslaugų; kompiuterių, monitorių, planšetinių kompiuterių ir išmaniųjų telefonų; duomenų centrų, serverių patalpų ir debesijų paslaugų; vaizdo gavimo įrenginių, vartojamųjų reikmenų ir spausdinimo paslaugų; dažams, lakams ir kelių ženklinimo produktams; viešosios erdvės priežiūros; kelių apšvietimo įrangos ir šviesoforų pirkimo; kelių transporto srityse). Nors 2021 m. kovo 31 d. įsakymo Nr. D1-508 įvykdyti pakeitimai leidžia netaikyti aplinkos apsaugos kriterijų ir rinktis kitus būdus, pavyzdžiui, perkant prekes reikalauti, kad prekė atitiktų I tipo ekologinio ženklo reikalavimus, o įsigyjant paslaugas ar darbus siekti, kad tiekėjas taikytų paslaugai ar darbui aplinkos apsaugos vadybos sistemą (pavyzdžiui, ISO 14001 ar EMAS), tačiau pasitaiko atvejų, kai pirkimų vykdytojams nepavyksta įvykdyti žaliojo pirkimo, nes tiekėjas neturi įsidieęs aplinkos apsaugos vadybos sistemos arba rinkoje trūksta prekių, kurios būtų sertifikuotos I tipo ekologiniais ženklais, todėl yra paprasčiau taikyti aplinkos apsaugos kriterijus. Tačiau neatnaujinus šių kriterijų, pirkimų vykdytojams galimybių įvykdyti žaliąjį pirkimą nebelieka.

1.4.4. Žaliųjų pirkimų tikslų nustatymas

2021 m. birželio 21 d. Vyriausybė patvirtino Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. liepos 21 d. nutarimo Nr. 1133 „Dėl žaliųjų pirkimų tikslų nustatymo ir įgyvendinimo“ pakeitimą

¹⁸ Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2021 m. gruodžio 23 d. įsakymas Nr. D1-765 „Dėl Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2011 m. birželio 28 d. įsakymo Nr. D1-508 „Dėl Produktų, kurių viešiesiems pirkimams ir pirkimams taikytini aplinkos apsaugos kriterijai, sąrašo, Aplinkos apsaugos kriterijų ir Aplinkos apsaugos kriterijų, kuriuos perkančiosios organizacijos ir perkantieji subjektai turi taikyti pirkdami prekes, paslaugas ar darbus, taikymo tvarkos aprašo patvirtinimo“ pakeitimo“, TAR, 2021-12-23, Nr. 26886.

(toliau – nutarimas Nr. 1133)¹⁹, kuriuo nustatyti žaliųjų pirkimų tikslai, žaliųjų pirkimų taikymas naudojant pažangos lėšas. Taip pat buvo patvirtintas ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2021 m. birželio 21 d. posėdžio protokolas Nr. 39 (toliau – protokolas)²⁰, kuriame įtvirtinamos rekomendacijos Viešųjų pirkimų tarnybai dėl pirkimų vykdytojų kompetencijos žaliųjų pirkimų srityje stiprinimo.

Nutarime Nr. 1133 įtvirtinama, kad pirkimų vykdytojai turi pasiekti, kad nuo 2021 m. liepos 1 d. iki metų pabaigos žalieji pirkimai sudarys ne mažiau kaip 10 proc. visų viešųjų pirkimų vertės, 2022 m. žalieji pirkimai turėtų sudaryti ne mažiau kaip 50 proc. visų viešųjų pirkimų vertės, nuo 2023 m. – kiekvienais metais pasiekiant 100 proc.

Nutarimas Nr. 1133 numato, kad žaliųjų pirkimų reikalavimai turi būti taikomi visuose pirkimuose, išskyrus pirkimus, vykdomus žodžiu sudarant pirkimo sutartis ir (ar) įgyvendinant užsienyje vykdomus tarptautinių donorų lėšomis finansuojamus vystomojo bendradarbiavimo projektus ir (ar) maisto pirkimus, atliekamus vykdant krašto apsaugos gynybines užduotis ir (ar) įsipareigojimus NATO. Kadangi išimčių sąrašė nenurodo, kad gali būti ir kitų išimčių, nurodytų teisės aktuose, pirkimų vykdytojams gali kilti abejonių, kaip taikyti žaliųjų pirkimų reikalavimus, kai vykdomas transporto priemonės įsigijimas pagal Alternatyviųjų degalų įstatymą, kurio 15 straipsnio „Viešiesiems pirkimams keliami reikalavimai“ 7 dalyje nurodytoms transporto priemonėms įstatymo nuostatos netaikomos.

Dėl šios priežasties atsargiai turi būti vertinamas reikalavimas taikyti žaliųjų pirkimų reikalavimus visuose pirkimuose jau nuo 2023 m. Dėl daugėjančių sektorinių teisės aktų, kuriuose įtvirtinami žaliųjų pirkimų reikalavimai, gali atsirasti ir daugiau išimčių, kai nėra taikomi žaliųjų pirkimų kriterijai.

Tiek strateginiuose dokumentuose, tiek nutarime Nr. 1133 žaliųjų pirkimų rezultatai siejami su bendra pirkimų verte, o ne su jų skaičiumi. Toks skaičiavimo būdas yra netikslus, nes pasiektas rezultatas gali būti trumpalaikis ir nulemtas kelių įvykdytų didelės vertės viešųjų pirkimų. Tokia problema atsispindi ir žaliųjų pirkimų rezultatuose, kuriose Viešųjų pirkimų tarnyba skelbia metinėse ataskaitose arba Pirkimų vykdytojų žemėlapyje – švieslentėje. Pavyzdžiui, III ketvirtyje žaliųjų pirkimų pagal skaičių įvykdyta 3 kartus mažiau negu pagal vertę (atitinkamai 7,2 ir 21,1 proc.), IV ketvirtyje – beveik perpus mažiau (atitinkamai 12,9 ir 21,7 proc.).²¹

Atsižvelgiant į tai, kad 2022 m. turi būti pasiekta 50 proc. žaliųjų pirkimų skaičiuojant nuo visų pirkimų vertės, tikėtina, kad pirkimų vykdytojai sieks taikyti žaliųjų pirkimų kriterijus tik didesnės vertės pirkimuose.

Naudojant pažangos lėšas bus taip pat privalu taikyti žaliųjų pirkimų reikalavimus. Tokią prievolę turės nustatyti Vyriausybei pavaldūs ar atskaitingi valstybės biudžeto asignavimų valdytojai projektų administravimą ir finansavimą reglamentuojančiuose teisės aktuose. Ši nuostata aktuali neperkančiosioms organizacijoms, kurios vykdo pažangos lėšomis finansuojamas priemones ar projektus.

Priėmus nutarimą Nr. 1133, 2021 m. rugsėjo 29 d. atitinkamai buvo pakoreguotos NPP nuostatos, susijusios su žaliųjų pirkimų tikslais, nurodant, kad žaliųjų pirkimų rezultatas 2025 ir 2030 m. turi siekti 100 proc.

1.4.5. Kitų teisės aktų pakeitimai

2021 m. liepos 30 d. buvo priimtas Lietuvos Respublikos aplinkos ministro įsakymas Nr. D1-448 „Dėl Žaliųjų pirkimų įgyvendinimo 2021–2025 metų priemonių plano patvirtinimo“ (toliau –

19 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. liepos 21 d. nutarimo Nr. 1133 „Dėl žaliųjų pirkimų tikslų nustatymo ir įgyvendinimo“ suvestinė redakcija: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.7BD90628EAE1/asr>.

20 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2021-06-21 posėdžio protokolo Nr. 39 13 klausimas.

21 2021 m. gruodžio 23 d. duomenimis.

priemonių planas).²² Priemonių plane įtvirtinami uždaviniai ir juos įgyvendinančios vienkartinės ir tęstinės priemonės, kurias institucijos turės įgyvendinti 2021–2025 m.

Įgyvendinant šiame teisės akte suplanuotas priemones siekiama tobulinti pirkimų vykdytojų kompetenciją žaliųjų pirkimų srityje, užtikrinti tinkamą konsultavimą žaliųjų pirkimų vykdymo klausimais; tęsti žaliųjų pirkimų teisinio reglamentavimo tobulinimą; skatinti informacijos apie žaliuosius pirkimus sklaidą, stiprinti bendradarbiavimą su rinka; tobulinti informacines sistemas, kuriose vykdomi viešieji pirkimai, užtikrinti tinkamą informacijos apie žaliuosius pirkimus rinkimą ir sisteminimą; stebėti žaliųjų pirkimų vykdymo pažangą.

Pagrindinė priemonių plano problema – įtvirtinamų priemonių nelygiavertiškumas. Dalis priemonių priimant planą jau buvo įgyvendintos (pavyzdžiui, 1.1 papunktyje nurodoma, kad iki 2021 m. rugsėjo 30 d. Viešųjų pirkimų tarnybos struktūroje turi būti įsteigtas specializuotas žaliųjų viešųjų pirkimų vykdymo konsultacijų padalinys, tačiau priimant priemonių planą toks skyrius jau veikė²³). Be to, priemonių plane nenumatytas priemonių įgyvendinimo peržiūros mechanizmas, taip pat nenumatyta, kokio poveikio siekiama kiekviena iš priemonių plane numatytų priemonių.

Žaliųjų pirkimų sistemos tobulinimas nulėmė poreikį tikslinti ir kitus teisės aktus, pavyzdžiui, 2021 m. liepos 2 d. buvo priimtas Viešųjų pirkimų tarnybos direktoriaus 2017 m. birželio 6 d. įsakymo Nr. 1S-80 „Dėl Viešųjų pirkimų ir pirkimų ataskaitų rengimo ir teikimo tvarkos aprašo, viešųjų pirkimų ir pirkimų ataskaitų formų patvirtinimo“ pakeitimas, kuriuo buvo papildytos ataskaitų formos klausimais dėl žaliųjų pirkimų vykdymo.

Išvados

1. Europos žaliojo kurso ir kituose ES dokumentuose įtvirtintos idėjos, susijusios su žaliaisiais pirkimais, buvo greitai perimtos ir įtvirtintos Lietuvos nacionaliniuose strateginiuose dokumentuose, pirmiausia NPP, o vėliau ir Vyriausybės programoje. Šiuose dokumentuose keliami ambicingi žaliųjų pirkimų tikslai, kuriuos siekiant įgyvendinti buvo peržiūrima ir tobulinama žaliųjų pirkimų sistema. Tobulinimas apėmė žaliųjų pirkimų teisinio reglamentavimo tikslinimą, žaliųjų pirkimų tikslų nustatymą, vienkartinių ir tęstinių veiklų žaliųjų pirkimų srityje numatymą ir kitų susijusių teisės aktų pakeitimus.
2. Lankstesnis žaliųjų pirkimų reglamentavimas paskatino pirkimų vykdytojus aktyviau vykdyti žaliuosius pirkimus, o atnaujinta žaliojo pirkimo sąvoka ir patikslinta žaliųjų pirkimų vykdymo tvarka sudaro galimybes įvykdyti žaliąjį pirkimą visuose pirkimuose. Tačiau nepaisant lankstesnio žaliųjų pirkimų teisinio reguliavimo, žaliųjų pirkimų sistema susiduria su iššūkiais dėl neatnaujintų aplinkos apsaugos kriterijų, skirtingos teisinės galios arba skirtingoms institucijoms priklausančių teisės aktų nesuderinamumo.
3. Žaliųjų pirkimų tikslų nustatymas sudaro galimybę pirkimų vykdytojams peržiūrėti savo pirkimų planus ir atitinkamai įtraukti žaliųjų pirkimų reikalavimus, tačiau pasirinktas skaičiavimo metodas, kai žalieji pirkimai skaičiuojami nuo visos pirkimų vertės, neskatina pirkimų vykdytojų įtraukti žaliųjų pirkimų reikalavimus į daugiau pirkimų. Be to, abejonių kelia ir pasirinktas pereinamasis laikotarpis bei įtvirtintas siekis, kad visi pirkimai nuo 2023 m. atitiktų žaliųjų pirkimų reikalavimus.
4. Priemonių plano priėmimas sukuria daugiau stabilumo žaliųjų pirkimų sistemoje, nes pirkimų vykdytojai žino apie politiką formuojančių institucijų planus žaliųjų pirkimų srityje, tačiau priemonių plane nėra numatytas konkrečių priemonių poveikis pirkimų vykdytojams, taip pat nėra numatytas plano peržiūros mechanizmas.

²² Priemonių planas, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/cf5494e0f36711eb9f09e7df20500045>.

²³ Viešųjų pirkimų tarnybos direktoriaus 2021 m. balandžio 30 d. įsakymas, patvirtinantis Darniųjų pirkimų skyriaus nuostatą, <https://vpt.lrv.lt/lt/kontaktai/darniuju-pirkimu-skyrius>.

Changes in the Legal Regulation of the Green Procurement System in Lithuania

Mykolas Romeris University Law School
Institute of International and European Union Law

Prof. dr. Saulius Katuoka
E-mail: skatuoka@mruni.eu

Arnas Liauksminas
E-mail: arnas.liauksminas@mruni.eu

Summary. *Public sector expenditure on works, goods and services represents around 14% of gross domestic product of the European Union. Used strategically public procurement can have a significant positive impact on the environment. Green procurement is one of the main tools to achieve goals set in the European Green Deal and other strategic EU documents, which helps to reduce the negative impact to the environment. Green procurement was also included in Lithuania's national strategic documents – 2021-2030 National Progress Plan and the Program of the Eighteenth Government of the Republic of Lithuania. By implementing the goals set in the strategic documents, Lithuania started to reform its green public system in 2021. To reach ambitious goals set in the strategic documents and with the ambition that all public procurement from 2023 have to be green, Lithuania started to reform its green public procurement system by updating the legal framework for green procurement, setting targets and providing measures to achieve green procurement targets.*

Keywords: *public procurement, green procurement, European Green Deal, National Progress Plan, progress funds.*