

# ZERO-notat: Virkemidler for flere grønne offentlige anskaffelser

Kontaktperson: Marit K. Vea (977 23 431 / [marit.vea@zero.no](mailto:marit.vea@zero.no))

## 1 Innledning

Det offentlige kjøper inn varer og tjenester for enorme beløp – i størrelsesorden 500 mrd. NOK årlig, eller 15 prosent av BNP til sammen. Stat og kommuner har med andre ord stor innkjøpsmakt, som kan brukes strategisk til å utvide markedet for klima- og miljøvennlige løsninger og drive frem innovasjoner som kan løse store samfunnsutfordringer. Norske myndigheter har også løftet frem mulighetene som ligger i å endre på hvordan varer og tjenester kjøpes inn. I Sundvollen-erklæringen fra 2013 heter det at regjeringen vil «sørge for at offentlig sektor som kunde bidrar til å ta i bruk og utvikle nye miljø- og klimavennlige teknologier og løsninger».

Stortinget vedtok i juni 2016 ny lov om offentlige anskaffelser. Den nye loven inneholder forenklinger og forbedringer i anskaffelsesregelverket. Blant de viktigste endringene er en styrking av offentlige oppdragsgiveres miljø- og klimaansvar. Næringsminister Monica Mæland uttalte i forbindelse med fremleggningen at: "Loven vil bety at det offentlige heretter må ha en plan for sine anskaffelser, ikke bare for å unngå eller forebygge miljøskade, men også for hvordan anskaffelsene kan fremme klima- og miljøløsninger". Departementet presiserer også i proposisjonsteksten at de nye bestemmelsene inneholder et påbud om å ta hensyn til miljø ved gjennomføring av offentlige anskaffelser, og ikke bare til pris og økonomiske hensyn i snever forstand. Loven åpner med andre ord døren vidåpen for at stat og kommuner kan bruke sin innkjøpsmakt for å fremme klima og miljø og kutte utslipp.

For å gjennomføre en god og miljøvennlig anskaffelse krever det imidlertid ikke bare handlingsrom i regelverket, offentlige oppdragsgivere må også ha kompetanse og vilje til å utnytte handlingsrommet. Grunnleggende krav i anskaffelseslovgivningen skal følges, som likebehandling, gjennomsiktighet, etterprøvnbarhet og konkurranse mellom tilbydere. For å stille miljø- og klimakrav kreves det i tillegg god og oppdatert kjennskap til markedet og til tilgjengelig teknologi og løsninger.

ZERO ønsker med dette å legge frem med våre innspill til hvordan myndighetenes arbeid med oppfølging av anskaffelsesloven og det generelle arbeidet med grønne offentlige anskaffelser kan styrkes. Innspillene er blant annet basert på arbeid som kom frem i tre arbeidsgrupper ZERO organiserte høsten og våren 2015, der aktører fra næringslivet, forskningen og det offentlige deltok.

## 2 Barrierer mot grønne offentlige anskaffelser

I den første av ZEROs arbeidsgrupper ble 31 aktører fra næringslivet og det offentlige bedt om å gi innspill om hva de mente var de største hindringene mot å utløse potensialet i grønne offentlige anskaffelser. Følgende hovedutfordringer ble identifisert:

1. *Kompetansemangel hos oppdragsgiver*
  - a. *Redsel for å gjøre feil, og å havne i KOFA eller i retten*
  - b. *(Feil)oppfattelse av begrensninger i regelverket*
  - c. *Manglende ledelsesforankring på politisk og byråkratisk side*
2. *Manglende finansiering*

- a. *Opplevd finansiell risiko hos oppdragsgiver. I dag er risikoavlastningsordninger i stor grad rettet mot leverandør og ikke oppdragsgiver*
- b. *Oppfattelse av at miljøkriterier øker kostnader, derav sterk vektning av pris fremfor totale livsløpskostnader*

Det er flere rapporter som underbygger dette. Allerede i 2007 la daværende regjering fram en *Handlingsplan for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser*<sup>1</sup> der de gjorde rede for at mangel på kompetanse hos innkjøpere, samt tung vektning av anskaffelseskostnader fremfor livsløpskostnader, var blant de største barrierene mot flere grønne anskaffelser. Regjeringen foreslo den gangen en serie tiltak for å øke omfanget av grønne innkjøp, inkludert kompetansetiltak, styrket ledelsesforankring gjennom tildelingsbrev og en egen "Miljøpolitikk for statlige innkjøp".

Nesten ti år senere er det grunn til å stille spørsmålstegn ved om myndighetenes tiltak har virket. Senest vinteren 2016 la Menon<sup>2</sup> fram en rapport der de påpeker at "dagens virkemidler, både innovasjonspolitiske virkemidler generelt og virkemidler for å stimulere klima- /lavutslippsinnovasjon, er i liten grad tilpasset offentlige anskaffelser. Dette til tross for at man i flere år har forsøkt å integrere miljø-, klima og innovasjonspolitiske mål i offentlig anskaffelsespraksis". Det er med andre ord behov for å ta i bruk nye og bedre virkemidler.

### 3 ZEROs forslag til virkemidler for flere og bedre grønne innkjøp

#### 3.1 Kompetanseheving: Styrking av sentral veiledning

Som nevnt innledningsvis er offentlige anskaffelser i seg selv komplekse å gjennomføre. Erfaring, både fra Norge og andre land, har vist at det trengs et sentralt kompetanseorgan som har hovedansvar for å drive opplæring og være tilgjengelig for rådgivning ved behov. Ny lov og forskrift om offentlige anskaffelser øker dette behovet. I proposisjonsteksten står blant annet følgende: "Etterlevelse av bestemmelsen forutsetter kompetanse, noe som krever økt grad av profesjonalisering hos oppdragsgiver. Utarbeidelse av veiledningsmateriale vil bidra til å avhjelpe disse utfordringene. Dette innebærer økt ressursbruk i Difi (Direktoratet for forvaltning og IKT) for å oppdatere og videreutvikle veiledningsmateriellet". Menon utdyper: "Implementering av de nye EU-direktivene med økte muligheter for å stille klima- / lavutslippskrav i offentlige anskaffelser generelt fordrer betydelig innsats i form av informasjons- og kunnskapsspredning".

ZERO mener at det bør vurderes om dagens organisering, der det er Difi som koordinerer anskaffelsesarbeidet, er formålstjenelig. Difis arbeid spenner i dag svært bredt og finansieres av flere departementer. Mens Difi som direktorat er underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), er anskaffelsesavdelingen i Difi underlagt Nærings- og fiskeridepartementet (NFD). Det kan medføre en risiko for at det anskaffelsesfaglige arbeidet ikke får tilstrekkelig prioritet og havner i en skvis mellom alle de øvrige oppgavene Difi er ansvarlig for, ikke minst ettersom det er KMD som hovedsakelig er det bevilgende departementet. I Sverige er arbeidet med offentlige anskaffelser skilt ut i en egen myndighet. Det samme bør vurderes i Norge, med en sentral anskaffelsesmyndighet som rapporterer direkte til NFD. For enkelhets skyld tar ZERO i det videre utgangspunkt i dagens organisering, men alle innspill som her er rettet mot Difi er også gyldige overfor en eventuell ny anskaffelsesmyndighet.

<sup>1</sup> <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/MD/Vedlegg/Planer/T-1467.pdf>

<sup>2</sup> <http://www.menon.no/wp-content/uploads/2016-12-Insentiver-og-ordninger-for-risikoavlastning-for-innovative-offentlige-anskaffelser.pdf>

I statsbudsjettet for 2016 vedtok Stortinget at ”*Stortinget ber regjeringen innføre krav om minimum 30 pst. miljøvekting ved alle offentlige anbud der det er relevant*”. ZERO mener at for å realisere ambisjonene i det nye anskaffelsesregelverket, og Stortingets vedtak om at miljø skal vektes med 30 prosent, må det offentlige, ved Difi eller tilsvarende myndighet, tilby veiledning om hvordan dette kan gjøres i praksis. Uten et styrket veiledningstilbud er det stor risiko for at lite vil skje for å integrere miljøhensyn i offentlige anskaffelser, ettersom dette er en kompetanse de færreste innkjøpere har. I den grad enkelte innkjøpere velger å stille miljøkrav, mens andre lar være, blir det også liten grad av konsekvens og enhet i kravene fra offentlige oppdragsgivere og dermed en uheldig uforutsigbarhet for leverandørene.

ZERO mener at Difi i første omgang må gis **et tydeligere mandat og friske midler** til å videreutvikle metodeverk, veiledningskapasitet og rådgiving mot offentlig sektor, og har følgende *ikke-uttømmende* liste over funksjoner og oppgaver et kompetanseorgan som Difi bør ha:

- Tilgjengelig kompetanse og verktøy for grunnleggende behovsvurderinger *før* endelig beslutning om anskaffelse tas
- Sjekklistor og fremgangsmåter for å avgjøre hva slags anskaffelsesprosedyrer som er hensiktsmessige
- Kontinuerlig oppdaterte forslag til spesifikasjoner for klima- og miljøkrav innen ulike produkt- og tjenesteområder
- Kunnskap om utviklingen i markedet
- Kompetanse til å bidra i arbeid med livssyklus kostnadsberegninger (LCC)
- Oversikt over miljømerkeordninger innenfor ulike produkter/tjenester
- Oversikt over beste praksis innen grønne offentlige anskaffelser
- Ressurser til å bidra til å utvikle arenaer for nettverk, kurs og kompetanseoverføring på tvers av kommuner og sektorer

I all hovedsak dreier dette seg om å gjenopprette aktivitetene som Difi hadde før miljøseksjonen deres ble dramatisk kuttet i 2014<sup>3</sup>. I tillegg foreslår ZERO at Difi oppretter et fora med uavhengig ekspertise som gir råd til Difi i utviklingen av nye verktøy og veiledere.

Etter at Difi, eller eventuelt et tilsvarende offentlig kompetanseorgan, har gjenopprettet et høyt nivå på tilgjengelig veiledningsmaterieell i tråd med ovenstående, mener ZERO arbeidet med grønne offentlige anskaffelser bør oppskaleres ytterligere. ZERO mener i første omgang at det er stor etterspørsel etter **én til én veiledning** fra ekspertise innen jus, anskaffelsesteknisk og klima- og miljøløsninger. I Sverige ble det 1. September 2015 opprettet en egen telefontjeneste, der eksperter i Upphandlingsmyndigheten<sup>4</sup>, som er en frittstående støttefunksjon for offentlige innkjøp, svarer på spørsmål fra innkjøpere og leverandører<sup>5</sup>. ZERO mener det bør opprettes en tilsvarende tjeneste i Norge, for eksempel i Difi, der eksperter kan være tilgjengelige på telefon noen timer eller dager hver uke. Gjennom en slik veiledningstjeneste kan man henvise til kriteriesett og veiledere som ligger på nett og etterhvert også få god oversikt over «ofte stilte spørsmål», som kan bidra til at fremtidige veiledere kan utvikles mer presist.

For å løse ovennevnte oppgaver mener ZERO at Difi trenger økte bevilgninger øremerket til arbeid med grønne offentlige anskaffelser, i første omgang i størrelsesorden 15-20 mill. årlig.

<sup>3</sup> <http://www.tu.no/artikler/regjeringen-vrakket-miljoradgiverne-som-skulle-hjelpe-kommunene-a-handle-miljovennlig/225728>

<sup>4</sup> Upphandlingsmyndighetens egne nettsider: <http://www.upphandlingsmyndigheten.se/>

<sup>5</sup> Les mer om Sveriges erfaring her: <http://www.anskaffelser.no/nyhet/2016-03-29/ko-sporje-om-innkjop-i-sverige>

### **Livsyklus kostnader (LCC) – Hva er det og hvorfor går det ofte hånd i hånd med klimahensyn?**

Beregning av livssyklus kostnader er en metode for økonomisk analyse som viser hva det koster å investere, drifte og vedlikeholde noe over levetiden, for eksempel et bygg eller en transporttjeneste. Dette er et nyttig verktøy for å sammenlikne kostanden til ulike alternativer. Alternativer som har lav pris i investeringsøyeblikket, kan være dyrere over livsløpet / driftsperioden, og en LCC-tilnærming vil synliggjøre dette.

### **Metodevalg når det skal stilles miljøkrav i anskaffelser: Livsløpsvurderinger fører ikke nødvendigvis til paradigmeskiftet vi trenger**

Livsløpsvurderinger (LCA)\* og -prinsipper trekkes ofte frem som den beste metoden for å sammenlikne miljøkonsekvensene av produkter og tjenester, enten ved at det kreves slike analyser for hvert enkelt produkt (For eksempel EPD\*\*), eller at man benytter verktøy som er laget på LCA-prinsipper med generiske data (for eksempel Statsbyggs klimagassregnskap), eller på andre måter som grunnlag for mer overordnede kriterier.

LCA anses som en god tilnærming fordi miljøbelastningene knyttet til utvinning av råvarer, transport og produksjon synliggjøres og kvantifiseres, og man kan som beslutningstaker velge det produktet eller tjenesten med minst klimagassfotavtrykk over livsløpet, eller «fra vugge til fabrikkport» (cradle to gate). Innkjøper kan dermed være med på å påvirke en stadig bedre utvikling i verdikjeden.

I offentlige anskaffelser mener ZERO at tilnærmingen bør være at man definerer å anskaffe nullutslipps- eller klimanøytrale løsninger, for eksempel nullutslipp ferge drift, og at det utformes tilleggskriterier, for eksempel LCA-baserte, for å sammenlikne miljøkvalitetene nullutslippsløsningene imellom. Med en slik tilnærming får man også tatt andre viktige miljøkvaliteter enn klimakonsekvenser med i betraktningen. Dette prinsippet bør gjennomsyre alle offentlige anskaffelser der null- og lavutslippsløsninger er tilgjengelige.

\* LCA (Life Cycle Assessment, Livsløps vurderinger) innebærer modellering og kvantifisering av mange miljøkonsekvenser og ressursforbruk knyttet til en funksjon som oppfylles av produkter eller tjenester. Hele livsløpet analyseres, fra råvareuttak, produksjonsledd, bruk til avhending. Internasjonale standarder angir det metodiske rammeverket, men det er store frihetsgrader innenfor standardene.

\*\* EPD står for Environmental Product Declaration, og er en standardisert metode for en LCA-basert konsentrert rapport over miljøindikatorer til et produkt. Dette gjør det mulig å sammenlikne miljøegenskapene til produkter med EPD og basere valg på dette.

## **3.2 Statens innkjøps senter må fremme miljø- og klimahensyn**

Difi fikk i statsbudsjettet for 2016 i oppgave å opprette et eget statlig innkjøps senter som skal inngå og forvalte sentrale rammeavtaler på vegne av statlige forvaltningsorganer. Målet er i henhold til Prop. 1 S 2015–2016 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet) «mer profesjonelle, effektive og enkle innkjøpsprosesser samt bedre og mer gunstige kjøp». Innkjøpsordningen skal rettes mot produkter og tjenester av stort volum og der det er mulig for staten å anskaffe "standardiserte" løsninger. Siden det er snakk om store volum er det viktig at miljø- og klimahensyn verdsettes høyt i disse avtalene.

ZERO mener at staten bør gripe muligheten til å etterspørre gode klimaløsninger, også i sentrale rammeavtaler, men noterer at miljø- og klimahensyn ikke ble nevnt ved lanseringen av innkjøps senteret. Transporttjenester er for eksempel en type anskaffelse der det nå er mulig å etterspørre standardiserte lav- og nullutslippsløsninger og ZERO forventer at Statens innkjøps senter også vil stille denne typen krav.

### 3.3 Styrket ledelsesforankring

Barrieren «manglende ledelsesforankring» ble hyppig fremhevet i ZEROs arbeidsgrupper og er også kommet tydelig frem i arbeid gjennomført av blant andre Difi og Nasjonalt leverandør-utviklingsprogram<sup>6</sup>. ZERO mener at myndighetene må få på plass virkemidler og aktiviteter som har til hensikt å forankre arbeid med offentlige anskaffelser på politisk og byråkratisk ledelsesnivå i kommuner, fylkeskommuner og statlige etater, for eksempel gjennom systematisk kursing av folkevalgte og toppbyråkrater. Dette kan blant annet foregå i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund (KS) og Leverandørutviklingsprogrammet. I tillegg bør de statlige retningslinjene til planverk i kommunene oppdateres ("Nasjonale mål for klima- og energiplanlegging i kommunene"<sup>7</sup>), for å reflektere den nye anskaffelseslovens skjerping av miljø- og klimakrav til offentlige anskaffelser.

### 3.4 Forpliktende omvendt rapporteringsordning

Kommunene må rapportere til staten på en mengde parametere gjennom KOSTRA. ZERO mener at det vil være hensiktsmessig å skaffe en oversikt over hvorvidt miljø- eller klimakrav stilles i offentlige anskaffelser. ZERO foreslår derfor at det innføres en ordning der innkjøpere i kommunene må rapportere på i hvilken grad de har tatt miljø- eller klimahensyn i en anskaffelse, og eventuelt begrunne det dersom de finner at den typen krav ikke er relevant. Dette kan for eksempel legges inn i Doffin, slik at myndigheter og andre kan følge med på hvordan oppdragsgivere etterlever og utnytter mulighetene i regelverket.

### 3.5 Minimumskrav

Å utløse større volum av miljøteknologi er avgjørende for at nye løsninger skal oppnå markedsgjennombrudd. Gjennom å stille konsekvente minimumskrav i offentlige innkjøp kan staten og kommunene bidra til å oppnå den kritiske massen i produksjon som skal til for å få ned prisnivået og gjøre produktet konkurransedyktig i markedet.

Et eksempel på dette er Stortingets vedtak fra statsbudsjettet i 2016 der: «*stortinget ber regjeringen utarbeide krav om eller iverksette tiltak som gjør at alle nye offentlige kjøretøy og alle nye drosjer, ferjer, rutebåter og dieseltog benytter lav- eller nullutslippsteknologi når teknologien tilsier dette. Krav og tiltak skal være på plass innen 1. januar 2017. Regjeringen orienterer Stortinget om fremdrift i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2016.*»

Andre eksempler på slike krav kan være:

- Fossilfri oppvarming
- Fornybar anleggsdrift under utbygging av bygg og infrastruktur
- Energieffektivisering i bygg
- Fornybare materialer, for eksempel i plast og materialbruk til infrastruktur, der det er tilgjengelig

#### Eksempel på pålegg og dets effekt: Fergedrift

I 2010 ble det startet et forprosjekt for grovprosjektering av en pendelferge drevet av fornybar energi, i regi av daværende rødgrønne regjering. I statsbudsjettet for 2011 ble det besluttet

<sup>6</sup> leverandorutvikling.no/.../140409%20Ledelse%20organisering.pptx

<https://www.difi.no/blogg/2013/10/anskaffelser-ledelsens-ansvar>

<sup>7</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/planretningslinje-klima-energi/id575764/>

at sambandet Lavik-Opedal skulle lyses ut som en utviklingskontrakt “der næringen innbys til å konkurrere om leveranse av den mest energi- og miljøeffektive ferjen til riksvegferjedriften”.

I regjeringserklæringen fra 2013 for sittende regjering ble det stadfestet at regjeringen vil *utarbeide krav om at alle offentlige kjøretøy (..) benytter lav- eller nullutslippsteknologi når teknologien tilsier dette.*

Som en konsekvens av disse beslutningene ble den 100 prosent batteridrevne fergen Ampere utviklet. Dette bidro til at stortinget vedtok et nytt et krav til lav- og nullutslippsteknologi i statsbudsjettet for 2015. Vedtaket lød som følger: *Stortinget ber regjeringen sørge for at alle fremtidige fergeanbud har krav til nullutslippsteknologi (og lavutslippsteknologi) når teknologien tilsier dette.*

Storingsvedtaket implementeres nå av Statens vegvesen. Første “vanlige anbud” om én helelektrisk ferge er publisert, sammen med én lavutslippsfølge på Anda-Lote-strekningen, som ble satt i drift i juni 2015<sup>8</sup> og et krav til 100 prosent biodieseldrift på de tre fergene som trafikkerer Halla-Dragsvik-Vangsnes<sup>9</sup>. Dette viser hvordan politiske vedtak fører til endringer og overgang til fornybare løsninger.

### **Utdrag fra Konkurransesgrunnlaget - Drift av riksvegferjesamband. Es 39 Anda - Lote**

#### *4.7.14.1 Spesielle fartøyskrav: Null- og lavutslippsteknologi*

En av hovedferjene skal være helelektrisk. All energiforbruk knyttet til drift av denne ferjen skal i ruteproduksjon eller ved kailigge hentes fra strøm (fra el-nettet). Fartøyet skal kunne opprettholde ruteproduksjon selv om det ikke mottar lading fra en av kaiene. Ved bortfall av lading fra begge kaiene skal fartøyet kunne opprettholde ruteproduksjon i minimum 3-timer.

Den andre hovedferjen kan benytte energikildene strøm (fra el-nettet), biodiesel, biogass eller en valgfri kombinasjon av disse. Fartøyet skal kunne opprettholde ruteproduksjon selv om det ikke mottar lading fra en av kaiene. Ved bortfall av lading fra begge kaiene skal tilbudt fartøy kunne opprettholde ruteproduksjon i minimum 12-timer.

Tilbyder skal kunne dokumentere at alt biodrivstoff som benyttes oppfyller kravene til bærekraftskriteriene som gjelder for biodrivstoff i omsetningspåbudet.” Konkurransen vil bli lyst ut som bruttokontrakt og avgjort på grunnlag av pris (80%) og miljø (20%) som tildelingskriterier.

## 3.6 Finansiell risikoavlastning for oppdragsgivere

Som tidligere beskrevet oppgir mange offentlige virksomheter at de mangler kapital til å gjennomføre grønne og innovative anskaffelser. I tråd med anbefalingene fra Menon<sup>10</sup> mener ZERO det må etableres en ordning rettet spesifikt mot offentlig innkjøpere for å bidra til risikoavlastning. Menon anbefaler en såkalt SBIR-modell (Small Business Innovation Research). Anbefalingen bygger på at dagens virkemidler, både innovasjonsvirkemidler generelt og midler for å stimulere til miljønnovasjon, i liten grad er tilpasset offentlige anskaffelser. De få ordningene som finnes er stort sett rettet mot leverandørene og risikoavlastning av disse. Men som både ZEROs arbeidsgrupper og Menons rapport viser, så

<sup>8</sup> <http://www.tu.no/artikler/ny-batteriferge-pa-e39/223972>

<sup>9</sup> <http://www.tu.no/artikler/de-blir-verdens-tre-forste-ferger-pa-kun-biodrivstoff/275609>

<sup>10</sup> <http://www.menon.no/wp-content/uploads/2016-12-Insentiver-og-ordninger-for-riisikoavlastning-for-innovative-offentlige-anskaffelser.pdf>

er det den offentlige innkjøpers opplevde risiko som er til størst hinder for innovasjon gjennom anskaffelser i dag.

Stortinget ba, i forbindelse med behandlingen av den nye loven om offentlige anskaffelser, om at regjeringen skulle "utrede hvordan en risikoordning for offentlige anskaffelser kan utformes og komme tilbake til Stortinget med en sak på egnet måte". I lys av at Menon allerede har gitt tydelige anbefalinger på dette mener ZERO Regjeringen raskt bør kunne komme tilbake med et forslag til utforming av en slik risikoavlastningsordning, slik at dette kan legges inn i statsbudsjett for 2017.

### 3.7 Spydspissforpliktelse hos alle departement

Det er stor forskjell i hvor stort ansvar ulike statlige aktører tar for å sette i gang innovasjonsprosesser eller anskaffe klimaløsninger i stort omfang. Dels som en bevisstgjøringsstrategi og dels som et etterspørselstiltak foreslår ZERO at det tas initiativ til forpliktelser om at det gjennomføres minst et klimaspydspissprosjekt i alle departement eller underliggende etater.