

Handlingsplan for økt andel klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon

9. september 2021



Innhold

Handlingsplan for økt andel klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon	1
Direktoratet for forvaltning og økonomistyring	1
9. september 2021	1
1. Sammen drag og konklusjoner	4
Målsetninger	4
Ti hovedgrep	4
2. Hvorfor det er viktig å øke andelen klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon	6
2.1. Innledning	6
2.2. Bakgrunn og formål med handlingsplanen	6
2.3. Prosessen bak handlingsplanen	13
2.4. Barrierer og hovedgrep	14
3. Ti hovedgrep for å øke andelen klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon	17
3.1. Offentlige oppdragsgivere skal i sine anskaffelser søke å fremme null- og lavutslippsløsninger og sirkulær økonomi i prioriterte kategorier	17
3.2. Statlige nøkkelvirk somheter baner vei for økt andel klima- og miljøvennlige innkjøp i viktige markedssegmenter	20
3.3. DFØs program for grønt kompetanseløft for innkjøps-Norge gjennomføres i perioden 2021-2030	26
3.4.DFØ videreutvikler og styrker arbeidet med lederutvikling med vekt på klima- og miljøvennlige anskaffelser og innovasjonskultur	30
3.5. DFØ fortsetter å forbedre tilgang til statistikk og data om klima- og miljøvennlige og innovative offentlige anskaffelser	32
3.6. DFØ og LUP videreutvikler sin rolle som tilrettelegger for økt samarbeid mellom oppdragsgivere for å utvikle og ta i bruk miljøteknologi og sirkulær økonomi løsninger	34
3.7. Inkludering av oppstartsbedrifter innen miljøteknologi i anskaffelsesprosessen i regi av DFØ, Digdir og LUP	38
3.8. Økt samarbeid mellom DFØ og forsknings- og innovasjonsmiljøer på feltet klima-, miljøvennlige og innovative offentlige anskaffelser	40
3.9. DFØ leder arbeidet med å teste ut tiltak for bedre oppfølging og etterlevelse innen klima-, miljøvennlige og innovative offentlige anskaffelser	42
3.10. DFØ videreutvikler sin rolle som katalysator og veileder for brukerne om tilgjengelige ordninger for økonomisk støtte for merkostnader, risikoavlastning, og kompetansebygging	45

4. De prioriterte innkjøpskategoriene	48
4.1. Transport	50
4.1.2. Ny teknologi og innovasjon i transportsektoren	54
4.1.3. Utdypning av prioriteringene	54
4.2. Bygg, anlegg og eiendom	60
4.2.1. Prioriteringer i bygg, anlegg og eiendom for oppdragsgiver	61
4.2.2. Utdypning av hovedprioriteringene	66
4.3. Mat og måltidstjenester	69
4.3.1. Prioriteringer for oppdragsgiver innen mat og matsvinn	69
4.3.2. Utdypning av prioriteringer for oppdragsgiver	70
4.4. Plastprodukter og produkter som inneholder plast	74
4.4.1. Prioriteringer for oppdragsgiver knyttet til plastprodukter og produkter som inneholder plast	74
4.4.2. Utdypning av prioriteringer	75
4.5. Prioriteringer for oppdragsgiver for elektriske og elektroniske produkter (EE-produkter) og batterier	76
4.5.1. EE-produkter og informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT)	76
4.5.2. Batterier	77
4.6. Prioriteringer for oppdragsgiver innen møbler og tekstiler	80
4.6.1. Møbler	80
4.6.2. Tekstiler	82
Vedlegg 1: Liste over relevante sider med veiledning	83
Referanseliste	84

Offentleg sektor er ein stor innkjøpar, forbrukar og investor. Staten, fylkeskommunar og kommunar kjøper inn varer, tenester og bygge- og anleggsarbeid for om lag 595 milliardar kroner årleg. Offentleg etterspørsel etter klima- og miljøvenlege løysingar kan bidra til å styrkje marknadene for berekraftige produkt og tenester, fremje ein meir sirkulær økonomi og grøn innovasjon.

Ny lov om offentlege anskaffingar som tredde i kraft i 2017, pålegg statlege, fylkeskommunale og kommunale myndigheiter og offentlegrettslege organ å «innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning, og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant». Regjeringa har opna opp og forenkla innkjøpsregelverket slik at det er blitt enklare å vere grøn innkjøpar. No er det opp til brukarane å nytte dette handlingsrommet til fulle.

Potensialet for klima- og miljøvenlege innkjøp og grøn innovasjon er større enn det ein tek ut i dag. Men det kan vere utfordrande for dei einskilde etatane å få oversikt over klima- og miljøpolitikken og vite korleis ein skal prioritere og planlegge for å ta dei rette vala. Det er også viktig å sette innsatsen inn der det er relevant og der det monnar. Vi har sett at det er bruk for tydelegare signal og rettleiing om retningsval. Det er bakgrunnen for at regjeringa i stortingsmeldinga for offentlege anskaffingar varsla at den vil utarbeide ein handlingsplan for å auke andelen klima- og miljøvenlege offentlege anskaffingar og grøn innovasjon. Handlingsplanen skal vere ein hjelp til å finne fram og gjere kloke val.



Klima- og miljøminister
Sveinung Rotevatn (V)

Sveinung Rotevatn

Handlingsplanen skal òg bidra til å gjere krav om grønne og innovative offentlege anskaffingar meir føreseielege for næringslivet. Målet er også at handlingsplanen skal gjere det lettare for dei offentlege etatane å innrette sin grønne anskaffingspraksis slik at offentlege verksemdar dreg utviklinga i marknaden i ønskeleg retning. Det vil bidra til at Noreg når viktige samfunns mål, samstundes som norsk næringsliv styrkar konkurranseevna si.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, DFØ, vil som ansvarleg direktorat for offentlege anskaffingar vere ansvarleg for oppfølging og oppdatering av handlingsplanen. DFØ arbeider innanfor feltet med kompetansebygging, leiarutvikling, statistikkarbeid og mykje anna, har ei brei kontakthflate og drivkontinuerleg forbetring over heile Noreg. Denne type tiltak er ikkje minst viktige for å bygge kompetanse og profesjonalisere dei klima- og miljøvenlege innkjøpa, og er difor ein sentral del av handlingsplanen. Stor takk til DFØ, Miljødirektoratet og ei rad andre etatar som har vore involverte i arbeidet for eit grundig og banebrytande arbeid med handlingsplanen.



Næringsminister
Iselin Nybø (V)

Iselin Nybø

1. Sammendrag og konklusjoner

Målsetninger

- Redusere skadelig miljøpåvirkning
- Fremme klimavennlige løsninger og sirkulær økonomi
- Påvirke nasjonale og globale leverandørkjeder
- De prioriterte innkjøpskategoriene er: transport, bygg og anlegg, mat og måltidstjenester, plastprodukter, IKT/elektriske og elektroniske produkter, batterier, møbler og tekstiler. Handlingsplanen vil ha en varighet fra 2021-2030, med revidering i 2024 og 2027.

Ti hovedgrep

1. Offentlige oppdragsgivere¹ skal i sine anskaffelser søke å fremme **null- og lavutslippsløsninger og sirkulær økonomi**, samt søke å **unngå helse- og miljøfarlige stoffer** spesielt innen de prioriterte kategoriene: transport, bygg og anlegg, mat og måltidstjenester², plastprodukter og produkter som inneholder plast, IKT/elektriske og elektroniske produkter, batterier, møbler og tekstiler.
2. **Statlige nøkkelvirkomheter** som Statsbygg, Statens Vegvesen, Nye Veier³, Bane Nor, Sykehusinnkjøp , Forsvarsbygg, Forsvarets Logistikkorganisasjon, Statens Innkjøpssenter og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) baner vei for økt andel klima- og miljøvennlige innkjøp i viktige markedssegmenter, i kraft av sin kompetanse, størrelse og markedsposisjon,
3. DFØs program for **grønt kompetanseløft** for innkjøps-Norge gjennomføres i perioden 2021-2030.
4. DFØ vil videreføre og styrke sitt arbeid for **lederutvikling**, med vekt på klima- og miljøvennlige anskaffelser og innovasjonskultur.
5. DFØ fortsetter å forbedre tilgang til **statistikk og data** om klima-, miljøvennlige og innovative offentlige anskaffelser.
6. DFØ og LUP videreutvikler sin rolle som tilrettelegger for **økt samarbeid mellom oppdragsgivere** for å utvikle og ta i bruk miljøteknologi og sirkulære løsninger.

7. **Inkludering av oppstartsbedrifter innen miljøteknologi i anskaffelsesprosessen** i regi av DFØ, Digitaliseringsdirektoratet og LUP i samarbeid med næringslivsaktører.
8. Samarbeid mellom DFØ og **forsknings- og innovasjonsmiljøer** på feltet klima- miljøvennlige og innovative anskaffelser.
9. DFØ leder arbeid med å teste ut **tiltak for bedre oppfølging og etterlevelse** innen klima-, miljøvennlige og innovative anskaffelser.
10. DFØ videreutvikler sin rolle som **katalysator og veileder for brukerne om tilgjengelige ordninger for økonomisk støtte** for merkostnader, risikoavlastning og kompetansebygging.

1 Oppdragsgivere er begrepet som brukes i lov og forskrifter om offentlige anskaffelser. Begrepet oppdragsgiver omfatter hele den offentlige virksomheten som gjør innkjøp.
2 For kategorien mat og måltidstjenester er det imidlertid mindre relevant å søke å unngå helse og miljøfarlige stoffer, ut over at oppdragsgivere selvfølgelig må sikre at aktørene kjøper inn fra produsenter og leverandører som følger regelverket slik at maten er produsert, emballert, merket og omsatt på en trygg måte.
3 Nye Veier er et heleid statlig aksjeselskap under Samferdselsdepartementet. Sykehusinnkjøp HF er et helseforetak eid av Norges fire regionale helseforetak. Er omfattet av lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

2. Hvorfor det er viktig å øke andelen klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon

2.1. Innledning

Offentlige anskaffelser kan bidra til at Norge når målene på klima- og miljøområdet. Målet med denne handlingsplanen er å øke andelen klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon. Handlingsplanen skal bidra til dette gjennom å klargjøre hvilke tiltak som må iverksettes for å øke andelen klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon, slik at offentlige anskaffelser blir et effektivt klima- og miljøpolitisk virkemiddel. Dette omfatter å medvirke til at offentlig sektor som kunde etterspør, tar i bruk og utvikler nye miljø- og klimavennlige teknologier, produkter og løsninger som en viktig del av politikken for det grønne skiftet og for at Norge skal nå våre mål på klima- og miljøområdet. Handlingsplanen vil konkretisere i hvilke anskaffelser og på hvilken måte det som hovedregel vil være relevant for oppdragsgiver med grønne og innovative anskaffelser. Handlingsplanen introduserer ti hovedgrep for det videre arbeidet med klima-, miljøvennlige og innovative anskaffelser.

Ambisjonsnivået for handlingsplanen skal reflektere ambisjonsnivået i klima- og miljømålene.

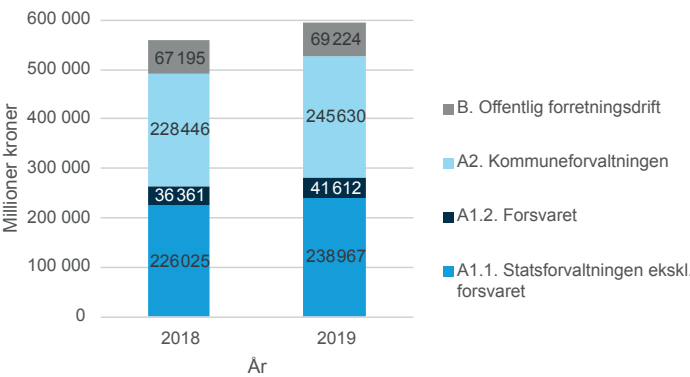
Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)⁵ har utarbeidet handlingsplanen i tett samarbeid med Miljødirektoratet⁶. Miljødirektoratet har bidratt med faglige innspill for å identifisere og beskrive viktige miljøutfordringer, miljømål og temaer. For å ta høyde for utviklingen både innen teknologi, regelverk, politikk, samt klima og miljø legges det opp til revisjon av handlingsplanen i 2024 og 2027. Revisjon vil gjennomføres av DFØ i tett samarbeid med Miljødirektoratet.

4
5 DFØ er fagorgan under Finansdepartementet for økonomistyring, gode beslutningsgrunnlag for statlige tiltak, organisering og ledelse i staten, samt offentlige anskaffelser.
6 Miljødirektoratet er forvaltningsorgan under Klima- og miljødepartementet med ansvar for å redusere klimautslipp, forvalte natur og forhindre forurensning.
7 Tall fra SSB for 2019.

2.2. Bakgrunn og formål med handlingsplanen

Hvert år kjøpes det inn varer og tjenester i offentlig sektor for over 595 mrd. kroner, hvilket utgjør omtrent 17 prosent av BNP⁷. Offentlige anskaffelser økte med 7 prosent fra 2018 til 2019.

Figur 1: SSBs tall for offentlige anskaffelser i 2018 og 2019



Regelverket for offentlige anskaffelser gjennomgikk en revisjon i 2016-2017. Ny lov om offentlige anskaffelser slår fast at loven har som overordnet formål å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Videre lovfestes i § 5 at statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer skal innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning, og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant. Dette skal blant annet skje ved at oppdragsgiveren tar hensyn til livssyklus-kostnader. Gjeldende lov og forskrifter gjennomfører i norsk rett EUs reviderte anskaffelsesdirektiver fra 2014, som er gjort åpnere og mer fleksible enn tidligere for å gjøre det lettere å fremme miljø- og klimahensyn og innovasjon gjennom offentlige anskaffelser.

Miljøbestemmelsen i lov om offentlige anskaffelser § 5 første ledd forplikter ikke den enkelte innkjøper i det enkelte kjøp, men retter seg inn mot virksomhetene, og virksomhetenes samlede anskaffelsesportefølje. Det gir fleksibilitet i gjennomføringen. Samtidig kan

Hvilke miljø- og klimakrav ligger i lov og forskrift om offentlige anskaffelser?

Lov 17. juni 2016 nr.73 om offentlige anskaffelser §5 første ledd første og annet punktum: statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer skal innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger der det er relevant. Dette skal blant annet skje ved at oppdragsgiveren tar hensyn til livssyklus-kostnader. §5 annet ledd: Oppdragsgiveren kan stille egnede krav og kriterier knyttet til ulike trinn i anskaffelsesprosessen, slik at offentlige kontrakter gjennomføres på en måte som fremmer hensyn til miljø, innovasjon og sosiale forhold, forutsatt at kravene og kriteriene har tilknytning til leveransen. I forskrift legges det til rette for å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger i hele livssyklusen til en ytelse. Der miljø brukes som tildelingskriterium bør det som hovedregel vektes minimum 30 prosent.

det være utfordrende for den enkelte virksomhet å finne sin balanse, blant annet hvor det for vedkommende virksomhet "er relevant" å ta klima- og miljøhensyn i anskaffelsene, og hvilket ambisjonsnivå en skal legge seg på. Ikke alle virksomheter forventes å være like ambisiøse eller like ambisiøse i alle kjøp. Det kan også gjelde særhensyn knyttet til virksomhetens art. Enkelte sektorer slik som for eksempel i forsvarssektoren, er en sektor som ofte opererer i markeder utenfor sentrale områder og hvor det gjelder særlige hensyn og derfor er nødvendig å stille tilpassede miljøkrav. Dette betyr at noen av anbefalingene i handlingsplanen i disse tilfellene vil måtte tilpasses egenarten til markedet for forsvarsmateriell, foreliggende teknologi og tilgjengelig nasjonal/internasjonal logistikkunderstøttelse.

Formålet med handlingsplanen er å gi veiledning og øke kompetansen om hva som er sentrale klima- og miljøspørsmål og relevante anskaffelsestema, og gi praktisk og konkret veiledning når de offentlige organene som omfattes av miljøbestemmelsen skal innrette sin innkjøpspraksis for å oppfylle sine plikter etter loven. Handlingsplanen gir anbefalinger, men stiller ikke rettslig bindende krav. Det er virksomheten selv som må ta de endelige avgjørelsene om hvordan innrette innkjøpspraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger der det er relevant. Handlingsplanen inneholder også tiltak fra DFØs side for kompetansebygging, lederforankring, bedre statistikk og andre

8 Meld. St. 22 (2018-2019): Smartere innkjøp - effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser, s. 78. At regjeringen ser på offentlige anskaffelser som et virkemiddel i klima- og miljøpolitikken fremgår også blant annet av Meld. St. 27 (2016-2017) Industrien – grønnere, smartere og mer nyskapende. Meld.St. 41 (2016-2017) Klimastrategi for 2030 – Norsk omstilling i europeisk samarbeid, s.40, Regjeringens strategi for grønn konkurransekraft (2017). Bedre vekst, lavere utslipp og Meld.St. 45 (2016-2017) Avfall som ressurs – avfallspolitikken og sirkulær økonomi.

Meld. St. 13 (2020-2021) Klimaplan for 2021-2030 ble lagt fram for Stortinget 8. januar 2021. I meldingen varsler regjeringen ny politikk for å redusere de kvotepliktige og de ikke-kvotepliktige utslippene, og for å øke opptaket av CO2 og redusere utslippene fra skog og annen arealbruk. Et sentralt element i planen er konkret politikk for å kutte de ikke-kvotepliktige klimagassutslippene i et raskere tempo. Det gjelder utslipp fra transport, jordbruk og visse andre kilder. Hovedgrep i meldingen er at regjeringen tar sikte på en gradvis opptrapping av CO2-avgiften frem mot 2030. Det varsles også andre tiltak, som f.eks. økt bruk av biodrivstoff i nye sektorer som skipsfart og anleggsmaskiner mv. Regjeringen varsler også at den tar sikte på å stille klimakrav i flere offentlige innkjøp. Det gjelder for eksempel anskaffelser innen anleggsvirksomhet i transportsektoren og inne offentlige anskaffelser av kjøretøy og kollektivtransport som busser, ferger og hurtigbåter, samt andre typer innkjøp som mat og måltidstjenester. Klimaplanen legger følgende definisjoner til grunn for regjeringens politikk:

Nullutslipp: En nullutslippsteknologi eller -løsning har ikke direkte utslipp av klimagasser og eksos ved bruk. Det vil for eksempel si bruk av elektrisk motor i kombinasjon med batteri, direkte bruk av strøm, eller brenselcelle som utnytter en karbonfri energibærer, som hydrogen.
Lavutslipp: En teknologi eller løsning med vesentlig utslippsreduksjon sammenliknet med konvensjonell teknologi.
Fossilfritt: Fossilfritt betyr at det ikke blir benyttet fossile brenslere i drift.

For flere definisjoner viser vi til ordlisten i Klimaplanen.

støttefunksjoner med formål å øke andelen klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon.

Regjeringen ønsker at offentlig sektor som kunde skal bidra til å ta i bruk og utvikle nye miljø- og klimavennlige teknologier, produkter og løsninger. Dette går fram av stortingsmeldingen om smartere innkjøp som ble lagt frem i 2019.⁸ Dette understrekes også i stortingsmelding om Klimaplan for 2021-2030 (heretter Klimaplanen), hvor det heter at klima- og miljøkrav i offentlige innkjøp er et nødvendig virkemiddel for å redusere Norges klimagassutslipp, fremme grønn næringsutvikling og stimulere etterspørselen etter lav- og nullutslippsløsninger.

Offentlige anskaffelser er et viktig virkemiddel for det grønne skiftet og for at vi i Norge skal nå våre mål på klima- og miljøområdet. Det betyr at offentlige virksomheter gjennom sine anskaffelser kan

påvirke utviklingen i markedet i en ønsket retning som både bidrar til at Norge når viktige samfunns mål samtidig som norsk næringsliv styrker sin konkurranseevne. Stortingsmeldingen om innovasjon i offentlig sektor⁹ viser til at offentlig sektor gjennom økt bruk av innovative anskaffelser kan bli en sterkere innovasjonsmotor i samfunnet. Innovative anskaffelser gir positive effekter både for offentlig sektor som oppdragsgiver, næringslivet som leverandører og for innbyggerne.

Norge har forpliktet seg gjennom Paris-avtalen til å redusere klimagassene med 50-55 prosent sammenlignet med 1990-nivå innen 2030. Innen 2050 er målet å være et lavutslippssamfunn, som nedfelt i klimaloven¹⁰. Offentlig sektor må bidra til at vi når disse målene. Beregninger viser at offentlig innkjøp utgjør rundt 16 prosent av Norges klimafotavtrykk. Dette tilsvarer mer enn det direkte utslippet fra all veitrafikk i Norge¹¹. I Klimakur 2030¹² peker fagetatene som står bak rapporten (Miljødirektoratet, NVE, Enova, Kystverket, Statens Vegvesen og Landbruksdirektoratet) på anskaffelser av utslippsfri kollektivtransport og andre transporttjenester, utslippsfrie anleggsmaskiner og klimasmart meny som viktige tiltak for å nå klimamålene innen 2030. I regjeringens forslag til klimaplan fram til 2030, Meld.st. 13 2020-2021 Klimaplan for 2021-2030, peker regjeringen på områder der offentlige innkjøp er særlig egnet som virkemiddel for å nå Norges klima- og miljømål: transport, bygg og anlegg, sirkulær økonomi, mat og matsvinn, plast og helse- og miljøfarlige stoffer. Disse områdene vil prioriteres av regjeringen.

Både nasjonalt og internasjonalt er det skjedd en utvikling på anskaffelsesfeltet i retning av at anskaffelser i større grad skal brukes for å nå viktige samfunns mål. EU ønsker å bruke offentlige anskaffelser som et strategisk virkemiddel for å nå slike mål. Dette reflekteres i gjeldende direktiv for anskaffelser i EU (2014)¹³ og nytt regelverk i Norge (2017)¹⁴. Arbeidet med grønne anskaffelser har hatt forankring i Europa 2020-strategien, og er nå en del av EUs grønne vekststrategi, Grønn Giv (Green Deal) fram mot 2030, som er rammene for videre regelverksutvikling for å oppnå utslippsreduksjoner og mer sirkulær økonomi.

Fornyelsen av anskaffelsesregelverket i 2017 inkluderte nye miljø-

bestemmelser og utvidet handlingsrom for å fremme innovasjon. Å redusere skadelig miljøpåvirkning i tråd med regelverket inkluderer reduksjon av klimagassutslipp, forurensning, helse- og miljøfarlige stoffer, spredning av mikroplast, tap av arter og naturmangfold, press på ikke- fornybare ressurser og støy, unngå avskogingsrisiko ved råvarer, press på ikke- fornybare ressurser, støy, sikre bærekraftig arealforvaltning, bærekraftige produkter, økt ressurseffektivitet og klimatilpasningsproblematikk¹⁵. Å fremme klima- og miljøvennlige løsninger kan noen ganger handle om å velge løsninger som er nye på markedet og om å legge til rette for innovasjon. Loven legger også til rette for at man kan stille krav til produksjonsprosessen for varer og tjenester¹⁶. Det er et vesentlig økt fokus på leverandørkjeder, for eksempel når det gjelder batterier og krav til sosialt ansvar ved utvinning av mineraler.

Vi kan på denne bakgrunn si at klima-, miljøvennlige og innovative anskaffelser defineres av et tredelt formål om å:

1. redusere skadelig miljøpåvirkning¹⁷;
2. fremme klima- og miljøvennlige løsninger, herunder null- og lavutslippsløsninger, sirkulær økonomi og grønn konkurransekraft¹⁸; og
3. fremme mer bærekraftige leverandørkjeder og grønne arbeidsplasser nasjonalt og globalt¹⁹.

Regjeringen vil at Norge skal være et foregangsland i utviklingen av en grønn, sirkulær økonomi som utnytter ressursene bedre²⁰ og har i 2021 lagt frem Nasjonal strategi for ein grøn, sirkulær økonomi. Norge har forpliktet seg til å halvere matsvinnet innen 2030, i tråd med FNs bærekraftsmål 12.3. Regjeringen har også lagt frem Handlingsplan for ein giftfri kvardag 2021-2030 og en samlet Plaststrategi som inneholder en offensiv strategi mot plastforurensning, med fokus på marin forsøpling og spredning av mikroplast nasjonalt og internasjonalt. Det innføres strenge krav til materialgjenvinning av mange typer avfall. FNs bærekraftsmål rammer inn og utgjør det politiske hovedsporet for å ta tak i vår tids største utfordringer, herunder miljø og klimautfordringene²¹. Regjeringen la i 2021 fram en stortingsmelding om Norges arbeid med bærekraftsmålene²² Innovasjon og digitalisering er en forutsetning for å nå målene

innen 2030. For å lykkes er også samarbeid mellom offentlig sektor, næringsliv og academia og sivilsamfunn avgjørende.



Ovenfor er de av FNs bærekraftsmål fremhevet som handlingsplanen bidrar til.

Målet med denne handlingsplanen er å øke andelen klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon fram mot 2030. Handlingsplanen skal bidra til dette gjennom å klargjøre overordnede prioriteringer for oppdragsgivere og peke på hvilke tiltak som kan iverksettes for å øke andelen klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønne innovasjon. Dette omfatter å medvirke til at offentlig sektor som kunde tar i bruk og utvikler nye miljø- og klimavennlige teknologier, produkter og løsninger, samt unngår innkjøp og anskaffelser av råvarer og produkter som fører til økt miljøbelastning og klimagassutslipp. Regjeringens Klimaplan 2021-2030 fastslår at handlingsplanen skal bidra til å forenkle, effektivisere, profesjonalisere og målrette offentlige innkjøp som virkemiddel for å nå målene regjeringen har satt seg på klima- og miljøområdet, og støtte opp om grønn omstilling²³. Ambisjonsnivået for handlingsplanen skal reflektere ambisjonsnivået i klima- og miljømålene. Stortingsmeldingen for smartere innkjøp og Klimaplan 2021-2030 har pekt ut noen prioriterte områder der

Nasjonal strategi for ein grøn, sirkulær økonomi, 2021

Regjeringen la i juni 2021 fram Norges første nasjonale strategi for sirkulær økonomi, «Nasjonal strategi for ein grøn, sirkulær økonomi». Det er regjeringens ambisjon at Norge skal være et foregangsland i utviklingen av en grønn, sirkulær økonomi som utnytter ressursene bedre.

Strategien ligger tett opp til politikken i EUs handlingsplan for sirkulær økonomi fra 2020. Denne anses i EU som en av de viktigste områdene det skal leveres på i det omfattende byggverket av strategier og mål under den grønne given (European Green Deal). EUs handlingsplan inneholder nye lovgivningsgrep for mer bærekraftige produkter, høyere ambisjoner for utnytting av avfallsressurser og videreføring av høye standarder for et giftfritt miljø. Regjeringens strategi for sirkulær økonomi plasserer norsk politikk i dette bildet og redegjør for hvordan det får betydning i nasjonal politikk, for norske posisjoner i EU-samarbeidet, og for styrket norsk grønn konkurransekraft. De områdene som er identifisert å ha det største potensialet for styrket grønn konkurransekraft basert på en mer sirkulær økonomi i Norge, er bioøkonomien, prosessindustrien, bygg- og anlegg, samt varehandel og tjenestenæringene.

Et forsterket produktrammeverk er det største nye grepet i EUs handlingsplan. Det omfatter styrket regelverk for å utvikle produkter med egenskaper som er tilpasset en sirkulær økonomi, med utvidelse av øko-designdirektivet til flere produkter og produktegenskaper, og forsterkede krav til produkter i det EU utpeker som «nøkkelverdikjeder»: Elektronikk og IKT-produkter, batterier og kjøretøy, emballasje, plast, tekstiler, bygg samt kategorien mat, vann og næringsstoffer. Videre styres avfallspolitikken for å beholde mer av materialressursene i avfallet i omløp innenfor Europas grenser. Styrking av forbrukerrettigheter og skjerpede krav til grønne offentlige anskaffelser har en viktig oppgave i å styrke etterspørselsiden i materialsyklusen. EU skjerper parallelt sin kjemikaliepolitikk. Økt utnyttelse av avfallsråstoffer og restråstoffer må ikke øke risikoen for spredning av helse- og miljøfarlige kjemikalier.

9 Meld. St. 30 (2019-2020) En innovativ offentlig sektor – kultur, ledelse og kompetanse.

10 Klimaloven. Lov 16. juni 2017 nr. 60 om klimamål.

11 Asplan Viak (2019) Prosjektrapport. Klimafotavtrykk i offentlige anskaffelser.

12 Miljødirektoratet, NVE, Enova, Kystverket, Landbruksdirektoratet og Statens Vegvesen (2020): Klimakur 2030.

13 Direktiv 2014/24/EU om offentlige anskaffelser.

14 Lov om offentlige anskaffelser, se <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73>.

15 Dette er ikke en uttømmende liste, men illustrerer bredden av hva som kan utgjøre skadelig miljøpåvirkning.

16 Jf. Loa § 5 som fastsetter at oppdragsgiver kan stille egnede krav og kriterier knyttet til ulike trinn i anskaffelsesprosessen. Dette omfatter produksjonsprosessen jf FOA § 15-1. FOA § 15-1 (2) »...Det kan vises til alle sider av og trinn i livssyklusen til varene, tjenestene eller bygge- og anleggsarbeidene som kontrakten gjeler, inkludert faktorer som inngår i produksjonsprosessen...»

17 Jf. LOA §5 fastsetter at skadelig miljøpåvirkning skal reduseres.

18 Jf. LOA §5 fastsetter at klimavennlige løsninger skal fremmes der det er relevant. Stortingsmelding for Smartere innkjøp (2018-2019) fastslår at lav- og nullutslippsløsninger og sirkulær økonomi er prioriterte områder for grønne og innovative offentlige anskaffelser. Regjeringens strategi for grønn konkurransekraft (2017) koblet grønne og innovative anskaffelser nært til å fremme grønn konkurransekraft i næringslivet.

19 Jf. LOA §5 fastsetter at skadelig miljøpåvirkning skal reduseres. Skadelig miljøpåvirkning kan forårsakes i ulike ledd av leverandørkjeden. Oppdragsgiver kan stille egnede krav og kriterier knyttet til ulike trinn i anskaffelsesprosessen.

20 Granavoldenplattformen (2019), s. 86 og Meld. St. 13 (2020-2021) Klimaplan for 2021-2030 pkt. 6.6 Sirkulær økonomi og digitalisering. Se også Meld.st 45 (2016-2017) Avfall som ressurs – avfallspolitik og sirkulær økonomi, s. 40: «Regjeringen vil utnytte den anskaffelsesfaglige kompetansen i Difi på miljø til veiledning og utvikling av anskaffelsesfaglig metodikk og praksis som støtter opp om avfallspolitikken og prinsippene i en sirkulær økonomi».

21 Meld. St. 30 (2019-2020) Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) Nasjonale forventninger til regionale og kommunal planlegging 2019-2023.

22 Meld. st. 40 (2020-2021) Mål med mening.

23 Meld. st. 13 (2020-2021) Klimaplan 2021-2030, s.62.

klima-, miljøvennlige og innovative anskaffelser kan ha særlig stor betydning for klima- og miljømålene, og handlingsplanen skal klargjøre hvilke prioriteringer offentlige oppdragsgivere skal gjøre på disse områdene. Følgende to tverrgående tema fremheves:

- Null- og lavutslippsløsninger
- Sirkulær økonomi, herunder helse- og miljøfarlige stoffer²⁴

Følgende innkjøpskategorier fremheves:

- Transport
- Bygg- og anlegg
- Mat og måltidstjenester
- Plastprodukter og produkter som inneholder plast

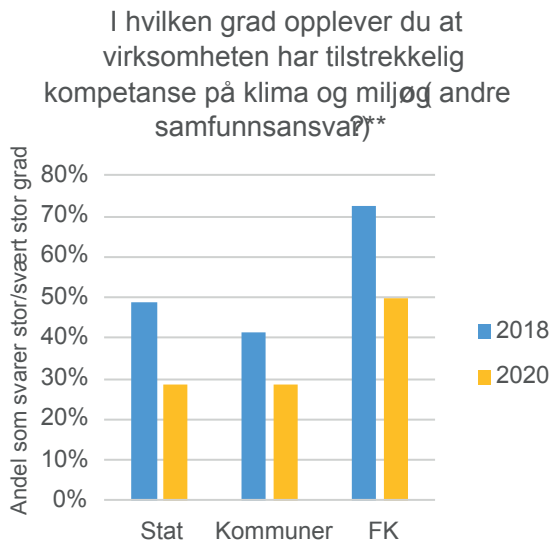
I tillegg omtaler handlingsplanen ett ytterligere tverrgående tema: råvarer og videreforedledede produkter med avskogingsrisiko, samt fire ytterligere innkjøpskategorier som er sentrale innen offentlige anskaffelser og omleggingen til en sirkulær økonomi:

- IKT/elektriske og elektroniske produkter
- Batterier
- Møbler
- Tekstiler

Problematikk knyttet til videre reduksjon i bruk av helse- og miljøfarlige stoffer og krav om økt materialgjenvinning av avfall inngår i de fleste av innkjøpskategoriene nevnt ovenfor. Risiko for innkjøp av råvarer som bidrar til avskoging er spesielt relevant innenfor kategoriene bygg og anlegg, mat og møbler.

Modenhetsundersøkelsen fra 2018 og 2020 viser at stat, kommuner og fylkeskommuner i økende grad svarer at de har en plan for å innrette anskaffelsespraksisen slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger der det er relevant (figur 2). I tillegg indikerer svarene at virksomhetene i økende grad har styringsparametere for klima og miljø, at de i økende grad har rutiner for å vurdere miljøbelastningen, samt at miljø i økende grad er en del av kontraktsoppfølgingen. Samtidig viser undersøkelsen at virksomhetene nå i mindre grad opplever at de har tilstrekkelig kompetanse innen klima og miljø (figur 3). Dette kan komme som følge av større forventinger og tydeligere føringer om å ta hensyn til miljø i anskaffelser, og dermed et økt behov for kapasitet og kompetanse i virksomhetene. Virksomhetene selv svarer at de største barrierene i arbeidet med å oppnå miljøgevinster gjennom anskaffelser er 1) tid og ressurser, 2) miljøkompetanse, 3) ledelsesforankring, fokus og prioritering, 4) verktøy og metoder, og 5) økonomisk handlingsrom.

Figur 2: Modenhetsundersøkelsen 2018 og 2020 om klima- og miljøvennlige anskaffelser



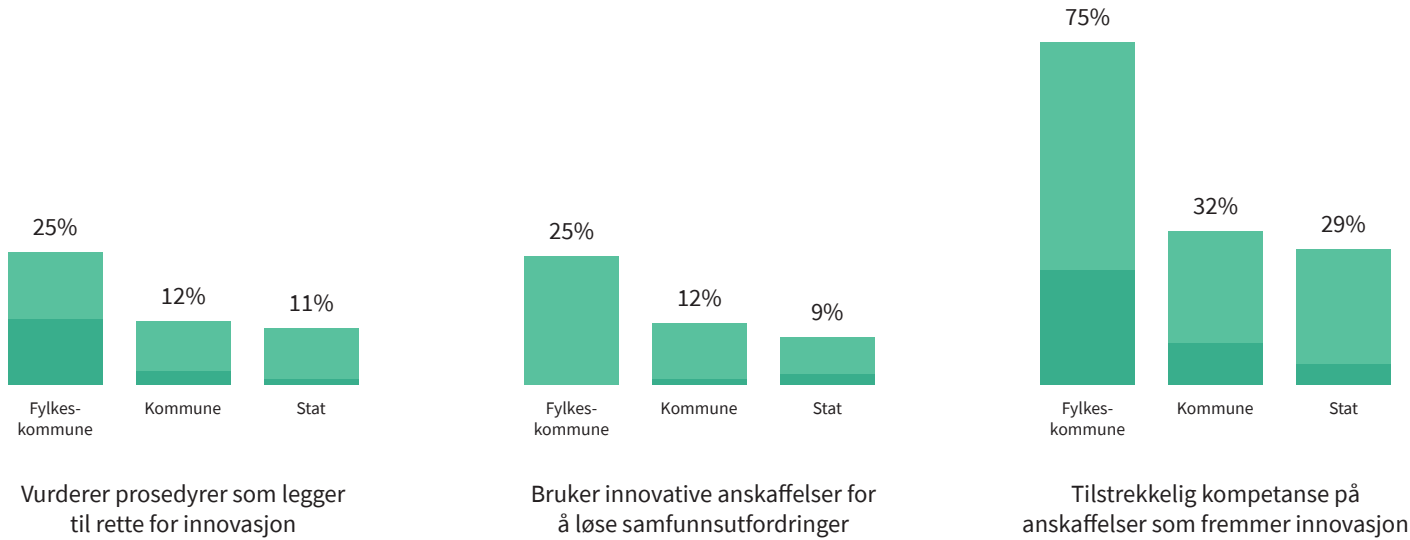
Figur 2: Resultater fra modenhetsundersøkelsen 2018 og 2020. *Resultatene fra 2018 inkluderer de som har svar 4 (i stor grad) og 5 (i svært stor grad). **Spørsmålet fra 2018 inkluderte "og andre samfunnsansvar", og figuren viser andel som har svar 4 (i stor grad) og 5 (i svært stor grad).

24 I stortingsmeldingen omtalt som miljøgifter, men helse- og miljøfarlige stoffer er mest relevant ved offentlige anskaffelser.

Figur 3 viser prosentandelen av fylkeskommuner, kommuner og statlige virksomheter som har svart at de i stor grad eller svært stor grad vurderer innovative prosedyrer, bruker innovative anskaffelser for å løse samfunnsutfordringer og har tilstrekkelig kompetanse på anskaffelser som fremmer innovasjon. Kommunene får generelt bedre resultat enn de statlige virksomhetene når det gjelder innovasjon og miljø, noe som skiller seg fra de andre indikatorene i Modenhetsundersøkelsen der stat generelt har bedre resultat enn kommunene.

Handlingsplanen vil ikke gå inn på detaljer for hvordan innkjøper kan benytte miljøkrav, kriterier og kontraktsvilkår for å oppnå best mulig resultat. Den vil heller ikke gå inn på bruk av miljømerker og miljøledelsessystemer i forbindelse med offentlige anskaffelser. Dette forklares i «Kom i gang veilederen»²⁵ og veiledning på anskaffelser. no (se vedlegg 1). Handlingsplanen vil konkretisere i hvilke anskaffelser og på hvilken måte det som hovedregel vil være relevant for oppdragsgiver med klima-, miljøvennlige og innovative anskaffelser. Handlingsplanen introduserer ti hovedgrep for det videre arbeidet med grønne og innovative anskaffelser.

Figur 3: Modenhetsundersøkelsen 2020 om innovative anskaffelser



Figur 3: prosentandelen av virksomhetene som har svart i stor eller svært stor grad på tre av spørsmålene om innovasjon. Resultatene er hentet fra modenhetsundersøkelsen 2020, n =337.

25 <https://www.anskaffelser.no/verktoy/veiledere/kom-i-gang-med-gronne-anskaffelser>

2.3. Prosessen bak handlingsplanen

Anskaffelsesavdelingen i Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) fikk i november 2019 oppdraget med å utarbeide denne handlingsplanen i nært samarbeid med Miljødirektoratet. Oppdraget ble gitt av Klima- og miljødepartementet i samråd med Nærings- og fiskeridepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Miljødirektoratet har i oppdrag i sitt tildelingsbrev for 2020 å gi miljøfaglig bistand med forslag til handlingsplan for klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon. Anskaffelsesavdelingen ble etter en periode i Digitaliseringsdirektoratet overført til Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) 1. september 2020 og vil heretter omtales som DFØ. Stortingsmelding for smartere innkjøp²⁶ slår fast at daværende Difi, nåværende DFØ spesielt på miljøområdet har en viktig kompetansehevende og koordinerende rolle.

I utarbeidelsen av handlingsplanen har det vært en målsetning å legge til rette for en åpen og inkluderende prosess. DFØ har gjennomført innspillmøter og åpnet for skriftlige innspill. Det har kommet innspill fra statlige virksomheter, kommuner, fylkeskommuner, leverandører, virkemiddelaktører, bransjeorganisasjoner og frivillige organisasjoner. Til sammen er det kommet inn 37 skriftlige innspill. Disse innspillene samsvarer godt med hva tidligere rapporter og OECD påpeker som viktige barrierer og suksesskriterier for klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon. Parallelt med arbeidet med handlingsplanen har DFØ samarbeidet med Miljødirektoratet om et kunnskapsgrunnlag om nullutslippstransport i leveranser til det offentlige²⁷. Videre har Inventura på oppdrag fra DFØ utarbeidet en rapport om barrierer for å ta i bruk sirkulære forretningsmodeller i forbindelse med offentlige anskaffelser²⁸.

2.4. Barrierer og hovedgrep

Barrierene for implementering av klima, miljøvennlige og innovative offentlige anskaffelser er grundig undersøkt og dokumentert i stortingsmeldinger²⁹, rapporter³⁰ og brukerundersøkelser³¹. Sentrale barrierer er mangel på kompetanse for å gjøre klima-, miljøvennlige og innovative anskaffelser, frykt for å gjøre feil, manglende skalering og utbredelse, samt at grønne løsninger kan koste mer. I tillegg evaluerte OECD høsten 2019 bærekraftige anskaffelser i Norge. Totalt sett finner OECD at Norge har et sterkt grunnlag for bærekraftige offentlige anskaffelser, særlig innen det juridiske og lovmessige rammeverket. Vi er derimot svakere på implementering og gjennomføring av bærekraftige offentlige anskaffelser.

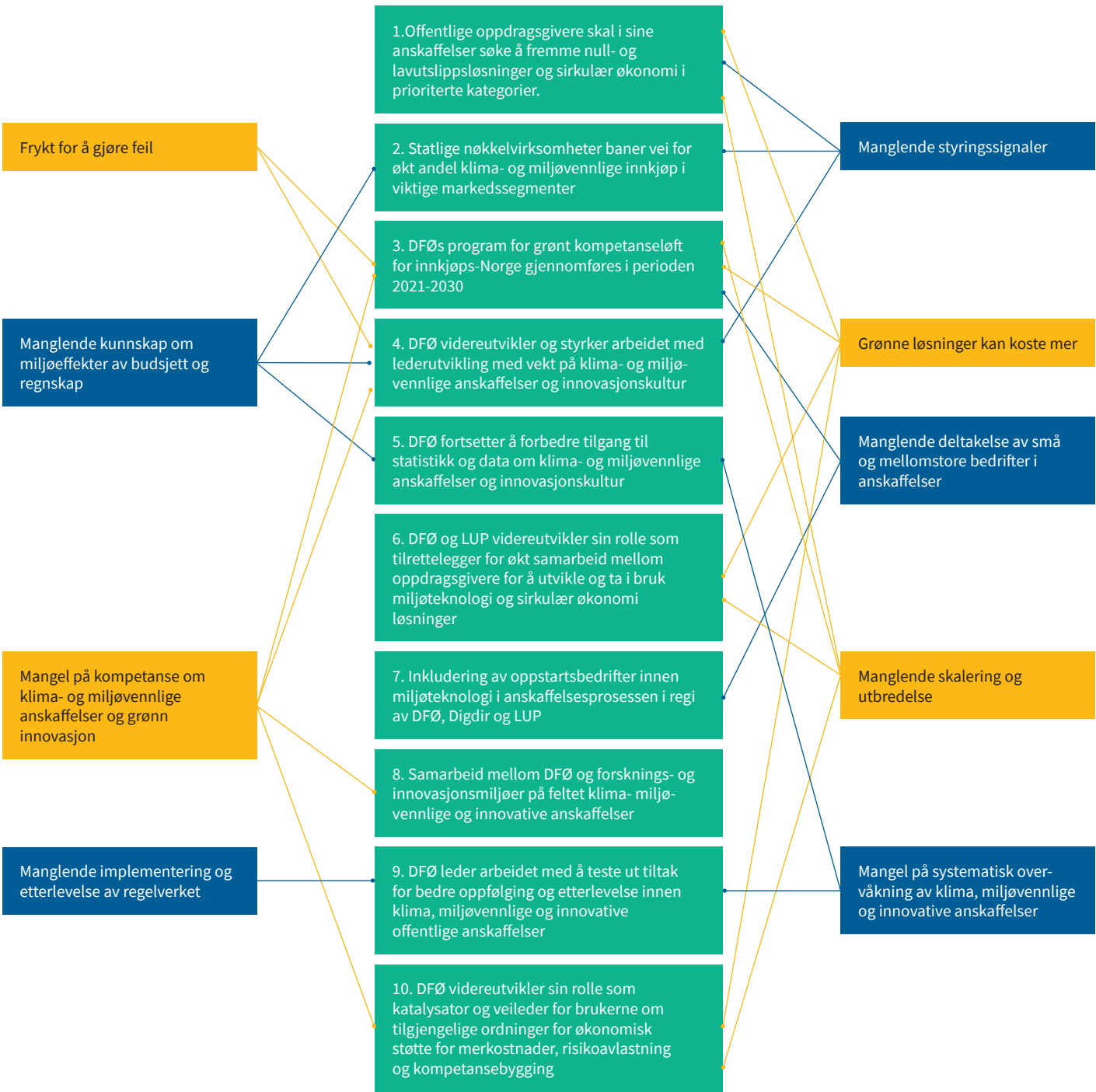
OECD fremhever følgende behov for forbedringer:

- sterkere styringssignaler om bærekraft til statlige nøkkelvirkomheter;
- veiledning om bærekraftvurderinger knyttet til budsjetter og regnskaper;
- styrke DFØ sitt mandat og tilgang på data om bærekraftige anskaffelser;
- etablere systematisk overvåkning og dataanalyse;
- kontroll og revisjonssystem som omfatter bærekraftige anskaffelser;
- bedre evaluerings- og tildelingskriterier, samt kontraktsoppfølging;
- sikre at små og mellomstore bedrifter deltar i anskaffelsesprosesser.

Figuren nedenfor gir en oversikt over barrierene som hovedgrepene i handlingsplanen vil adressere. Flere av hovedgrepene svarer ut flere barrierer. For eksempel vil det jobbes med å få kontroll på kostnadsbildet både gjennom at oppdragsgivere følger prioriteringene i handlingsplanen, et grønt kompetanseløft for innkjøps-Norge som bidrar til at det stilles mer forutsigbare krav og kriterier til markedet, økt samordning av etterspørselen, så vel som videreføring av økonomisk støtte til merkostnader i forbindelse med nyutvikling.

26 Meld. st. 22 (2018-2019): Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser, s. 89.
27 Miljødirektoratet og Digitaliseringsdirektoratet/DFØ (2020) Nullutslippstransport i leveranser til det offentlige. Kunnskapsgrunnlag.
28 Inventura på oppdrag fra Digitaliseringsdirektoratet/DFØ (14.08.2020): Sirkulære modeller i offentlige anskaffelser.
29 Meld. st. 22 (2018-2019) Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser nevner spesielt behov for kompetanse; behov for styring, ledelse og organisering; og behov for mer samordning og koordinering. Rambøll og Difi (2018) Modenhet i offentlige anskaffelser. Hovedundersøkelse har i stor grad bekreftet disse barrierene. Videre drøtter også den nevnte stortingsmeldingen at grønne innkjøp kan koste mer.
30 Menon (2016) Utredning om insentiver/ordninger for risikoavlastning for innovative anskaffelser.
31 DFØ har blant annet gjennomført en brukerundersøkelse i 2020 i forbindelse med utarbeidelse av handlingsplan og grønt kompetanseløft.

Figur 4: Hovedgrep som svarer ut barrierer



Figur 4: Hovedgrep svarer ut barrierer. Her vises hovedgrepene i grønne bokser. For barrierene i blå bokser er kilden OECD MAPS og for barrierene i de gule boksene er kildene Stortingsmelding 22 Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser og Stortingsmelding 30 En innovativ offentlig sektor.

3. Ti hovedgrep for å øke andelen klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon

3.1. Offentlige oppdragsgivere skal i sine anskaffelser søke å fremme null- og lavutslippsløsninger og sirkulær økonomi i prioriterte kategorier

Oppdragsgivere skal fremme fremme null- og lavutslippsløsninger og sirkulær økonomi der dette er relevant. Hvilke områder som er særlig relevante er indikert i stortingsmeldingen om offentlige anskaffelser (Meld. St. 22 (2018-2019) Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser, og omfatter områder som³²; transport, bygg og anlegg, mat og måltidstjenester, plastprodukter og produkter som inneholder plast, samt sentrale produktgrupper i en mer sirkulær økonomi, slik som IKT/elektriske og elektroniske produkter, batterier, møbler og tekstiler. Regjeringens strategi for sirkulær økonomi fra juni 2021 utdyper ytterligere de strategiske rammene for arbeidet med mer bærekraftige produkter og verdikjeder innenfor prioriterte produktgrupper i Europa i den sirkulære økonomien.

Norges klimamål omfatter utslipp og opptak fra norsk territorium. Å redusere de totale klimagassutslippene til et produkt, ofte omtalt som «klimafotavtrykket» til et produkt, gir verdikjeder med lavere klimagassutslipp. Klimafotavtrykket måles uavhengig av hvor utslippene oppstår, og hvilket land som er ansvarlig for å kutte disse. For å vite hvordan klimafotavtrykket vårt påvirker klimaforpliktelsene våre, må det skilles på utslippskutt i kvotepliktig sektor, ikke-kvotepliktig sektor, og om de skjer i Norge eller i andre land.

Regjeringens ambisjon slik den uttrykkes i nasjonal strategi for sirkulær økonomi fra 2021 er at Norge skal vere et foregangsland i utviklingen av en grønn, sirkulær økonomi som utnytter ressursene bedre. I en sirkulær økonomi har vi en global tilnærming til utslippskutt. I en sirkulær økonomi blir det tatt utgangspunkt i utslipp for hele livsløpet eller verdikjeden til et produkt. Det er viktig for å vurdere produkter og system opp mot hverandre for å bedre klimagenskapene deres. Tiltak som øker ressursutnyttelsen av et produkt, som økt levetid, gjenbruk og gjenvinning, vil minske utslippene av klimagasser både i Norge og i andre land.

32 Handlingsplanen er ikke i seg selv juridisk bindende, men er å anse som en som en konkretisering av miljøbestemmelsene i anskaffelsesregelverket med relevans for både statlige virksomheter, kommuner og fylkeskommuner.
33 Se NIBIO og Civitas på oppdrag for Klima- og miljødepartementet (2020) Lavutslippsmaterialer i bygg. Barrierer og muligheter.

I ein sirkulær økonomi blir det tatt utgangspunkt i utslipp for hele livsløpet eller verdikjeden til et produkt. Det er viktig for å vurdere produkt og system opp mot hverandre for å forbedre klimaegenskapene til produktene og systemene. Dersom slike analyser ikke skiller mellom hvor utslippsreduksjonene kommer fra, kan de ikke brukes for å vurdere måloppnåelsen i forhold til Norges klimamål.

Null- og lavutslippsløsninger: Oppdragsgivere skal etterspørre nullutslippsløsninger innen de fleste asnkaffelsene av transportjenester. I tillegg bør løsninger som reduserer transportbehovet vurderes, for eksempel digitale møter eller bedre logistikk. For bygg og anlegg skal oppdragsgiver som hovedregel fremme fornybare og klimavennlige løsninger i bygget og på anleggsplassen, nullutslippsløsninger på byggeplass samt etterspørre sirkulære løsninger og lavutslippsmaterialer³³ (se utfyllende forklaring s.29-31).

Sirkulær økonomi: Ved sirkulære anskaffelser skal oppdragsgiver som hovedregel følge prioriteringene i avfallshierarkiet og forsøke å finne løsninger så høyt opp i hierarkiet som mulig (se figuren nedenfor). Et viktig første steg er å revurdere om innkjøp er nødvendig for å dekke behovet. Dekkes behovet best ved å kjøpe et nytt bygg, nye PC-er, nye møbler og engangsbestikk, eller kan det dekkes på en mer ressurseffektiv måte? Økt ombruk, reparasjon, rehabilitering, sambruk eller leie i stedet for å eie kan bidra til å utvide produkters levetid og forebygge avfall. Der det likevel er behov for nyanskaffelser er det viktig å komme tidlig inn og etterspørre egenskaper som fremmer sirkularitet (se utfyllende forklaring s.30-31).

Helse- og miljøfarlige stoffer: Norge har to ambisiøse mål om å redusere forurensning som følger av bruk og utslipp av helse- og miljøfarlige stoffer "Forurensning skal ikke skade helse og miljø" og "Utslipp av helse- og miljøfarlige stoffer skal stanses". Det bør settes krav om at offentlige anskaffelser ikke inneholder kjemiske stoffer som er på den norske prioritetslista og stoffer på kandidatlista i kjemikaliereregulverket Reach. Prioritetslista gir virksomhetene oversikt over stoffer Norge har et nasjonalt mål om at skal fases ut. Det er særlig aktuelt å stille krav knyttet til disse stoffene for offentlige anskaffelser av bygg, elektronikk/IKT, tekstiler, møbler og produkter som inneholder plast. Det bør være ekstra fokus på produkter og materialer der barn oppholder seg, som skoler og barnehager.

Utviser aktsomhet overfor internasjonale leveransekjeder for å redusere risiko for at innkjøpet bidrar til avskoging: Ifølge IPCC kommer 23 prosent av alle menneskeskapte utslipp fra skogbruk, jordbruk og andre arealbruksendringer.³⁴ 80 prosent av global avskoging skyldes jordbruk, og det er beregnet at 10 prosent av disse jordbruksvarene importeres til EU.³⁵ Det er rimelig å anta at en prosentandel også importeres til Norge.³⁶ Sertifiseringsordninger løser ikke disse utfordringene alene. Dette er spesielt aktuelle problemstillinger innenfor kategoriene bygg og anlegg, mat og møbler. EUs tømmerforordning, som Norge er tilsluttet, slår fast at det er ulovlig å innføre tømmer, trevarer og bearbejdede produkter fra tre som ikke kan framvise dokumentasjon på lovlig produksjon og framstilling fra hogst i opprinnelseslandet til innføring på det europeiske markedet. Norge har sammen med åtte andre europeiske land innenfor den

Figur 5: Avfallshierarkiet for innkjøp - forsøk å finne løsninger så høyt opp som mulig



34 Summary for Policymakers -Special Report on Climate Change and Land (ipcc.ch)
35 EU Council Conclusions Communication and Deforestation 2019
36 Enten via EU-land eller direkte fra råvareproduserende land
37 Et forslag til ny forskrift om energi og miljøkrav ved offentlig anskaffelser av kjøretøy til veitransport er på høring frem til 13. november 2021. I forslaget innføres krav til nullutslipp ved offentlige anskaffelser av personbiler, lette varebiler 2022 og busser fra 2025, med enkelte unntak. De foreslåtte endringene er planlagt å tre i kraft 1.1.2022.

Utslippsfri byggeplass i Oslo kommune – oppgraderingen av Olav Vs gate i 2019 i regi av Bymiljøetaten i ble verdens første utslippsfrie byggeplass. Oslo kommune har siden 2017 stilt krav om at kommunens egne byggeprosjekter skal være fossilfrie. Det var viktig å ha bred markedsdialog i tidligfasen. Det har vært dialogkonferanser der flere oppdragsgivere har utfordret markedet sammen. I Olav Vs gate gikk kommunen bort fra planlagt entrepriseform og gjennomførte en konsesjonsavtale. Det ble stilt krav om at leverandøren skulle benytte kun utslippsfrie maskiner og ikke bytte disse mot annen tilsvarende maskin uten avtale med byggherren.

En undersøkelse i regi av EBA (Entreprenørforeningen bygg og anlegg, 2019) viser at kun én av fem kommuner stiller krav om fossilfrie byggeplasser. Det finnes ikke tilsvarende tall eller oversikt over status for statlige virksomheter. Oslo og Gjøvik kommune var tidlig ute. Det er også enkelte regionale initiativer som ønsker å samordne etterspørsel etter av utslippsfrie anleggsmaskiner, slik som samarbeidsalliansen i Osloregionene og «fellesinitiativet for utslippsfrie bygge- og anleggsplasser» med blant annet Statsbygg.

I rapporten Klimakur 2030 ble det utredet tiltak hvor andelen elektriske maskiner av nysalget økes fra én prosent i 2020 til 70 prosent i 2030. Utslippsreduksjonen er beregnet til 1,75 millioner tonn CO2-ekvivalenter for perioden 2021-2030. Klima- og miljøkrav i offentlige anskaffelser ble vurdert som et sentralt virkemiddel for å utløse tiltaket. En avgjørende forutsetning for innfasingen av utslippsfrie maskiner i Klimakur 2030 er at mange aktører på tilbuds- og etterspørselssiden satser på disse løsningene.

Økonomiske og administrative kostnader vil kunne øke med slike anskaffelser så lenge teknologien er umoden. Merknadene for lav- og nullutslippsløsninger i transportsektoren varierer stort både mellom ulike kjøretøysegmenter og innenfor de ulike segmentene.



Foto: Klimaetaten, Oslo kommune

3.2. Statlige nøkkelvirkosmheter baner vei for økt andel klima- og miljøvennlige innkjøp i viktige markedssegmenter

Offentlig sektors politikk og praksis har en betydelig signaleffekt i samfunnet. Motstrid i politikk og praksis vil kunne bidra til å undergrave måloppnåelse og ønsket effekt. Derfor er det særlig viktig at statlige virksomheter som anskaffer innen kategorier med store volumer og stor miljøpåvirkning, tar en lederrolle. I slike tilfeller er det behov for tydeligere føringer og praksis for å inkludere miljøhensyn anskaffelser.

OECD anbefaler at mandatet til norske statlige nøkkelvirkosmheter bør styrkes for å reflektere at bærekraft i større grad er prioritert. Nøkkelvirkosmheter er statlige virksomheter som gjør store anskaffelser av varer og tjenester som har stor miljøbelastning og der det er potensial for å utvikle et marked i en mer miljøvennlig retning³⁸. Flere av de skriftlige innspillene til denne handlingsplanen etterlyser også at staten sender tydelige styringssignaler om klima- og miljøvennlige anskaffelser til sine virksomheter og etater³⁹. Modenhetsundersøkelsen (2018 og 2020) viser at færre statlige enn kommunale og fylkeskommunale virksomheter har mål om miljø i sine styringsdokumenter.

Fylkeskommuner og kommuner har spilt en viktig rolle for å fremme, ta i bruk og spre klima- og miljøvennlige løsninger gjennom sine anskaffelser, for eksempel utslippsfrie byggeplasser i Gjøvik og Oslo, elferger i Vestland fylkeskommune og utslippsfrie hurtigbåter i Trøndelag, Vestland, Nordland, Troms og Finnmark. Det har vært viktig å ha offentlige aktører som har gått foran. Dette vil etter alt å dømme også være viktig fremover. For å oppnå tydelige styringssignaler til statlige nøkkelvirkosmheter er det behov for økt samarbeid mellom departementer, for eksempel ved at staten gjennom sin eiendomsportefølje bidrar til å fremme miljøhensyn og innovasjon.

Regjeringen legger høsten 2021 fram en helhetlig strategi for bygg og eiendom i statlig sivil sektor. Strategien vil presentere nye ambisjoner og tiltak på flere områder, blant annet klima, miljø, energi, lokalisering og utvikling av bygge- og eiendomsnæringen.

Et eksempel på en statlig nøkkelaktør som vil ta en tydelig lederrolle innen klima, miljøvennlige og innovative anskaffelser er DFØ og Statens innkjøpssenter. DFØ overtok i 2020 fagansvaret for offentlige anskaffelser og vil i den forbindelse ta en tydelig lederrolle ved å sette seg egne miljømål og mål for egne offentlige anskaffelser. Statens innkjøpssenter er del av DFØ og inngår fellesavtaler for ca. 190 statlige virksomheter, for avtaleområder der det blant annet foreligger felles behov og stort volum. Som en stor aktør vil Statens innkjøpssenter kunne bidra til å utvikle leverandørmarkedet i riktig retning for å øke andelen klima- og miljøvennlige anskaffelser og grønn innovasjon og bidra til å adressere samfunnsutfordringer på klima og miljøområdet. Flere av kategoriene som Statens innkjøpssenter utvikler innkjøpsavtaler for er sentrale med hensyn til oppnåelse av null- og lavutslippsløsninger og mer sirkulær økonomi, herunder reiser og IKT. Avtalene til innkjøpssenteret må imidlertid støttes av en policy eller konkrete mål og styringssignaler hos virksomhetene selv. Skatteetaten og Norad har for eksempel satt seg konkrete mål om redusert reisevirksomhet.

Andre statlige nøkkelaktører som allerede tar en tydelig lederrolle innen sentrale områder for klima- og miljøvennlige og innovative anskaffelser er Statsbygg, Statens Vegvesen og Nye Veier.

Statens Vegvesen er en statlig nøkkelaktør som har bidratt betydelig til utvikling av miljøteknologi innen skipsfarten. I 2010, etter at Statens Vegvesen, i mange år hadde kjøpt inn fergetjenester til laveste pris, så de at det var et betydelig utnyttet potensial knyttet til å gjøre fergedriften mer miljøvennlig. Statens Vegvesen hadde en målsetning om å utvikle, bygge og drifte en mer energi- og miljøeffektiv ferge (15-20 prosent energi- og miljøforbedring) som del av anbudet for drift av riksvegfergesambandet Lavik-Oppedal. Dette var første gang Statens Vegvesen gjorde en fergeanskaffelse ved bruk av anskaffelsesprosedyren konkurransepreget dialog, som sikrer teknologiutvikling gjennom selve anskaffelsen. For å sikre markedsutvikling fikk de leverandørene som ble plukket ut kompensasjon på 3 millioner kroner. Resultatet ble **verdens første helelektriske ferge, MF Ampere**, i drift på Sognefjorden fra februar 2015. Ampere er et eksempel på at en statlig nøkkelaktør kan gjøre en grønn og innovativ anskaffelse som påvirker en hel bransje og har effekter i form av teknologi- og næringsutvikling. Statens Vegvesen fortsetter å gå foran og er i ferd med å realisere sin første hydrogenferge på ferjesambandet Hjelmeland- Skipavik i Rogaland i 2021.



Foto: Klimaetaten, Oslo kommune

38 Ikke alle statlige nøkkelvirkosmheter inngår i rettssubjektet Staten. Nye Veier og Sykehusinnkjøp er organisert utenfor staten og er dermed ikke statlige virksomheter.
39 Herunder innspill fra Akademikerne, Hedmark fylkeskommune, Arbeids- og velferdsdirektoratet, EL og IT forbundet, Norsk Industri, Nasjonalt program for leverandørutvikling, Celsa og Naturvernforbundet.

Statsbygg arbeider for og gir råd som kan gi redusert klimafotavtrykk i byggeprosjekter i statlig sivil sektor. I hvert prosjekt analyserer Statsbygg potensialet for å gjennomføre tiltak som reduserer utslipp. Analysen redegjør for ulike nivåer av energieffektivitet, potensialet for å redusere utslipp fra byggeplassdriften og ved valg av materialer i bygningen som skal bygges. På bakgrunn av analysen stilles kontraktkrav knyttet til prosentvis utslippsreduksjon sammenlignet med prosjektets referansebygg. Referansebygg angir utslippsnivået prosjektet ville fått uten av det ble stilt klimakrav i anskaffelsen. Statsbygg gjør aktiv kontraktoppfølging for å sikre at entreprenør eller prosjektleder leverer på kravet. Det lages en klimagassrapport som viser klimafotavtrykket for bygget slik det er prosjektert, ved hjelp av en programvare for livssyklusanalyser for bygninger satt opp i tråd med norsk standard for klimagassberegninger av bygninger. Senere gjentas dette med nye beregninger for byggefasen av entreprenør. I byggefase kan det oppstå flere endringer som påvirker klimafotavtrykket til bygningen – det kan bli kjøpt inn større volumer av materialer enn opprinnelig planlagt, det kan dannes mer avfall, eller energiforbruket til maskinene på byggeplass kan øke fra planlagt nivå. Alt dette må synliggjøres i klimagassregnskapet for det ferdige bygget som blir brukt som endelig dokumentasjon på om kravet som ble stilt i kontrakt om redusert klimafotavtrykk for bygget ble oppfylt.

Listen nedenfor gir eksempler på hvordan statlige virksomheter går foran

- **Statsbygg** tar en lederrolle ved å levere bærekraftige løsninger, herunder være en pådriver i omstillingen til en sirkulær økonomi, jobbe innovativt med markedet, utnytte eksisterende bygningsmasse bedre og dermed redusere behovet for nybygg, etterspørre utslippsfri bygge- og anleggsplass og etablere digitale veikart. Statsbygg har jobbet spesielt med å stille krav til redusert klimafotavtrykk for bygninger, og har vært sentral i å utvikle metodikk og verktøy for å stille krav som omfatter hele bygningens klimafotavtrykk i anskaffelse av nye bygg,
- **Statens Vegvesen** tar en lederrolle ved bl.a. å etterspørre nullutslippsferger inkludert hydrogenferger på riksvegstrekniner, fremme nullutslippsløsninger for egne kjøretøy, inkludere mulig grønn teknologiutvikling og innovasjon underveis i kontraktsperioden, bruke klimabudsjett aktivt (i nye kontrakter over en terskel på 51 millioner), kreve CEEQUAL-sertifisering samt pilotere andre klimagassreduserende tiltak, herunder identifisere muligheter for fossilfrie anleggsplasser. Statens Vegvesen har også for andre gang tatt i bruk anskaffelsesprosedyren Innovasjonspartnerskap og skal i samarbeid med Statsbygg og BaneNor redusere klimagassutslipp ved grunnstabilisering. Staten har satt seg som mål å redusere klimagassutslippene fra utbygging, drift og vedlikehold med 50 % innen 2030.



Foto: Campus Ås, Statsbygg

- **Sjøfartsdirektoratet** er en statlig nøkkelaktør for grønn maritim transport. Sjøfartsdirektoratet er regulerende myndighet for norske skip og utenlandske skip i norsk farvann. Sjøfartsdirektoratet arbeider aktivt med å tilrettelegge for mer miljøvennlig skipsfart, nasjonalt og internasjonalt. Sjøfartsdirektoratet var tidlig ute med å godkjenne nye, mer miljøvennlige løsninger slik som LNG, batteri, metanol og arbeider nå med introduksjonen av ammoniakk og hydrogen som drivstoff. Sjøfartsdirektoratet jobber for å bli den foretrukne maritime administrasjon, spesielt innenfor bærekraft og ny teknologi. Det er da det viktig at de ansatte, men også næringen er klar over hvilken rolle Sjøfartsdirektoratet har knyttet til bærekraft. For å få til dette, er det gjort en omfattende kartlegging av rollen, sett opp mot FNs bærekraftsmål. Dette er beskrevet i dokumentet «Bærekraft i Sjøfartsdirektoratet». Dokumentet beskriver hva Sjøfartsdirektoratet allerede gjør for å bidra til en bærekraftig utvikling. Det pekes også på hvilke bærekraftsmål vi kan påvirke og hvilke bærekraftsmål Sjøfartsdirektoratet skal gjøre en ekstra innsats for i tiden fremover. Gjennom kartleggingsarbeidet ble det identifisert 100 konkrete bærekraftstiltak som både treffer internt og eksternt. Noen av tiltakene er knyttet til interne anskaffelser, mens flere av de eksterne tiltakene går ut på å være en pådriver til at den maritime næringen velger bærekraftige og miljøvennlige løsninger. I tillegg bidrar vi med informasjon til andre offentlige etater slik at de enklere kan gjøre miljøvennlige og bærekraftige valg gjennom sine anskaffelser.»
- **Nye Veier** vektlegger utvalgte bærekraftsmål som del av selskapets samfunnsansvar, herunder klimagassutslipp, naturmangfold og jordvern og har satt ambisiøse klimamål for selskapets virksomhet. Alle Nye Veiers prosjekter skal fra og med 2020 sertifisere arbeidet med bærekraft gjennom sertifiseringsverktøyet Ceequal, som fastsetter høye krav til måloppnåelse.
- **Sykehusinnkjøp** tar en lederrolle ved å jobbe aktivt med leverandørmarkedet gjennom markedsdialog og kontraktsoppfølging for å fase ut og substituere helse- og

Statens innkjøpssenter er en statlig nøkkelaktør som vil ta en tydelig lederrolle innen klima- og miljøvennlige anskaffelser. Statens innkjøpssenter inngår fellesavtaler for ca. 190 statlige virksomheter, for avtaleområder der det foreligger felles behov og stort volum. Som en stor aktør vil Statens innkjøpssenter bidra til å dra leverandørmarkedet i riktig retning for å øke andelen klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon. Alle avtalene innkjøpssenteret inngår inkluderer muligheten til å velge miljøvennlige produkter og tjenester. For eksempel er det tilrettelagt for å enkelt kunne velge tog som alternativ til flyreiser i reiseavtalen. De grønne produktene og tjenestene i innkjøpssenterets avtaler må imidlertid tas i bruk av hver enkelt virksomhet. Skatteetaten og Norad er eksempler på statlige virksomheter som har satt seg mål om redusert reisevirksomhet. I lys av at mange virksomheter under covid19-pandemien har tatt i bruk digitale møter i langt større grad, er det et potensiale for å redusere kostnader og klimagassutslipp for reiser i mange virksomheter også i det lange løp.

miljøfarlige kjemikalier, fremme sirkulære og innovative forretningsmodeller for plast, etterspørre null- og lavutslippsløsninger for pasienttransport og gjennom tiltak for grønn omstilling for bygg. Sykehusinnkjøp bruker også miljømerker aktivt til å ivareta miljøhensyn i kategorier der dette er relevant.

- **Forsvarsbygg** bidrar til et bærekraftig samfunn gjennom å hensynta miljø -og samfunnsansvar i alle anskaffelser. I styrende dokumenter, rutiner og prosedyrer stilles krav om bærekraftige anskaffelser. Dette innebærer blant annet krav til sirkulære løsninger med nøkternhet, unngå bruk av tropisk tømmer, redusert ressursbruk, ombruk og økt materialgjenvinning både i utbygging og drift. Det innebærer også bekjempelse av arbeidslivskriminalitet og useriøse leverandører gjennom strenge krav i anskaffelsene. Gjennom et nytt innovativt partnerskap utvikler Forsvarsbygg fremtidens fleksible og mobile byggekonsepter for forsvarssektoren som skal gi lavere klimautslipp med mindre material- og ressursbruk i forhold til tradisjonelle bygningsløsninger.
- **Forsvarets logistikkorganisasjon Strategiske anskaffelser** (FLO SA) forvalter driftsanskaffelser for forsvarssektoren. FLO SA har som mål å bli best i offentlig sektor på å sette miljø- og klimamessige krav ved anskaffelser innen 2022. Dette skal vi oppnå ved å:
 - integrere miljøledelsessystem i organisasjonens styringssystem,
 - øke kompetansen om miljø- og klimakrav i anskaffelsesprosessen blant ansatte, og
 - bidra til kontinuerlig forbedring av våre leverandørers miljøprestasjon ved å stille krav til produkter og tjenester.



Foto: Judith Dalsgård/UiB

- Siden miljøstrategien trådte i kraft i 2019 har det blant annet blitt satt fokus på å ha gode nullutslippskjøretøy til administrativ bruk gjennom leaseplan-avtale og rammeavtale for leiebiler, rammeavtale for forbruksmateriell satte fokus på miljømerkede produkter i sortimentet og ny avtale for skipshandel hadde fokus på emballasjereduksjon, sertifisert palmeolje, dyrevelferd og å minimere matsvinn i alle ledd.
- **Statens innkjøpssenter** tar en lederrolle ved å inkludere miljøhensyn i avtalene, utarbeide anbefalt reisepolicy, bidra med veiledning og synlighetskampanje for hvordan kjøpe grønne produkter og tjenester i avtalene, samt å tilrettelegge for kjøp av brukt IKT-utstyr gjennom unntak i avtale for IKT- og mulig framtidig avtale som tilrettelegger for kjøp av brukte møbler.
- **DFØ** vil pilotere klimaregnskap eller miljøspend⁴⁰ i egen virksomhet, sette seg egne miljømål og mål for sine egne anskaffelser, ved flytting til nye lokaler på Økern har for eksempel det nye bygget en sterk miljøprofil (Breeam excellent sertifisering og energiklasse A). Videre vil DFØ bidra til at statlige nøkkelvirksomheter er i front ved å gi støtte, veiledning, spre eksempler og publisere statistikk om klima-, miljøvennlige og innovative anskaffelser.

40 Se forklaring av Miljøspend i eksempelboks under 5.2

3.3. DFØs program for grønt kompetanseløft for innkjøps-Norge gjennomføres i perioden 2021-2030

Stortingsmelding for smartere innkjøp fastslår at DFØ sin kompetansehevende rolle er spesielt viktig på miljøområdet⁴¹. Regjeringen vil at DFØ skal videreutvikles som nasjonalt kompetansesenter for klima-, miljøvennlige og innovative offentlige anskaffelser. DFØ vil på denne bakgrunn gå i gang med et grønt kompetanseløft for innkjøps-Norge i perioden 2021-2030. Formålet med kompetanseløftet vil være å bidra til at offentlige oppdragsgivere bidrar til å utvikle og spre null- og lavutslippsløsninger og fremme sirkulær økonomi med utgangspunkt i veiledning, kriteriesett og verktøy. Kompetanseløftet vil systematisk bygge kompetanse i innkjøps-Norge. Det vil blant annet inkludere målrettet opplæring av klimarådgivere, sparretelefon i DFØ, temaspesifikke webinarer, nettverk for erfaringsutveksling og fagplan for sertifisering innen bærekraftige anskaffelser (SOA) og et innsatsteam som samarbeider med ressurser i regionene. Som viktig grunnlag for kompetanseløftet videreføres og styrkes også arbeidet som allerede er i gang i DFØ med å utarbeide veiledere og maler. DFØs nye sparretelefon vil bidra til at innkjøpere kan få veiledning knyttet til å stille miljøkrav i konkrete anskaffelser, inkludert veiledning om hvordan veiledningen og malene til DFØ operasjonaliseres i den aktuelle anskaffelsen. I arbeidet vil DFØ bidra til koordinering, nettverksbygging og styrking av lokale og regionale aktører som også arbeider med bærekraft i kommuner og fylker, inkludert Klimapartner.

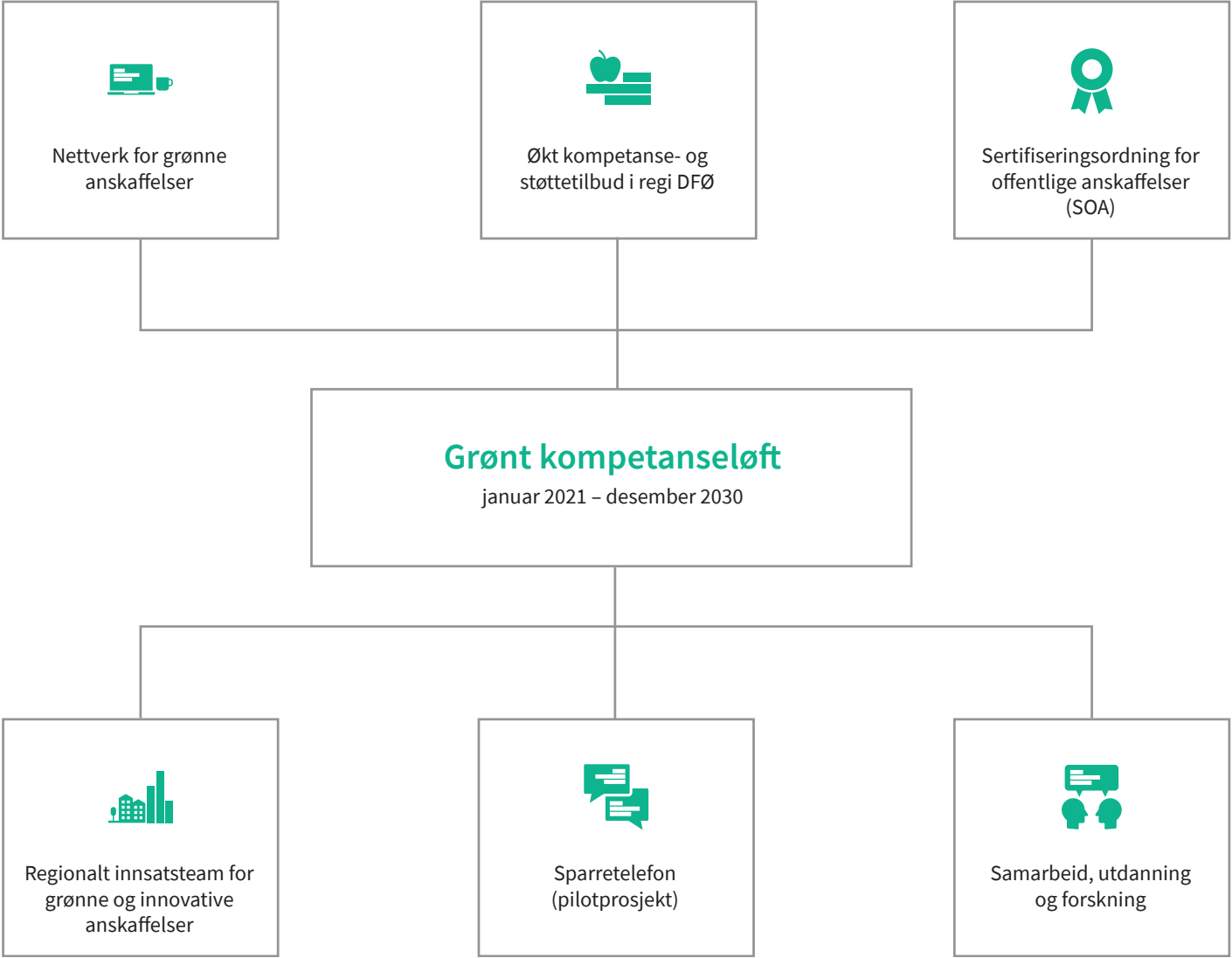
Fortsatt samarbeid med Miljødirektoratet og KS vil være sentralt. Miljødirektoratets kompetanse og tilbud til kommunene i form av verktøy, kompetansebygging og støtteordninger herunder Klimasats er en viktig forutsetning for kompetanseløftet. Høsten 2021 utvider DFØ sertifiseringsordning for offentlige anskaffelser (SOA) til å omfatte samfunnsansvar. Denne nye sertifiseringsordningen skal bidra til å gjøre det lettere for offentlige oppdragsgivere å stille krav til og følge opp samfunnsansvar, herunder klima- og miljøhensyn, i offentlige anskaffelser. KS Sertifiseringskurs i offentlige anskaffelser er et av flere bidrag for å heve den generelle kompetansen om offentlige anskaffelser i kommunal sektor. Kurset gir deltakerne opplæring i de tre fasene i en anskaffelsesprosess; forberedelsen, gjennomføringen og kontraktsoppfølgingen. Både miljø og innovasjon i offentlige anskaffelser er sentrale temaer under kurset, bl.a. som selvstendige foredrag. Europakommisjonen utarbeider også veiledning rettet mot offentlige innkjøpere. DFØ deltar i arbeidet til EUs arbeidsgruppe for grønne anskaffelser og benytter EUs kriterier aktivt inn i arbeidet med kriteriesett tilpasset norske oppdragsgivere.

Styrking av kompetansen for klima-, miljøvennlige og innovative offentlige anskaffelser nevnes gjennomgående i et flertall av de skriftlige innspillene til arbeidet med handlingsplanen⁴². En middels stor kommune på om lag 50 000 innbyggere har eksempelvis tre innkjøpere og gjennomførte i 2019 ca. 160 anskaffelser. Da har man begrenset med tid til å sette seg inn i klima og miljø⁴³. Dette hovedgrepet adresserer kompetanse og koordineringsbarrierene. DFØ kan gjennom kompetanseløftet også bidra til effektivisering og at økonomiske kostnader ikke blir uforholdsmessige, men prioriteres der de gir størst mulig samfunnsnytte og miljøeffekt per krone. Videre vil også innovativ anskaffelsesmetodikk bidra til at oppdragsgivere bedre kan kontrollere risiko i prosjektene. Grepet vil bidra til å oppnå klimamål og sirkulær økonomi målsetninger, herunder halvere matsvinn innen 2030 og regjeringens satsning knyttet til mikroplast og marin forsøpling. Fokusområdene for kompetanseløftet er beskrevet i figuren nedenfor.

Tiltak:

- DFØ skal være en pådriver og kompetansesenter for nasjonalt og internasjonalt samarbeid om klima-, miljøvennlige og innovative anskaffelser, herunder være bindeledd mellom nasjonale aktører samt delta blant annet i nordisk, EU og OECD samarbeid
- DFØ skal, i samarbeid med Miljødirektoratet, KS, Klimapartner og lokale miljørådgivere igangsette et grønt kompetanseløft for perioden 2021-30.
- DFØ skal oppdatere, videreutvikle og formidle veiledning, kriteriesett, eksempelbank, verktøy og sertifiseringsfagplan og test (SOA) som fremmer null- og lavutslippsløsninger og sirkulær økonomi, samt unngår helse- og miljøfarlige stoffer og råvarer med avskogingsrisiko i offentlige anskaffelser
- KS og Miljødirektoratet tilbyr støttetilbud for kommuner innen miljø og anskaffelser, herunder sertifiseringskurs, verktøy og kompetansebygging.

Figur 6: Grønt kompetanseløft for innkjøps-Norge, 2021-2030



41 Meld. St. 22 (2018-2019) Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser, s. 89; Oslo Economics og Inventura. Utarbeidet for Nærings- og fiskeridepartementet (2018) Virkninger av nye samfunnshensyn i offentlige anskaffelser.
42 Herunder innspill fra Statens Vegvesen, Regnskap Norge, Akademikerne, LO, Trøndelag fylkeskommune, Asker kommune, Arbeids og velferdsdirektoratet, Sykehusinnkjøp, Norsk Industri, Hamar kommune, Avfall Norge, Næringsforeningen i Trondheimsregionen, Celsa, Circular Norway, Restarters Norway, IKT Norge, Solenergi klyngen, Treindustrien.
43 Basert på samtaler og møter og dybdeintervju med 20 innkjøpere gjennomført våren 2020.

Rundt om i Norge er det flere gode eksempler på klima-, miljøvennlige og innovative anskaffelser i praksis. DFØ jobber for å spre gode eksempler og veilede om gjennomføring av klima-, miljøvennlige og innovative anskaffelser.

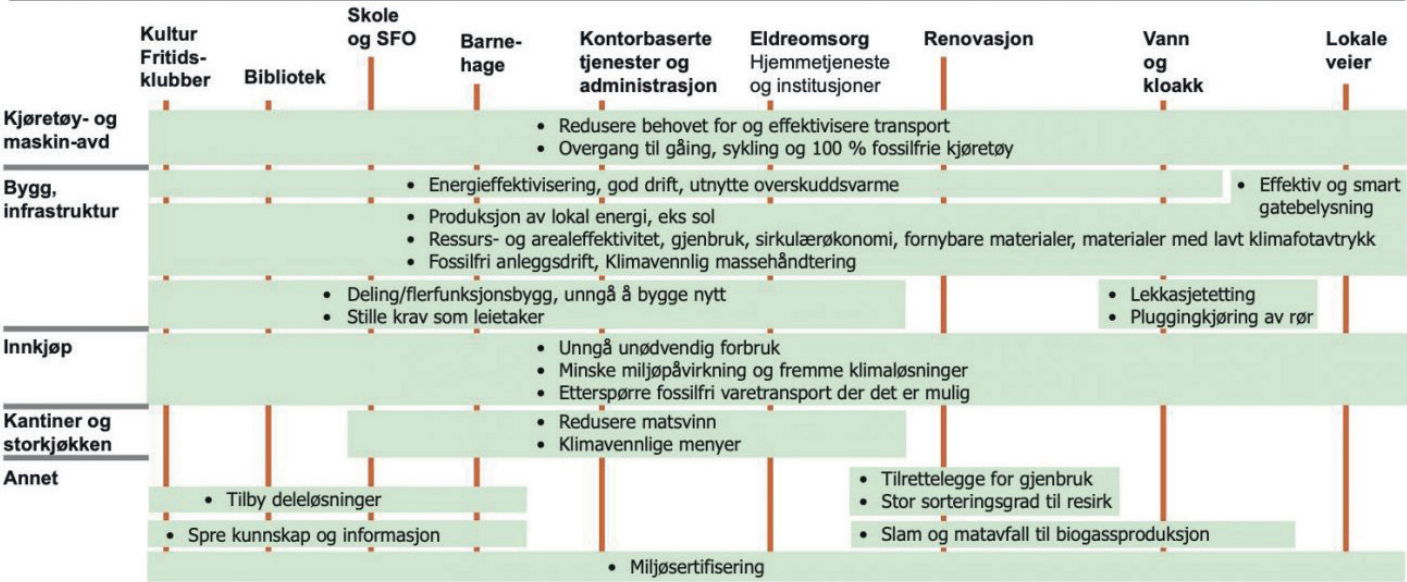
Oslo kommune har i sin anskaffelsesstrategi inkludert standard klima- og miljøkrav til transport som jevnlig oppdateres (Byrådssak 1123/19). Fra 1.1.2025 skal alle leveranser/oppdrag for Oslo kommune der transport er del av ytelsen foretas ved hjelp av nullutslipps- (dvs. batterielektrisk eller hydrogen) eller biogassteknologi som minimum oppfyller klasse 6/VI. Fra 1.1.2025 skal alle kommunens bygge- og anleggsplasser være utslippsfrie, og transport fra masser skal gjøres utslippsfritt eller ved hjelp av biogassteknologi. Inntil 2025 vil kommunen bruke tildelingskriterier for å premiere utslippsfrie løsninger. I tillegg vil kommunen gjøre krav obligatoriske dersom de ved markedsundersøkelse ser at tre eller flere leverandører kan levere løsninger. På denne måten sendes tydelige signaler til markedet om ønsket utslippsfri utvikling.

Hamar kommune samarbeider med nabokommuner for å samkjøre seg på miljøkrav og kriterier. Kommunen belønner også miljøforbedring i kontraktperioden ved anbud der leverandørene i markedsdialogen sier de ikke kan levere på miljøkrav.

Viken fylkeskommune har fått støtte fra Klimasats til å bygge opp et team med klimarådgivere som bistår i forbindelse med konkrete klima- og miljøvennlige anskaffelser i alle kommunene i Viken fylke.

Illustrasjon: Klima Østfold, Hva kan en kommune gjøre for klima?

Tjenester:



3.4.DFØ videreutvikler og styrker arbeidet med lederutvikling med vekt på klima- og miljøvennlige anskaffelser og innovasjonskultur

Dersom offentlige virksomheter bestiller det samme i morgen som de bestilte i går, begrenser det innovasjonen i offentlig sektor og gir lite rom for nye idéer som kan gi ressursbesparelser eller utvikle tjenester og tilbud som bidrar til grønn omstilling og redusert miljøbelastning. Klima-, miljøvennlige og innovative offentlige anskaffelser er et kraftfullt virkemiddel som er sentralt for virksomhetens måloppnåelse og den grønne omstillingen av samfunnet de nærmeste årene. Enhver leder bør derfor ta strategisk eierskap om innkjøpene virksomheten gjør. Videre forplikter både anskaffelsesregelverket og miljøinformasjonsloven offentlige oppdragsgivere til å ha relevant miljøinformasjon om virksomheten og tilgjengeliggjøre den.

Miljøinformasjonsloven

§ 8: forplikter offentlige oppdragsgivere til å ha miljøinformasjon som er relevant for sine ansvarsområder og funksjoner, og gjøre denne tilgjengelig.
§ 9: forplikter offentlige oppdragsgivere til å ha kunnskap om forhold ved virksomheten, herunder dens innsatsfaktorer og produkter, som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet.

Svak forankring og ledelse er i flere undersøkelser identifisert som en av hovedbarrierene for å effektivisere innkjøpsfunksjonen så vel som å gjøre klima-, miljøvennlige og innovative offentlige anskaffelser⁴⁴. Dette hovedgrepet adresserer kompetansebehov hos ledere for å kunne benytte styringsinformasjon om miljø og innovasjon som beslutningsgrunnlag for prioriteringer i egen virksomhet. Relevante verktøy kan være klimaregnskap eller miljøspendanalyser (se 5.2).

Stortingsmelding for innovasjon i offentlig sektor fremhever at å lede for innovasjon forutsetter kultur som fremmer innovasjon, herunder ferdigheter, holdninger og verdier⁴⁵. Det finnes ikke én oppskrift for hvordan en virksomhet bygger innovasjonskultur. Innovasjonsbarometrene for staten og kommunesektoren fremhever ledere som den viktigste pådriveren for at den nyeste innovasjonen blir satt i gang⁴⁶. I forbindelse med denne handlingsplanen vil DFØ integrere fagfeltet klima-, miljøvennlige og innovative anskaffelser i pågående ledelsesutviklingsprogrammer, herunder topplederprogrammet.

Dette handler mye om å fremme kultur og endringskapasitet for innovasjon og miljøhensyn. Det handler i stor grad om samarbeid og organisering. Et tiltak vil være å gjøre bruk av hospitering og mentorordninger for ledere.

Offentlige anskaffelser som strategisk virkemiddel

Ruter er et selskap som har jobbet med anskaffelser som et strategisk virkemiddel for å nå sine mål og som har en sterk forankring i ledelsen på dette. «Som innkjøper må vi ta ansvar for å kreve fremtidens teknologi nå ellers vil fremtiden komme for sent», sier Bernt Reitan administrerende direktør i Ruter.

KS Landsting (2020) vedtok politiske prioriteringer for 2020-23 som blant annet fastslår at det forventes at kommuner og fylkeskommuner bruker handlingsrommet offentlige anskaffelser gir til å aktivt fremme innovasjon, grønn omstilling og et seriøst og inkluderende arbeidsliv.

Flere fylkeskommuner og kommuner, herunder **Ålesund kommune**, har de siste årene koblet sin innkjøpsstrategi tett opp mot oppnåelse av FNs bærekraftsmål. Ålesund kommune har besluttet at miljø og bærekraftsperspektivet må være førende for alle store tiltak i den nye kommunen. Krav til innovasjon i innkjøp blir også implementert i lederavtaler for kommunal- og stabssjefer.



Foto: Ruter As, Redink Thomas Haugersveen

44 Menon Business Economics (2016) Utredning om insentiver/ordninger for risikoavlastning for innovative offentlige anskaffelser. Rapport 12/2016; Rambøll og Difi (2018): Modenhet i offentlige anskaffelser. Hovedundersøkelse.
Meld. St. 22 (2018-19) Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser, s.122
<https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/forurensning/innsiktsartikler-forurensning/sirkular-okonomi/ber-om-innspill/id2701038/>
45 Meld. St. 30 (2019-20) En innovativ offentlig sektor. Kultur, ledelse og kompetanse, s. 47-53
46

I KS finnes både etter- og videreutdanningen Samplan, kurs i samfunnsplanlegging for de med ansvar for utviklings- og planleggingsoppgaver i kommunen, og Samplan for kommunedirektører, som er et kurs i samfunnsplanlegging rettet mot toppledere i kommuner og fylkeskommuner. KS Folkevalgtprogram tilbys alle kommuner og fylkeskommuner, og har som formål å bidra til å styrke de folkevalgtes motivasjon, rolleforståelse og trygghet til å løse utfordringer og skape muligheter. Målgruppen er de direkte valgte representantene i kommunestyrene, fylkestingene og bydelsutvalgene i Oslo, samt kommunedirektøren og dennes ledergruppe. Ledergalopp er et skreddersydd program for kommunale toppledere rettet mot endringsledelse innenfor innovasjon og digitalisering. Hensikten er å styrke kommunedirektør og ledergruppen i arbeidet med å lede og styrke innovasjonskraften, og ta aktivt lederskap over digitaliseringstransformasjonen i egen kommune.

Tiltak:

- Innarbeide grønt kompetanseløft for ledere i eksisterende lederutviklingstiltak i DFØ, som kobler offentlige anskaffelser med overordnede mål for miljø og innovasjon inkludert tiltak for toppladelse, hospitering og mentorordninger.
- Innarbeide grønt kompetanseløft for klima- og miljøvennlige og innovative anskaffelser i relevante programmer i KS, herunder etterutdanning i SamPlan, folkevalgteopplæring og Ledergalopp.

3.5. DFØ fortsetter å forbedre tilgang til statistikk og data om klima- og miljøvennlige og innovative offentlige anskaffelser

I Stortingsmelding for smartere innkjøp kom det fram et behov for bedre tilgang til statistikk og data om offentlige anskaffelser, og at regjeringen derfor vil sørge for bedre utthenting og tilgjengeliggjøring av data fra Doffin som grunnlag for utarbeidelse av statistikk for offentlige innkjøp. En forutsetning for å styrke kunnskapen om offentlig innkjøp er tilgang til innkjøpsdata for stat og kommune ned på både kategorinivå og varenivå. For å etablere datagrunnlag for å kunne analysere effekter av klima-, miljøvennlige og innovative anskaffelser er det behov for tilgang til flere typer data, herunder konkurransegrunnlag og fakturainnhold i tillegg til regnskapsdata, kjøretøydata og data om miljøeffekter.

Videre er det essensielt at statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og beslutningstakere jobber med de samme indikatorene. I dag finnes det ingen omforente eller anbefalte indikatorsett som virksomheter og beslutningstakere kan benytte seg av. DFØ vil utvikle indikatorer for klima- og miljøvennlige innkjøp og innovasjon, herunder indikatorer for utvikling og bruk av nye null- og lavutslippsløsninger. Indikatorer vil også forankres i europeisk og internasjonal indikatorutvikling. Det er ønskelig å måle både spredning og

nyutvikling av grønne løsninger. DFØ er en av de fagetatene som har et ansvar for å rapportere på delmål under FNs bærekraftsmål. DFØ skal rapportere på 12.7 «Fremme bærekraftige ordninger for offentlige anskaffelser, i samsvar med de enkelte landenes politikk og prioriteringer»⁴⁷. Å rapportere på 12.7.1 innebærer å koordinere innrapportering nasjonalt og kommunalt mht. bærekraftige, herunder klima-, miljøvennlige og innovative offentlige anskaffelser.

I tråd med stortingsmelding for smartere innkjøp jobber både DFØ og andre aktører med å utvikle og tilgjengeliggjøre verktøy for å identifisere effekter og kostnader av å stille miljøkrav i offentlige anskaffelser. Flere kommuner og virksomheter har utviklet verktøy som kan være nyttige også for andre. Slike verktøy bør tilgjengeliggjøres for alle oppdragsgivere. DFØ erfarer at det kan være krevende for de fleste oppdragsgiverne å igangsette slikt arbeid selv, og at dette kan føre til løsninger som ikke gir sammenlignbare data. Det er derfor viktig at DFØ bidrar til å samle, koordinere utvikling og tilgjengeliggjøre maler, veiledning, verktøy og datasett for analyser av klima- og miljøbelastningen av anskaffelser. DFØ vil fortsette å utvikle verktøy, herunder effektkalkulatorer, som forenkler arbeidet med klima-, miljøvennlige og innovative anskaffelser for oppdragsgiver. DFØ har utviklet en effektkalkulator for personbiler⁴⁸ og en drivstoffmatrise for tunge kjøretøy⁴⁹. Videre har DFØ i samarbeid med Asplan Viak utviklet en tilsvarende kalkulator for bygg som gjør at oppdragsgiver kan beregne effekt av miljøkrav i henhold til blant annet materialbruk ved nybygg. DFØ planlegger også å utvikle en effektkalkulator for anskaffelse av matvarer, der oppdragsgiver for eksempel kan estimere klimagevinst ved redusert kjøttforbruk. På sikt er det også aktuelt å utvikle verktøy for å beregne og kreditere reduserte indirekte klimagassutslipp i tillegg til direkte utslipp. Dette for å synliggjøre effekten av strengere miljøkrav for å bidra til en mer sirkulær økonomi, men også for å kunne skille mellom utslipp som er direkte relevante for det nasjonale klimagassregnskapet, og utslipp som finner sted utenfor Norges grenser.

For å tilgjengeliggjøre samlet informasjon om offentlige anskaffelser generelt, og klima-, miljøvennlige og innovative anskaffelser spesielt, foreslås det at DFØ oppretter en nettportal med data, statistikk og analyser på området. Der det er mulig vil data også bli tilgjengeliggjort via den nasjonale datakatalogen Data.norge.no. Utvikling av indikatorer og verktøy foreslås i første omgang innenfor de prioriterte kategoriene bygg, transport og mat, men utvalget av innkjøpskategoriene vil videreutvikles i tråd med ny kunnskap, teknologitvikling, politiske signaler, mv.

Det arbeides med å øke andelen klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon internasjonalt, både i enkeltland og internasjonale institusjoner. En rekke land har kommet langt både i forhold til regelverk, implementering og måling av grønne og innovative offentlige anskaffelser. EU satte tidlig et frivillig mål for en andel på minimum 50 prosent offentlige anskaffelser med miljøkrav eller kriterier. Flere av EU landene har satt egne nasjonale mål, herunder Polen på 25 prosent, Danmark, Litauen og Kroatia på 50



Foto: klimaoslo.no

prosent og Nederland på 100 prosent grønne anskaffelser for statlig/føderalt nivå. De fleste EU land har lagt opp til frivillig implementering av grønne offentlige anskaffelser mens noen land som Østerrike, Storbritannia, Nederland og Frankrike har innført obligatoriske grønne offentlige anskaffelser for sentrale myndigheter. I Frankrike gjelder dette kun utvalgte produktgrupper⁵⁰. Danmark vurderer også å innføre obligatoriske krav eller kvalitetskriterier for utvalgte produktgrupper. I EU diskuteres å innføre obligatoriske minimumskriterier for grønne offentlige anskaffelser innen noen produktgrupper som sannsynligvis vil danne utgangspunkt for medlemslandenes og Norges innrapportering på Green Deal. DFØ følger dette arbeidet tett og deltar i EU arbeidsgruppe for grønne anskaffelser.

Tiltak:

- DFØ videreutvikler sin rolle som kunnskapsinnhenter og formidler av nøkkeltall for å kunne måle og analysere utviklingen innen klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon, herunder rapportere på bærekraftsmål 12.7.1 til FN.
- I tråd med «regjeringen vil punkt» i stortingsmelding for smartere innkjøp⁵¹, vil DFØ utvikle og formidle verktøy for å identifisere kostnader og effekter av klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon, herunder livsløpsberegninger og pilotering av klimagassregnskap eller miljøspend⁵².
- Økt digitalisering av anskaffelser, deling og tilgjengeliggjøring av data fra DFØ⁵³ samt statistikkutvikling i samarbeid mellom DFØ og andre offentlige aktører som SSB, Miljødirektoratet og Statens Vegvesen, som grunnlag for bedre statistikk særlig innen anskaffelser og sirkulær økonomi.

Klimaetaten i Oslo kommune, sammen med Hamar og Trondheim, ferdigstiller våren 2021 en veileder som skal hjelpe andre kommuner i gang med egne klimabudsjett. Prosjektet har fått støtte fra Klimasats til å utvikle en nasjonal veileder. Klimabudsjett er utviklet som et styringsverktøy i klimapolitikken i flere norske kommuner, og viser hvor mye klimautslippene må ned år for år for å nå kommunens klimamål. Veilederen som utarbeides i regi av Oslo, Hamar og Trondheim retter seg først og fremst mot direkte utslipp innenfor kommunens grenser, fordi det er her det finnes best informasjon per i dag. Veilederen er å finne på ks.no/klimabudsjett

Offentlige anskaffelser utgjør en betydelig andel av de økonomiske budsjettene til kommunene, og det er derfor viktig å koble offentlige anskaffelser med overordnede klima- og miljømål.

Upphandlingsmyndigheten i Sverige har utarbeidet og publisert veiledning for bruk av Miljøspendanalyse. En spendanalyse er et verktøy som kan benyttes for å forbedre og utvikle en organisasjons strategiske innkjøpsarbeid. Metoden muliggjør både overordnede analyser av innkjøpsvolum og analyser av spesifikke kategorier. I en Miljøspendanalyse integreres miljøeffekter i en vanlig spendanalyse. Informasjon om miljøpåvirkning i Miljøspend kan for eksempel komme fra LCA-databaser og uttrykkes som miljøbelastning per krone.

DFØ vil utarbeide veiledning tilsvarende den Upphandlingsmyndigheten har laget, med statlige virksomheter som målgruppe. Videre vil DFØ samarbeide med Oslo kommune og KS for å bidra til at Oslo kommunes veileder tilgjengeliggjøres for kommune-Norge.

Kilde: oslo.kommune.no og uppbandlingsmyndigheten.no

⁴⁷ Divisjon for offentlige anskaffelser i DFØ er utpekt som «the official focal point for SDG 12.7 format reporting».

⁴⁸ Effektkalkulator for personbiler | Anskaffelser.no

⁴⁹ Drivstoffmatrise for tunge kjøretøy - til revisjon | Anskaffelser.no

⁵⁰ 200311_GPP_NAPs_March_2020.pdf (europa.eu) og <https://www.climateworks.org/wp-content/uploads/2019/09/Green-Public-Procurement-Final-28Aug2019.pdf>

⁵¹ Meld. St. 22 (2018-2019): Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser, s. 89.

⁵² Som ledd i arbeidet med å videreutvikle rapporteringen om hvordan statsbudsjettet påvirker klimagassutslippene i hver enkelt sektor i tråd med klimaloven. jf. OECDs anbefaling og regjeringen vil pkt. i Meld.St.. 22, s. 84.

⁵³ Se også kapittel 3.9

3.6. DFØ og LUP videreutvikler sin rolle som tilrettelegger for økt samarbeid mellom oppdragsgivere for å utvikle og ta i bruk miljøteknologi og sirkulær økonomi løsninger

Mangel på koordinering og samordning er identifisert som en barriere for spredning av innovative anskaffelser⁵⁴. Selv om det er utviklet nye nullutslippsløsninger gjennom en innovativ anskaffelse, så er det ikke slik at løsningen som er utviklet uten videre anskaffes av andre. Det er derfor behov for tiltak som bidrar til økt spredning av ny miljøteknologi. Større grad av standardisering av krav og kriterier, bl.a. gjennom bruk av Kriterieveviseren, og bedre koordinering av offentlige innkjøp kan fremme konsistente signaler til leverandører. Økt synliggjøring og tilgjengelighet for nyutviklede løsninger kan også bidra til større spredning. Dette kan gjøres for eksempel gjennom en digital markeds plass knyttet til Doffin. Videre er det også behov for kompetanseheving av leverandører, leverandørutvikling og samarbeid med leverandørindustrien.

God markedsforståelse og dialog med leverandørmarkedet står sentralt for å kunne stille treffsikre krav. Når offentlig sektor samler seg for å gå i markedsdialog kan også kostnadene for nye grønne løsninger bli lavere. Et større markeds potensial gjør ofte at leverandørene også er villig til å gjøre egne investeringer. Dette er spesielt viktig på områder der markedene fortsatt er umodne, som for eksempel er tilfellet for utslippsfri byggeplass, nullutslippshurtigbåter og nye sirkulær økonomi løsninger. Klima- og miljøvennlige anskaffelser kan både for privat og offentlig sektor ses som en investering i en teknologi et marked og en kompetanse som kan gi kostnadseffektive miljøeffekter på sikt⁵⁵. Skift, næringslivets klimaledere, har nylig lansert nettsiden gronneinnkjop.no med «10 prinsipper for grønt innkjøpsvet» for bedrifters innkjøp. De anbefaler blant annet å bruke etablerte standarder og systemer, som DFØs kriteriesett. Dersom leverandørene møter samme ambisiøse miljøkrav fra både offentlige og private innkjøpere, vil det kunne bidra til økt forutsigbarhet for markedet.

Nasjonalt program for leverandørutvikling (Leverandørutviklingsprogrammet/LUP) spiller en viktig rolle i å koble sammen tilbydere og leverandører. Leverandørutviklingsprogrammet arbeider med å spre nye løsninger ved å koble sammen oppdragsgivere med lignende behov, slik at de kan utfordre markedet sammen slik Omsorgsbygg, Undervisningsbygg, Statsbygg med flere gjorde da de ønsket å utfordre markedet til å utvikle utslippsfri byggeplass. En annen tilnærming har vært at flere oppdragsgivere følger en innovativ anskaffelse, uten selv å ta aktivt del i dialogen eller utviklingen. Dette ble gjort i forbindelse med utviklingen av Fremtidens hurtigbåt der Trøndelag fylkeskommune utfordret markedet til å utvikle utslippsfri løsninger for hurtigbåter som enda ikke eksisterte i markedet.

Leverandørutviklingsprogrammets rolle kan, i samarbeid med DFØ og andre relevante aktører, utvides til ikke å bare å dreie seg

Trøndelag fylkeskommune startet i 2017 et prosjekt for utvikling av fremtidens hurtigbåt. På det tidspunktet var ingen kjent med nullutslippsteknologi testet på hurtigbåt, som kunne komme opp i minimum 30 knop over lengre distanser. I alt 10 fylkeskommuner fra Finnmark i nord til Rogaland i sør gikk inn som partnere i prosjektet. Det ble i januar 2018 gjennomført en leverandørkonferanse med bistand fra Nasjonalt program for leverandørutvikling. Anskaffelsen ble gjennomført som en før-kommersiell anskaffelse. Fem konsortier deltok og fikk 1,5 millioner hver til utvikling. Målet var lansering av verdens første utslippsfrie hurtigbåt tidlig på 2020-tallet. Som en oppfølging av prosjektet fikk Trøndelag sammen med Vestland, Nordland og Troms og Finnmark fylkeskommuner i 2020 støtte til å ta frem byggeklare design. Målet er å bygge flere pilotfartøy som kan gå inn i ordinær drift. Klimasats har støttet begge disse prosjektene, samt flere andre klimavennlige hurtigbåtprosjekter rundt om i landet.

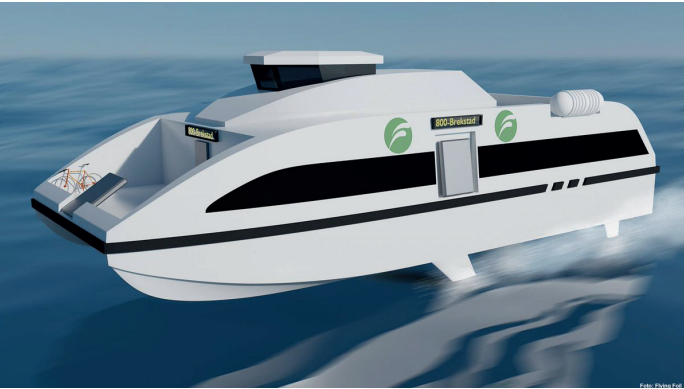


Foto: Teknisk Ukeblad

om innovative anskaffelser der det skal utvikles noe helt nytt, men også til å samle oppdragsgivere rundt anskaffelser av teknologi som allerede er utviklet, men som trenger spredning. På den måten får Leverandørutviklingsprogrammet et ansvar også for å bidra til skalering og spredning. DFØs erfaring fra dialog med kommuner er at det er stor usikkerhet rundt hvordan man kan anskaffe nye løsninger, om disse kan leveres over hele landet og om de blir mye dyrere enn de tradisjonelle løsningene. Dette gjelder for eksempel utslippsfrie anleggsmaskiner. Her kan man tenke nytt om hvordan slike løsninger for eksempel kan kjøpes inn av én aktør for deling mellom flere. Samling av aktører og aktiv bistand fra Leverandørutviklingsprogrammet vil også bidra til å redusere transaksjonskostnadene knyttet til klima- og miljøvennlige anskaffelser. Det er avgjørende at Leverandørutviklingsprogrammet samspiller godt med fagkompetansen i DFØ på området klima- og miljøvennlige anskaffelser.

54 Menon (2016) Utredning om insentiver/ordninger for risikoavlastning for innovative anskaffelser. Rapport 12/2016
55 Oslo Economics, CICERO og Inventura. Utarbeidet for Difi og Miljødirektoratet (2017) Gevinstanalyser av grønne anskaffelser, s.11.

Nordisk bestillerdialog for utslippsfri varelevering DFØ leder i samarbeid med Leverandørutviklingsprogrammet et nordisk prosjekt for bestillerdialog knyttet til utslippsfri varelevering, som startet høsten 2019 og avsluttes 2021. Her deltar fire norske kommuner, Statens innkjøpssenter sammen med kommuner fra Sverige, Danmark og Finland. Å samle innkjøpere med like behov for deretter å utfordre markedet sammen er en effektiv måte å skape et større marked for nyutviklede løsninger. Prosjektet ønsker å oppnå at de nordiske byene får kunnskap om hvordan de også i fremtiden kan samarbeide med andre offentlige oppdragsgivere for å utfordre markedet i fellesskap. Andre ønskede gevinster er anskaffelse av nye miljømessige løsninger og styrking av det nordiske næringslivets konkurranseevne.

Leverandørutviklingsprogrammet vil også kunne bidra til spredning av ny teknologi ved å arrangere leverandørkonferanser der leverandører får vist frem sin nye miljøteknologi og være pådriver for at bransjeorganisasjonene bidrar med opplæring av leverandører på området.

DFØ deltar aktivt i internasjonale initiativer som pågår under Nordisk Ministerråd og EU/EØS. Samtidig er det flere kommuner som selv deltar i europeiske samarbeid for å fremme nye grønne løsninger, f.eks. Oslo kommune som deltar i EUs Big Buyers Initiative som blant annet fremmer utslippsfri anleggs plass, og Gjesdal kommune som deltar i en før-kommersiell anskaffelsesprosess under Horisont 2020.

Tiltak:

- Leverandørutviklingsprogrammet øker innsatsen knyttet til:
 - samle/koble kommuner med like behov i anskaffelser av miljøteknologi der det er behov for spredning av løsninger eller å mobilisere for å utfordre markedet sammen.
 - leverandørkonferanser for å presentere nye grønne løsninger for oppdragsgivere
- Leverandørutviklingsprogrammet vil videreføre sin rolle i prosjekter ledet av DFØ under Nordisk Ministerråd, med piloten Nordisk bestillerdialog for utslippsfri levering av varer og tjenester, til andre områder.
- DFØ vil bidra til å kvalitetssikre, støtte og spre kunnskap om arbeidet til de ulike aktørene som bidrar til spredning og nyutvikling av grønne løsninger, herunder LUP, statlige virksomheter, fylkeskommuner og kommuner, Klimapartnere, (bransjeorganisasjoner og leverandører)
- DFØ vil i samarbeid med andre relevante aktører utrede ulike alternativer for å etablere en digital markeds plass for grønne ombruksløsninger og ny miljøteknologi, innen for eksempel IKT/elektriske og elektroniske produkter, bygg/anlegg og eller møbler – på samme plattform som markeds plass for skytjenester og ny Doffin.



Foto: Kjersti Moxness, Miljødirektoratet og Harald Aas, Leverandørutviklingsprogrammet

Svanemerket utstyr til lekeplasser

Berge kommune er en av flere innkjøpere som varslet markedet om at de ønsket å anskaffe miljømerkede lekeapparater i framtiden. Dette har bidratt til et innovativt prosjekt mellom den norske produsenten Søve og Norsk Hydro. De produserer utstyr til lekeplasser og parker som er sertifisert med Svanemerket. Produktene inneholder 100 prosent resirkulert aluminium, og dessuten en høy andel gjenvunnet stål. Å gjenvinne metall er mindre energikrevende enn å produsere nytt og bidrar til sirkulær økonomi.



Foto: Stiftelsen Miljømerking

3.7. Inkludering av oppstartsbedrifter innen miljøteknologi i anskaffelsesprosessen i regi av DFØ, Digdir og LUP

Leverandørmarkedet innen klima og miljø er i sterk utvikling og det skjer en hurtig framvekst av nye markedsaktører som i enkelte tilfeller kan transformere hele næringer⁵⁶. Digitale løsninger muliggjør nye null- og lavutslippsløsninger og mer sirkulær økonomi, for eksempel gjennom apper som muliggjør deling av bysykler og sparkesykler, så vel som digitale verktøy for ombruk av møbler og byggematerialer. Oppstartsbedrifter har vist seg å være sentrale for utviklingen av slike verktøy så vel som teknologien for selvkjørende busser og båter, bærekraftkartlegging og smarte bygg. Flere store selskaper og offentlige virksomheter, som Atea og Ruter, har erfart at de er avhengige av samarbeid med oppstartsbedrifter for å ligge i front med innovasjon på sitt område. Blant annet har Ruter benyttet utviklingskontrakter for å utvikle løsninger for selvkjørende busser i samarbeid med oppstartsbedrifter. OECD anbefaler tiltak som bidrar til å sikre små og mellomstore bedrifter deltakelse i anskaffelsesprosesser⁵⁷.

Figur 7 viser at det fra 2000 til 2016 har vært en økning i antall etablerte oppstartsselskaper i Norge. Fra 2016 til 2019 viser figuren imidlertid en nedgang. Dette kan i stor grad forklares av nedgang og lavere aktivitetsnivå i oljebransjen fra 2015. Nedgangen har vært størst i regioner som er avhengig av tradisjonell industriaktivitet, herunder Rogaland, Møre og Romsdal og Trøndelag. Det har altså i samme periode vært en økning i antall oppstartsselskaper i regioner med næringsliv spredt over flere bransjer, herunder Oslo, Vestland, Viken og Agder. I tillegg må det tas høyde for at data kan være ufullstendig for 2018 og 2019 da det tar tid fra et selskap er registrert til det klassifiseres som oppstartsbedrift⁵⁸. Asker kommunes ombruksprosjekt for møbler er et eksempel på at det offentlige samarbeider med oppstartsbedrifter om nye grønne løsninger (se 4.6.2.).

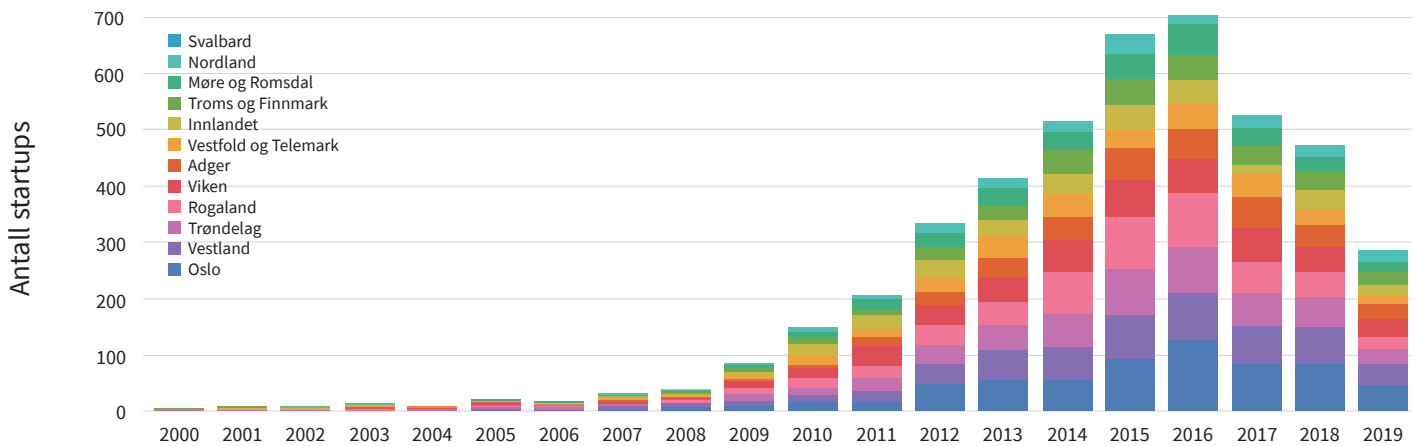
Strengt krav til leverandørene, stor grad av detaljspesifikasjon av løsninger og lange anskaffelsesløp er lite egnet for å kjøpe løsninger fra oppstartsselskaper og sosiale entreprenører. Kjøp av løsninger fra oppstartsselskaper kan være forbundet med økt risiko, blant annet knyttet til om selskapene har gjennomføringskapasiteten som skal til for å levere løsningen. Å anskaffe løsninger fra slike markedsaktører krever derfor tettere oppfølging av leverandørene og god risikostyring. Mange offentlige virksomheter vet lite om hva oppstartsselskaper og sosiale entreprenører har å tilby, hvordan de fungerer og hva som skal til for å få de med i anskaffelsesprosesser. Det er derfor behov for økt kompetanse om denne typen selskaper i offentlig sektor.

Regjeringen har derfor tatt initiativ til opprettelsen av programmet StartOff som skal legge til rette for at offentlig sektor bedre klarer å nyttiggjøre seg de mulighetene som ligger i oppstartsselskaper. Programmet ble etablert 1. januar 2021 og driftes av DFØ i samarbeid med Digitaliseringsdirektoratet og Leverandørutviklingsprogrammet. For å bidra til en økt andel klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon vil regjeringen utvide mandatet til StartOff slik at miljøteknologi også blir et satsingsområde. Innretningen og utviklingen av programmet må ses i sammenheng med øvrige virkemidler for innovative anskaffelser. Dette grepet vil bidra til å skape grønn næringsutvikling, konkurransekraft og grønne arbeidsplasser. På den måten vil også satsningen bidra til oppnåelse av klima og miljømål.

Tiltak:

- Utvide mandatet til Start-Off satsningen til å omfatte tiltak for økt samhandling mellom offentlig sektor og oppstartsselskaper innenfor miljøteknologi, herunder gjennomføre to piloter innen miljøteknologi i 2021.

Figur 7: Utviklingen i antall etablerte oppstartsselskaper per år (2000-2018)



3.8. Økt samarbeid mellom DFØ og forsknings- og innovasjonsmiljøer på feltet klima-, miljøvennlige og innovative offentlige anskaffelser

Regjeringen oppfordrer til økt samarbeid om mellom offentlig sektor og forskningsmiljøer⁵⁹. Det er behov for å videreutvikle kompetanse og kunnskapsgrunnlag knyttet til offentlige anskaffelser generelt og klima-, miljøvennlige og innovative offentlige anskaffelser spesielt. OECDs gjennomgang av bærekraftige anskaffelser i Norge⁶⁰ anbefaler at bærekraftige offentlige anskaffelser inkluderes i opplæringsprogram for ledere og innkjøpere, og academia generelt.

Sektorprinsippet for forskning i Norge betyr at hvert departement har ansvar for forskning innenfor sine ansvarsområder. Forskningen som samfunnet trenger, herunder klima-, miljøvennlige og innovative offentlige anskaffelser, går ofte på tvers av tradisjonelle sektorinndelinger.

«Missions», som EU introduserer i Horisont Europa - Kommisjonens neste rammeprogram for forskning og innovasjon, muliggjør stor grad av tverrsektoriell tilnærming til utfordringer. Det handler om å tilrettelegge for en Mission-orientert finansiering av innovasjon. I en mission-tilnærming peker overordnet myndighet ut et samfunnsoppdrag som mange sektorer må samarbeide om å levere på. I Horisont Europa arbeidsprogrammene brukes innovative anskaffelser i denne sammenheng.

Grønn plattform er regjeringens nye tiltak for en koordinert, forsterket og målrettet innsats for grønn omstilling. Grønn plattform er en egen inngang til virkemiddelapparatet for grønne prosjekter, og en felles konkurransearena for grønne prosjekter i Innovasjon Norge, Forskningsrådet og Siva. Samarbeidet inkluderer også Enova. Plattformen bygger på allerede etablerte ordninger med veldefinerte kriterier for støtte. Eksempler på relevante ordninger er Innovasjon Norges Miljøteknologiordning, klyngeprogrammet og innovasjonskontrakter, Forskningsrådets innovasjonsprosjekter i næringslivet og Sivas Katapult-ordning. Grønne prosjekter innen forskning- og innovasjon, fra helt grunnleggende forskning og frem til løsninger som skal presenteres for markedet, kan søke om støtte. Målgruppen for plattformen er næringsliv og institutter. Det er satt av én mrd. kroner til tiltaket. I tillegg ble det bevilget 125 mill. kroner til Grønn plattform i revidert nasjonalbudsjett 2021, hvorav 25 mill. kroner er til prosjekter innen sirkulær økonomi. Det er aktuelt å se på hvordan Grønn plattform kan benyttes for prosjekter innen klima-, miljøvennlige og innovative offentlige anskaffelser.

DFØ har etablert flere samarbeid om grønne offentlige anskaffelser med forskningsmiljøer. Foruten Anskaffelsesakademiet og sertifiseringen som utarbeides for grønne anskaffelser, så har DFØ etablert samarbeid med FN-senteret for bærekraftig byutvikling i Trondheim, Cicero for verktøy som kartlegger matsvinn, Oslo Met, Høgskolen

⁵⁶ Eksempler på slik disruptiv transformasjon ser vi for eksempel innen IT og digitalisering som har bidratt til å endre markedet for flere tradisjonelle virksomheter bl.a. aviser, bokforlag, musikkbransjen og tradisjonelle butikker.

⁵⁷ OECD (2020) Sustainable Public Procurement in Norway. Testing the MAPS Module on Sustainable Public Procurement (SPP).

⁵⁸ Jf. Startup Norway.

⁵⁹ Meld. St. 30 (2019-20) En innovativ offentlig sektor. Kultur, ledelse og kompetanse, s. 92.

⁶⁰ OECD MAPS (2020): Sustainable Public Procurement in Norway. Testing the MAPS Module on Sustainable Public Procurement (SPP).



Foto: Innovasjon Norge

Kristiania om metoder for effektmåling, NTNUs senter for idrettsanlegg og teknologi om mer miljøvennlige kunstgressbaner. I tillegg bidrar DFØ både med undervisning og veiledning av studenter fra forskjellige fagretninger. DFØ vil også samarbeide med innovasjonsmiljøer og grønne næringsklynger koblet til null- og lavutslippsløsninger og sirkulær økonomi.

Tiltak:

- Forskningsrådets ordninger for innovative anskaffelser, herunder før-kommersielle anskaffelser, bidrar til grønn innovasjon.
- Innovasjon Norges ordninger for innovative anskaffelser, herunder Innovasjonspartnerskap, bidrar til grønn innovasjon.
- DFØ deltar i samarbeid med forsknings- og utdanningssektoren, herunder kompetansehevende tiltak og forslag til Mastergrader for universitets- og høyskolesektoren, inkludert styret til Anskaffelsesakademiet.
- DFØ deltar aktivt i aktuelle forskningssamarbeid innen klima-, miljøvennlige og innovative offentlige anskaffelser.
- Norsk deltakelse i EUs ordninger for innovative anskaffelser gjennom Horisont Europa bidrar til grønn innovasjon i Norge.

Trøndelag fylkeskommune har i 2020 mottatt støtte fra **Innovasjon Norges ordning for Innovasjonspartnerskap og Klimasats** til å utvikle en digital plattform for ombruk av byggematerialer. Produksjon av byggematerialer er en betydelig kilde til klimagassutslipp og ressursbruk, så vel som avfall. Det er stort potensial for økt ombruk og materialgjenvinning av byggematerialer. Det er i dag stor interesse for sirkulær økonomi i byggenæringen, men på grunn av begrenset oversikt over materialer, regulatoriske forhold og svak kobling mellom tilbud og etterspørsel blir dette potensialet i liten grad realisert. Trøndelag fylkeskommune ønsker å bidra til å etablere en digital markeds plass der også hensynet til dokumentasjon og kvalitet ivaretas. Trondheim kommune, NTNU Eiendom, Undervisningsbygg og Omsorgsbygg er følgepartnere i prosjektet.

Gjesdal kommune har mottatt 11,4 millioner NOK i støtte for utvikling av selvkjørende busser som del av FABULOS prosjektet (2018-2020) under Horisont 2020. Sammen med seks andre europeiske samarbeidsparter har kommunen gjennomført en før-kommersiell anskaffelse av selvkjørende busser, inkludert innkjøp, demonstrasjon og integrering i det offentlige transportsystemet. Prosjektpartnerne har tilegnet seg verdifull kunnskap om hvordan denne typen kjøretøy kan integreres i det offentlige transportsystemet som igjen forventes å resulteres i bedre tjenester og lavere kostnader for kommunen.



Foto: Gjesdal kommune

3.9. DFØ leder arbeidet med å teste ut tiltak for bedre oppfølging og etterlevelse innen klima-, miljøvennlige og innovative offentlige anskaffelser

For å sikre at offentlige anskaffelser er et effektivt miljøpolitisk virkemiddel⁶¹ og at kravene i lov og forskrift om offentlige anskaffelser etterleves, vil det være nødvendig med regelmessig oppfølging på flere nivåer for å støtte de ovennevnte hovedgrepene. Det kan for eksempel være aktuelt å kontrollere om oppdragsgiver overholder anskaffelsesregelverket, eller om leverandør oppfyller kontraktsvilkår. Blant de som kan ettergå hvordan oppdragsgivere følger opp regelverket og egne miljømål i dag, er Riksrevisjonen og kommunerevisjonen viktige aktører. Kommunerevisjonen vurderer eksempelvis om kommunene har rutiner og tiltak for å følge opp at miljøkrav i egne klima- og miljøplaner blir ivaretatt i anskaffelser.

I forbindelse med stortingsmelding for smartere innkjøp ble det vist til at flere representanter for leverandørsiden har argumentert for at «mangelfull kompetanse om regelverket i kombinasjon med mangel på tilsynsmyndighet gir for dårlig kontroll med etterlevelsen av regelverket(…) De har derfor i sine innspill til stortingsmeldingen foreslått at det bør etableres et offentlig tilsyn med overholdelse av anskaffelsesregelverket, for eksempel at en slik tilsynsoppgave legges til Konkurransetilsynet.» Regjeringen mener at dette ikke er veien å gå, fordi de vurderer at håndhevelsen på anskaffelsesfeltet er effektiv i dag, og at det derfor ikke er behov for å etablere nye tilsynsorganer. Likevel peker OECD (2020) i sin gjennomgang av bærekraftige offentlige anskaffelser på behov for å styrke både kontraktsoppfølgingen så vel som å styrke kontroll og revisjon av i hvilken grad regelverket etterleves.

Kontraktsoppfølging: OECD peker på behov for å styrke kontraktsoppfølgingen knyttet til miljø og bærekraft, og peker på at kontraktsoppfølging relatert til bærekraftige anskaffelser kun delvis dekkes av regelverket. Når det gjelder oppdragsgivernes oppfølging av hvorvidt det faktisk leveres på de miljøkravene som stilles viser Modenhetsundersøkelsen fra 2018⁶² at det er få oppdragsgivere som faktisk følger opp leverandørene sine og gjennomfører aktiv kontraktsoppfølging. Kun 26 prosent av virksomhetene oppgir at de har tilstrekkelig tid og ressurser til å følge opp sine kontrakter og leverandører på en god måte. For å oppnå mer systematisk kontraktsoppfølging kreves det kompetanseheving hos oppdragsgiverne. DFØ vil utvide veiledning og gjennomføre piloter for en egen kontraktsoppfølgingsfunksjon for miljøkravene stilt ved offentlige anskaffelser.

Gjennom en heldigitalisert anskaffelsesprosess vil det legges grunnlag for bedret oppfølging av anskaffelser generelt og for innsatsområder slik som miljø og innovasjon spesielt. Eksempelvis vil bedre tilgang til informasjon om forbruksmønstre, kombinert med andre datakilder om hva som påvirker etterspørselen kunne danne et bedre utgangspunkt for behovsvurderinger. Hvilke krav som stilles

til miljø og hvordan det tilrettelegges for innovasjon kan leses ut av konkurransegrunnlag og kunngjøringer på Doffin. Når tilbud i større grad leveres som strukturerte data i stedet for fritekst forenkles evalueringen og oppdragsgiverne kan få tilgang til sentralt utviklede og utprøvde evalueringsmodeller. Inngås det en rammeavtale der brukerne kan velge mellom flere produkter kan det legges til rette for at de velger produktene med best miljøprofil og lavest levetidskostnader. For å oppnå ønsket effekt er det også viktig at det gis føringer om bruk av rammeavtaler generelt. Oversikt over hva som bestilles og hva som faktisk leveres og faktureres gir oppdragsgiverne full oversikt over forbruk og avdekker avvik fra tilbud. Alle avtaler følges opp gjennom kontraktsadministrasjonsverktøy og kontraktsregister på nye Doffin. Dette gir oppdragsgiveren oversikt over egne avtaler og bruk av disse, samtidig som omverdenen får bedret innsyn i kvaliteten på den enkelte oppdragsgivers innkjøpspraksis knyttet til miljø, innovasjon og andre forhold.

Statens innkjøpssenter inkluderer som tidligere nevnt miljøhensyn i sine avtaler. I det videre arbeidet der Statens innkjøpssenter vil ha en nøkkelrolle i å gå foran med ledende praksis, vil det publiseres data knyttet til kontraktsoppfølging på miljø i avtalene. Dette som del av arbeidet med økt synlighet for arbeidet med klima-, miljøvennlige og innovative offentlige anskaffelser.

Implementering og etterlevelse av regelverk: OECD (2020) peker på manglende implementering og etterlevelse av regelverk for bærekraftige offentlige anskaffelser. I henhold til OECD er det behov for forbedring i form av kontroll og revisjonssystem som omfatter bærekraftige offentlige anskaffelser. Riksrevisjonen er i gang med å undersøke hvordan myndighetene gjennomfører sine anskaffelser for å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger. Videre vet vi at det kan være krevende for innkjøpere å holde seg oppdatert om relevant regelverk for f.eks. transport eller miljøgifter.

For å bidra til bedre implementering og etterlevelse av regelverket vil DFØ teste en veiledningsfunksjon i Doffin knyttet til enkelte transportanskaffelser omtalt i *Kunnskapsgrunnlag om nullutslipp i leveranser til det offentlige* (2020). Innkjøper har ofte begrenset tid og kompetanse til å gjøre klima-, miljøvennlige og innovative anskaffelser. Det kan i seg selv være krevende for innkjøper å holde oversikt over relevante miljøbestemmelser i særlovgivning på alle ulike områder de gjør innkjøp. Videre er det ikke alle innkjøpere som har tid eller kapasitet til å benytte seg av veiledning og kriterieveiviser for å stille treffsikre krav og kriterier. I denne sammenheng er det også relevant å se hen til at flere EU land har innført obligatoriske krav for visse kategorier og at EU Kommisjonen vurderer obligatoriske krav for enkelte kategorier på EU-nivå. Veiledningsfunksjonen er derfor tenkt koblet mot relevant regelverk, anbefalte nasjonale minimumskrav og/eller veiledning for disse utvalgte transportkategoriene.

61 Meld.st. 22(2018-2019): Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser, s. 77.
62 Rambøll og Difi (2018): Modenhhet i offentlige anskaffelser. Hovedundersøkelse.

Videre vil DFØ etablere en database med de mest ambisiøse miljøkravene innen transport, bygg og mat til inspirasjon og gjenbruk som oppdateres regelmessig.

Flere rapporter, herunder Nullutslippsutredningen (2020)⁶³, Deloitte (2020)⁶⁴ og Inventura (2020), viser at det fortsatt eksisterer betydelige barrierer for både sirkulær økonomi, så vel som null- og lavutslippsløsninger. I det videre arbeidet vil DFØ derfor utrede mulighetene som oppstår i overgangen mot null- og lavutslippsløsninger og mer sirkulære anskaffelser. I den forbindelse vil det være naturlig å se på ulike juridiske og anskaffelsesfaglige problemstillinger. DFØ har høsten 2020 satt i gang et arbeid for å se på mulighetsrommet for videresalg av produkter i stat og kommune. Ved første revisjon av handlingsplanen vil det være naturlig å se statistikk for utviklingen i andelen klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon opp mot eventuelt behov for revisjon av regelverk eller andre tiltak for å sikre etterlevelse og oppfølging av regelverk.

Tiltak:

- Statens innkjøpssenter og andre statlige nøkkelvirkomheter publiserer resultater fra kontraktsoppfølging for klima-, miljøvennlige og innovative anskaffelser.
- DFØ inkluderer tilgjengeliggjøring av bedre data om miljø og innovasjon i offentlige anskaffelser som et mål for sitt arbeid med å heldigitalisere offentlige anskaffelser innen utgangen av 2024. Som del av dette skal DFØ teste en veiledningsfunksjon i Doffin i kombinasjon med andre relevante kanaler som bidrar med informasjon om relevant regelverk, anbefaling om minimumskrav og/eller veiledning knyttet til å stille krav til nullutslipp i leveranser til det offentlige.
- DFØ vil etablere en database med gode eksempler på anbud fra etater som går foran med ambisiøse klima- og miljøkrav for eksempel innen transport, bygg og mat til inspirasjon og gjenbruk som oppdateres regelmessig.
- DFØ vil i samarbeid med andre ansvarlige myndigheter vurdere juridiske spørsmål som oppstår i overgangen til anskaffelser av nye klimavennlige løsninger og en mer sirkulær økonomi

3.10. DFØ videreutvikler sin rolle som katalysator og veileder for brukerne om tilgjengelige ordninger for økonomisk støtte for merkostnader, risikoavlastning, og kompetansebygging

Når det offentlige stiller krav til klima- og miljøløsninger i sine anskaffelser, kan det medføre merkostnader for leverandøren i form av økte investerings- eller driftskostnader. Dette gjelder særlig på områder hvor teknologien er umoden, og de etterspurte løsningene må utvikles. Uten finansieringsordninger, for eksempel direkte støtte til leverandør eller oppdragsgiver, kan merkostnadene utgjøre en

barriere for inngivelse av tilbud, drive opp prisen i en slik grad at konkurransen avlyses eller at for eksempel fossile løsninger velges fremfor null- eller lavutslippsløsninger.

Når det gjelder klimakrav i anskaffelser, er det særlig støtte fra Enova og Miljødirektoratets Klimasats-ordning som i dag kan være relevant for å dekke merkostnader. Dette gjelder spesielt merkostnader forbundet med nullutslippstransport. Enova har støtteordninger rettet mot både privat og offentlig sektor, mens Klimasats kun støtter kommuner og fylkeskommuner. Innovasjon Norge har en støtteordning på 100 millioner kr per år til "Innovasjonspartnerskap", som deles ut til 5-8 offentlige-private samarbeidprosjekter. Støtte fra denne ordningen skal i hovedsak dekke kostnader ved en innovativ anskaffelsesprosess der det utvikles nye løsninger.

Det er identifisert visse mulighetsrom i regelverket som kan åpne for tildeling av direkte støtte til dekning av merkostnader ved investering i nullutslippskjøretøy i forbindelse med offentlige anskaffelser. Det er en diskusjon av disse mulighetene og utfordringene i rapporten "Nullutslippstransport i leveranser til det offentlige. Kunnskapsgrunnlag" (DFØ og Miljødirektoratet, 2020). Andre økonomiske virkemidler enn direkte støtte kan også vurderes for å dekke eventuelle merkostnader ved innfasing av ny nullutslippsteknologi. En økning i fylkenes inntektsrammer synes eksempelvis å kunne gi en mer forutsigbar løsning enn forsøk på å oppnå direkte støtte til det enkelte prosjekt. Av klimameldingen fremgår det at regjeringen vil kompensere kommunesektoren for eventuelle merkostnader som følge av innføring av krav til nullutslippsløsninger i offentlige kjøp av personbiler og lette varebiler fra 2022 og for bybusser fra 2025, forutsatt budsjettmessig dekning.

Klimasats er en støtteordning for kommuner og fylkeskommuner som vil kutte utslipp av klimagasser og bidra til omstilling til lavutslippssamfunnet. Ordningen forvaltes av Miljødirektoratet. Klimasats har i perioden 2016 til 2021 mottatt mer enn 2500 søknader for 2,47 mrd. kr til klimaprosjekter i kommuner og fylkeskommuner. Ordningen har gitt støtte til om lag 1500 prosjekter og tildelt ca. 1,13 milliarder kr. En stor andel av de 1500 prosjektene handler om klimavennlige anskaffelser, som f.eks. innkjøp av elektrisk transport i kommunal drift, utslippsfrie byggeplasser, utslippsfrie maskiner som ikke omfattes av Enovas ordninger, veidrift med lave utslipp, utslippsfrie kollektivtjenester, redusert matsvinn i kommunal matservering, klimavennlige kommunale bygg etc. 53 prosjekter har fått støtte til systematisk arbeid med å stille gode krav til klimavennlige anskaffelser i kommunene. Totalt har to av tre norske kommuner fått støtte fra ordningen, spredt over hele landet, i alle fylker. Fra 2021 kan også Longyearbyen lokalstyre på Svalbard søke.

En følgeevaluering gjennomført av Menon Economics 2017-2019 viser at Klimasats har høy grad av utløsende effekt, om lag 70 prosent, dvs. at Klimasats bidrar til klimatiltak som ellers ikke ville blitt gjennomført. Prosjektgjennomføringen er også høy; mellom 87-92 prosent av de som får tilsagn gjennomfører som planlagt. For om lag halvparten av prosjektene har tiltaket ført til at kommunen

setter i gang ytterligere klimatiltak. Tilbakemeldingene fra kommunene viser at de vurderer ordningen som nyttig, fleksibel (mange typer prosjekter kan støttes) og enkelt å administrere for søker (søke/rapportere). En effektevaluering utført av Civitas m.fl. (2020) har vurdert klimaeffekten av tiltak i Klimasats-ordningen på kort og lang sikt. Følgeevalueringen og effektevalueringen viser at Klimasats bidrar til direkte kutt i utslipp av klimagasser, og hjelper fram bruk av klimavennlige teknologier, som for eksempel elektriske tjenestebiler, utslippsfrie anleggsmaskiner og klimavennlige materialer i kommunale bygg.

Støttesum og antall søknader har økt betydelig over ordningens levetid. I 2020 søkte kommunene støtte for over 660 millioner kroner. I 2021 er det satt av 100 millioner kroner til ordningen. Miljødirektoratet vurderer at ambisjonsnivået i søknadene er hevet over tid, og kommunene samarbeider i økende grad med andre aktører om klimatiltak, som næringslivet, andre kommuner og innbyggere. Ordningen er nå rettet enda tydeligere inn mot blant annet klimahensyn i anskaffelser, blant annet gjennom flere søknadsfrister i året noe som kommune har etterlyst. Flere søknadsfrister gjennom året åpner for at kommuner som skal gjennomføre en anskaffelse i løpet av året, kan søke om penger nær tidspunktet for anskaffelsen, i motsetning til å vente på én årlig søknadsfrist, noe som ofte vil være for sent for den konkrete anskaffelsen. Videre er utlysning og krav til blant annet støtte til merkostnader for klimaløsninger i anskaffelser og kommunens systematiske arbeid med å stille klimakrav i anskaffelsene tydeliggjort ytterligere i 2021, noe som som vil bidra til økt forutsigbarhet i evalueringen av søknader. Klimakur 2030 viser et stort potensial for å utløse klimatiltak ved bruk av offentlige anskaffelser, og kommuner og fylkeskommuner har en sentral rolle som aktør. Det er viktig å fortsatt ha tett sammenheng mellom tilskudd og andre virkemidler i verktøykassa for klimavennlige anskaffelser. På den måten kan økonomisk støtte der klimahensyn gir merkostnad, sammen med veiledning, verktøy og inspirasjon, bidra til å nå målene i handlingsplanen.



Foto: Kommunalbanken

Grønne anskaffelser og grønn finansiering

Flere deler av virkemiddelapparatet bidrar med økonomisk støtte til oppdragsgiver og leverandør for teknologiutvikling som bidrar til at vi når klimamålene våre, herunder Enova, Miljødirektoratets Klimasats og Kommunalbanken.

Kommunalbanken, den statseide banken som finansierer kommuner og fylkeskommuner, har nylig lagt til klimarisiko blant kriteriene for grønne lån og har laget en nettportal som gir innsikt i klimarisiko i kommunal sektor: www.klimarisiko.kommunalbanken.com

Fra et klimarisiko-perspektiv ser man ikke på hvordan ens virksomhet påvirker klimaet, men på hvordan klimaendringer og klimapolitikk påvirker egen virksomhet. Det regjeringsoppnevnte Klimarisikoutvalget pekte på at manglende oppmerksomhet mot klimarisiko i offentlig sektor kan føre til sløsing med felleskapets ressurser, for eksempel ved at det må brukes store summer på reparasjon etter skader i stedet for at det investeres i klimatilpasning.

Det er vanlig å dele klimarisiko inn i to typer:

- Fysisk klimarisiko: risiko som følger av et endret klima, slik som større fare for flom, overvannskader, råteproblematikk, lange tørkeperioder eller havnivåstigning.
- Overgangsrisiko: risiko som følger av omstillingen til et lavutslippssamfunn, slik som økonomiske konsekvenser av karbonprising, forbud mot fossile brenslers, strengere krav til gjenvinning og sirkulærøkonomi, mm.

Enova støtter teknologiutvikling og tidlig markedsintroduksjon av grønne løsninger, og skal bidra til å oppnå varige markedsendringer slik at løsninger tilpasset lavutslippssamfunnet på sikt blir foretrukket uten støtte. Enova styres på et overordnet nivå gjennom fireårige styringsavtaler. Gjennom den nye avtalen for perioden 2021-2024 er Enova spisset som teknologi- og klimavirkemiddel. Formålet til Enova er å bidra til reduserte ikke-kvotepiktige klimagassutslipp mot 2030 og teknologiutvikling og innovasjon som bidrar til utslippsreduksjoner frem mot lavutslippssamfunnet i 2050. Innenfor rammene av avtalen er Enova selv som utformer programmer og støtteordninger.

Tiltak:

- DFØ bidrar med veiledning om støtteordninger med relevans for klima-, miljøvennlige og innovative offentlige anskaffelser

63 Miljødirektoratet og Digitaliseringsdirektoratet (2020): Nullutslippstransport i leveranser til det offentlige. Kunnskapsgrunnlag, s. 24-25.
64 Deloitte (2020) på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet, Kunnskapsgrunnlag for nasjonal strategi for sirkulær økonomi. Oppsummerende rapport.

4. De prioriterte innkjøpskategoriene

Stortingsmelding for smartere innkjøp peker på noen prioriterte områder som vil omtales i denne handlingsplanen, sammen med spesifikke tiltak, for å hjelpe oppdragsgivere med å klargjøre de overordnede prioriteringene for klima- og miljøvennlige anskaffelser og grønn innovasjon⁶⁵. Når virksomhetene skal gjøre konkrete anskaffelser må anbefalingene om spesifikke tiltak vurderes opp mot lovens hovedformål om effektiv ressursbruk og utredningsinstruksen for virksomheter som omfattes av denne.

Prioriterte innkjøpskategorier der oppdragsgiver som hovedregel skal inkludere miljøkrav eller kriterier for å bidra til redusert miljøbelastning samt fremme null- og lavutslippsløsninger og sirkulær økonomi er:

- transport
- bygg, anlegg og eiendom (BAE)
- mat og måltidstjenester
- plastprodukter og produkter som inneholder plast
- IKT/elektriske og elektroniske produkter
- batterier
- møbler
- tekstiler

Offentlige oppdragsgivere har nasjonale politiske føringer om å fremme lav- og nullutslippsløsninger og ved offentlige anskaffelser der det er relevant. Det vises herunder til nasjonal strategi for sirkulær økonomi fra 2021 som tydeliggjør offentlige anskaffers rolle i en mer sirkulær økonomi.

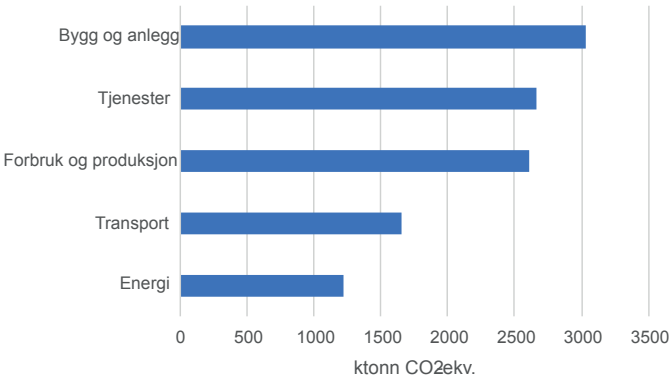
Å etterspørre **nullutslippsløsninger** er hovedsporet innen de fleste transporttyper. I tillegg bør løsninger som reduserer transportbehovet vurderes. For byggog anlegg skal oppdragsgiver som hovedregel fremme fornybare og klimavennlige løsninger i bygget, nullutslippsløsninger på byggeplass samt etterspørre sirkulære løsninger og lavutslippsmaterialer.

Sirkulære anskaffelser er ifølge Europakommisjonen et sentralt virkemiddel for å oppnå en bærekraftig, ressurseffektiv og konkurransekyktig lavutslippøkonomi⁶⁶. Essensen i den sirkulære økonomien er at man forsøker å bevare verdien av produktene så lenge som mulig i produktkjeden, slik at behovet for påfyll av nye materialer og energi reduseres mest mulig. Videre er det viktig å unngå innhold av helse- og miljøfarlige stoffer. Ifølge EUs handlingsplan for sirkulær økonomi fra 2020 kan så mye som 80 prosent av et produkts miljøpåvirkning bli avgjort i designfasen. Her lister EU-kommisjonen opp et utvalg av bærekraftskriterier som de vil bygge på i videre arbeid om bærekraftig design. Dette er gode prinsipper for sirkulær økonomi som

DFØ også vektlegger i veiledning for offentlige anskaffelser. Dette inkluderer å sikre lengre levetid på produkter som følge av kvalitet, reparerbarhet, mulighet for oppgradering og reduksjon av bruk av engangsprodukter. Krav til redusert mengde helse- og miljøfarlige stoffer, økt andel materialgjenvunnet råvare i nye produkter samt økt materialgjenvinning av det som kasseres, vil også være viktige bidrag. I tillegg kan produkt som en tjeneste være en mulighet. Det generelle klima- og miljøfotavtrykket til produkter skal reduseres.

BAE-næringen har et svært høyt potensial for sirkularitet⁶⁷, og er en næring som er viktig for sysselsettingen i landet. I skjæringspunktet mellom bygg og anlegg og transport er det et betydelig potensial for å kutte klimagassutslipp ved omlegging til null- og lavutslippsteknologi i bygge- og anleggsplasser. Tabellen nedenfor viser at det innen offentlige innkjøp er bygg- og anleggsektoren som har størst klimafotavtrykk⁶⁸ (rundt 3 millioner tonn CO2e; figur 1). I tillegg er kjøp av tjenester, produksjon og forbruk av mat og andre varer, og kjøp av transport store kilder til klimafotavtrykk. Transport er også en betydelig kategori og tar vi med den transporten som oppstår ved kjøp og levering av produkter og tjenester til det offentlige (indirekte transport, se figur 5), er denne kategorien enda større enn bygg totalt.

Figur 8: Klimafotavtrykket til offentlige innkjøp fordelt på hovedkategorier



Figur 8: Klimafotavtrykket til offentlig innkjøp fordelt på hovedkategorier i 2016 (kt CO2e) Dette inkluderer både direkte og indirekte utslipp i livssyklusen, både i Norge og utenlands, til varene og tjenestene⁶⁹.

65 Meld.st 22 (2018-2019) Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser, s.82.

66 Jf. Europakommisjonen (2017) Public procurement for a circular economy. Good practice and guidance, s. 5

67 Deloitte (2020) på oppdrag fra Klima og miljødepartementet, Kunnskapsgrunnlag for nasjonal strategi for sirkulær økonomi, s. 14.

68 Dette inkluderer klimagassutslipp i utlandet.

69 https://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser2/files/klimafotavtrykk_for_offentlig_virksomhet.pdf

Gjennom klima- og miljøvennlige og innovative offentlige anskaffelser kan næringsutvikling, klima- og miljømål og en effektiv offentlig sektor sees i sammenheng⁷⁰. Norge kan på flere områder ta en ledende rolle i teknologiutvikling og løsninger for det grønne skiftet. Vi har allerede eksempler på at offentlige anskaffelser har bidratt til utvikling av elektriske ferger i Norge.

Det er rom for at Norge kan bli konkurransedyktig på grønne teknologier og løsninger. I Danmark er det estimert betydelig verdiskapingspotensial ved økt sirkularitet innen bygg, anlegg og eiendom⁷¹. Deloitte (2020)⁷² har gjort en vurdering basert på norsk næringsstruktur og ressursgrunnlag som peker på at blant

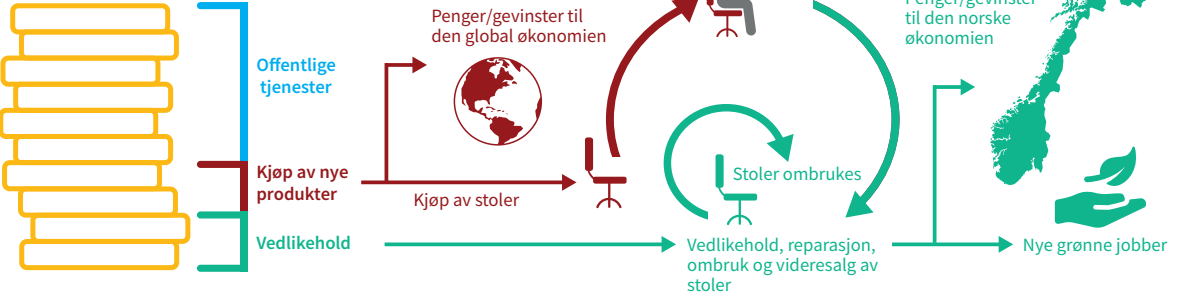
annet bygg, anlegg og eiendom, prosessindustri, skogbruk, fiskeri samt landbruk er områder som for Norge er sentrale for omstilling i retning mer sirkulær økonomi. Deloitte peker også på at mer sirkulære batterier og møbler representerer et betydelig næringsutviklingspotensial for norsk næringsliv. Figur 9 illustrerer hvordan en mer sirkulær økonomi der produktenes levetid utvides gjennom reparasjon, deling, ombruk og videresalg øker verdi- og jobbskaping nasjonalt sammenlignet med at vi ved bruk og kast av nye produkter i en lineær økonomi primært bidrar til verdiskapning globalt.

Figur 9: Sirkulær versus lineær anskaffelse av møbler⁷³.

Lineær anskaffelse



Sirkulær anskaffelse



70 Departementene (2017) Bedre vekst, lavere utslipp – regjeringens strategi for grønn konkurransekraft, s. 21

71 Ellen MacArthur Foundation m.fl. (2015): Delivering the circular economy: A toolkit for policymakers.

72 Deloitte (2020) på oppdrag fra Klima og miljødepartementet, Kunnskapsgrunnlag for nasjonal strategi for sirkulær økonomi.

73 Basert på en figur utviklet av Zero Waste Scotland.

4.1. Transport

Regjeringen har ambisjon om å halvere klimagassutslippene fra transportsektoren innen 2030⁷⁴. Med 30 prosent av Norges klimagassutslipp, er transportsektoren en betydelig utslippskilde. I tillegg står transport for støy, luftforurensing og mikroplast (fra dekkslitasje), og transportinfrastrukturen beslaglegger store arealer. I Klimaplan for 2021-2030 (Meld. St. 13 2020-2021) varslet regjeringen en opptrapping av CO2-avgiften til 2000 kr/tonn CO2 i 2030. Planen inneholder en rekke føringer for transportsektoren som er relevante for utformingen av offentlige anskaffelser på transportområdet. Blant annet vil regjeringen:

- bruke offentlige innkjøp for å bidra til at null- og lavutslippsløsninger blir utviklet og tatt i bruk i transportsektoren.
- legge måltallene for nullutslippskjøretøy fra NTP 2018-2029 til grunn for utforming av virkemidlene, dette innebærer blant annet
 - å fortsette å bruke offentlige innkjøp for å bidra til at nullutslippsløsninger blir utviklet og tatt i bruk. Dette virkemiddelet er særlig relevant for mål for bybusser og varetransport i byene.
 - å ta sikte på å innføre krav som sikrer nullutslipp i nye bybussinnkjøp fra 2025. Hvordan kravet også kan gjelde biogass skal utredes.
 - ta sikte på å innføre krav som sikrer nullutslipp i offentlige kjøp av personbiler og mindre varebiler fra 2022⁷⁵
 - utrede krav til nullutslipp i offentlige kjøp av større varebiler, langdistansebusser og lastebiler
- at statlige etater skal legge stor vekt på de miljømessige gevinstene ved gjenbruk av allerede utbygde areal og eksisterende bygninger og på å være lokalisert nær sentrum av byer og tettsteder og kollektivknutepunkt i tråd med retningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging
- at i byområdene skal klimagassutslipp, kø, luftforurensing og støy reduseres gjennom effektiv arealbruk og ved at veksten i persontransporten blir tatt med kollektivtransport, sykkel og gange
- utrede klimakrav i offentlige innkjøp av sjøtransporttjenester med sikte på innføring i 2023
- innføre lav- og nullutslippskriterium i nye anbud for fergesamband der det ligger til rette for det, i løpet av 2023
- innføre lav- og nullutslippskriterium i nye anbud for hurtigbåter der det ligger til rette for det, i løpet av 2025
- fortsette å støtte fylkeskommunene slik at det er mulig å prioritere lav- og nullutslippsløsninger på ferger og hurtigbåter
- utrede klimakrav for offentlige innkjøp av godstransport på sjø

- ta sikte på å innføre et omsetningskrav for biodrivstoff i anleggsdiesel fra 2022, som fram mot 2030 blir økt til samme nivået som veitrafikken
- ta sikte på å innføre et omsetningskrav for biodrivstoff i skipsfart fra 2022
- ta sikte på å slå sammen omsetningskravene for biodrivstoff i veitransport og anleggsdiesel til et felles omsetningskrav og utrede om et felles omsetningskrav også kan gjelde for skipsfarten

Nullutslippsløsninger i transport innebærer bruk av elektrisk motor i kombinasjon med batteri, direkte bruk av strøm, eller brenselcelle som bruker en karbonfri energibærer, som hydrogen. Nullutslipps-løsninger har ikke utslipp av klimagasser eller annen skadelig eksos ved bruk⁷⁶. I maritim transport kan bruk av naturgass (LNG) bidra til å redusere utslipp av NOX og CO2, sammenlignet med konvensjo-nelle fossile drivstoff, men også her finnes og utvikles det null- og lavutslippsalternativer

For kjøretøy med forbrenningsmotor vil bruken av biodrivstoff og biogass kunne redusere utslippene. Virkemiddelet for å fremme bruk av flytende biodrivstoff i Norge er omsetningskrav stilt i forskrift. Omsetningskrav er innført for drivstoff til veigående transport og fra 2020 ble det introdusert et omsetningskrav for avansert biodrivstoff i luftfart. Det tas sikte på å innføre omsetningskrav for anleggsdiesel og sjøfart. Biodrivstoff som blir brukt til å tilfredsstillte klimakrav i offentlige innkjøp og som blir rapportert som del av omsetningskrav, bidrar ikke til ytterligere klimaeffekt utover volumet i omsetningskra-vet, jf. DFØs drivstoffmatrise for tunge kjøretøy.⁷⁷ Biogass er per i dag ikke omfattet av omsetningskravet.

For å følge opp punktene i klimaplanen om nullutslippskrav til personbiler, lette varebiler og bybusser er et forslag til ny forskrift om energi og miljøkrav ved offentlig anskaffelser av kjøretøy til veitrans-port sendt på høring med frist 13. november 2021. I forslaget innfø-res krav til nullutslipp ved offentlige anskaffelser av personbiler, lette varebiler fra 2022 og for bybusser fra 2025. Det åpnes for unntak fra kravene dersom primærbehovet ved anskaffelsen ikke kan dekkes ved nullutslippskjøretøy eller dersom bybusser bruker biogass. Den foreslåtte forskriften er planlagt å tre i kraft 1. januar 2022.

Regjeringens hydrogenstrategi (2020) peker på at maritim sektor, tungtransport og industrielle prosesser som aktuelle bruksområder for hydrogen⁷⁸. EU har også en satsning på hydrogen. Elektrifisering og grønn omstilling kan mer generelt gi mange nye arbeidsplasser og økt verdiskapning. Offentlige anskaffelser i transportsektoren kan være viktig for å realisere potensialet.

Anbefalte prioriteringer innen transportanskaffelser

DFØ og Miljødirektoratet anbefaler følgende prioriteringer for oppdragsgivere som skal anskaffe transporttjenester⁷⁹.

Prioriteringer innen transportanskaffelser for oppdragsgivere	
Oppdragsgiver skal søke å gjennomføre anskaffelser som bidrar til å: • Fremme nullutslippsløsninger der teknologien ligger til rette for det. • Fremme bruk av biogass der det er hensiktsmessig. • Redusere tjenestetransport, blant annet gjennom digitalisering. • Øke deling av transportmidler og fremme sykkel, gange og nye typer mobilitetsløsninger der de er mer effektive. • Fremme effektive logistikk løsninger.	
Type transportanskaffelse	Forslag til tiltak
Egen transport Transport av offentlige virksomheters egne ansatte	• Redusere personreiser gjennom digitalisering av møter. • Når kjøretøy i virksomhet skal byttes ut skal som hovedregel nullutslipp velges.⁸⁰ • Økt deling/sambruk av transportmidler internt i offentlige virksomheter og mellom etater/ virksomheter. • Tilby elsykler eller andre løsninger til ansatte for transport i tjeneste. • Etterspørre nullutslippstaxi ved tjenestereiser.
Transport for fellesskapet Transport som kjøpes inn av det offentlige for å dekke offentlige behov.	• Ved anskaffelse av nye kollektivtjenester, buss og renovasjonstjenester, anbefaler DFØ som hovedregel at nullutslippsløsninger brukes. • Ved anskaffelse av ferge- og hurtigbåttjenester skal som hovedregel lav- eller nullutslippsløsninger velges. • Fylkeskommunen har spesielt ansvar for å fremme nullutslipp i hurtigbåter og ferger, oftest gjennom innkjøp av tjenester. Ved etterspørsel mot skipsbransjen er det viktig å samordne seg, gjerne med støtte fra Leverandørutviklingsprogrammet. • Fremme mobilitetsbaserte bestillings- og informasjonstjenester som muliggjør sømløs korrespondanse med buss, båt, banetransport og/eller sykkel og reduserer behov for privatbilisme, som Kolumbus’ HjemJobbHjem. • Bruk av krav og kriterier som fremmer innfasing av nullutslippsteknologi underveis i kontraktperioden, som Ruters anskaffelse av busstjenester av Asker og Bærum, vist i eksempelet nedenfor.
Transport som del av vare- og tjenesteleveranser	• Stille krav om nullutslippstransportBiogass kan prioriteres der det er hensiktsmessig. Dette inkluderer varelevering og transport i forbindelse med tjenester (f.eks. håndverkere, rengjøring, konsulenter etc.). • Redusere transport ved å etterspørre effektive logistikk løsninger, gode bestillingsrutiner, og eventuelt bonusordninger i kontraktene. • Etterspørre godstransport på sjø og bane fremfor vei, der det ligger til rette for det.

74 Meld. St. 13 (2020-2021). Klimaplan for 2021-2030.

75 Statens Vegvesen har på oppdrag for Samferdselsdepartementet sendt forslag til ny forskrift om energi og miljøkrav ved offentlig anskffelser av kjøretøy til veitransport på alminnelig offentlig høring. Departementet foreslår å innføre nullutslippskrav ved offentlige anskaffelser av personbiler, lette varebiler og bybusser. Dagens forskrift 11. desember 2017 nr. 1995 om energi- og miljøkrav ved anskaffelse kjøretøy til veitransport foreslås erstattet av en ny forskrift om nullutslippskrav med nye bestemmelser om terskelverdier og unntak fra nullutslippskravet. Bestemmelser om formål, virkeområde og det generelle unntaket fra forskriften foreslås videreført tilnærmet uendret i ny forskrift. Det er foreslått at nullutslippskravene for personbiler og lette varebiler skal gjelde fra 2022, mens kravet for bybusser skal gjelde fra 2025. Ny forskrift er planlagt å tre i kraft 1.1.2022.

76 Meld. St 13 (2020-2021) Klimaplan for 2021-2030

77 Drivstoffmatrise for tunge kjøretøy til veitrafikk: <https://www.anskaffelser.no/verktoy/veiledere/drivstoffmatrise-tunge-kjoretoy-til-veitrafikk>

78 Olje- og energidepartementet og Klima og miljødepartementet (2020) Regjeringens hydrogenstrategi.

79 En rekke av tiltakene bygger videre på analyser hentet fra DFØ og Miljødirektoratet (2020) Nullutslippstransport i leveranser til det offentlige <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m1783/m1783.pdf>

80 Et forslag til ny forskrift om energi og miljøkrav ved offentlig anskaffelser av kjøretøy til veitransport er på høring frem til 13. november 2021. I forslaget innføres krav til nullutslipp ved offentlige anskaffelser av personbiler, lette varebiler fra 2022 og for bybusser fra 2025, med enkelte unntak. De foreslåtte endringene er planlagt å tre i kraft 1.1.2022. Se nærmere omtale over i pkt. 4.1.

4.1.2. Ny teknologi og innovasjon i transportsektoren

Stortingsmelding for smartere innkjøp og regjeringens strategi for grønn konkurransekraft⁸¹ fremhever transport som en kategori der det er særlig stort potensiale for klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon.

Ny teknologi skaper store muligheter for innovasjon og klimagassreduksjon i transportsektoren:

- Elektriske maskiner, fartøy og kjøretøy innføres raskt i markedet
- Intelligente ladesystemer utjevner effektbelastning på el-nettet
- Digitale samhandlingsløsninger reduserer behov for fysisk flytting
- Intelligente bestillingsløsninger optimerer logistikk for både mennesker (f.eks. «Hent meg» kollektive tjenester) og varer

De fleste av disse innovasjonene kan gi lavere driftskostnader på sikt, men krever ofte investeringer i infrastruktur, organisasjonsendringer og kompetanse. Det er derfor flere innovasjonsområder som bør prioriteres for å understøtte prioriteringene som anbefales for anskaffelse av transporttjenester.

Disse er for eksempel:

- IKT: bestillingsløsninger for bedre dynamisk tilpassing av persontransport tilbud til etterspørsel, inklusiv kunstig intelligens for prediksjon av behov
- Forretningsmodeller for integrasjon av persontransport leverandører i et integrert marked for fleksible kollektive tjenester.
- Strømleverandører, finansieringskilder, mm. som tilbyr forretningsmodeller og teknologier for smart ladeinfrastruktur og effektstyring
- Maritim sektor for nullutslippshurtigbåter.

Ruter anskaffelse av el-busser med økende innfasing i kontraktperioden

I anskaffelse av busser til Asker og Bærum for perioden 2020-2031 åpnet Ruter for at nullutslippsteknologi kan innføres i løpet av kontraktperioden, og vektet ut fra perioden som kjøretøyene vil være i drift. Fra oppstart ultimo juni 2020 vil 15 prosent av bussene som skal benyttes være elektriske. Fra 2025 vil 60 prosent av bussene som skal benyttes være elektriske.

Ved å premiere nullutslippsløsninger også når det fases inn underveis i kontraktperioden, gis leverandørene mulighet til å danne seg gradvis erfaring med løsningen (som ruteplanlegging og ladebehov etc.). Videre antas prisen på elektriske bussene å synke framover, grunnet fallende batterikostnader. Dette kan redusere kostnaden for transporttjenesten og samtidig øke miljøgevinsten av anskaffelsen.



Foto: Ruter

4.1.3. Utdypning av prioriteringene

Fremme nullutslippsløsninger

Offentlige anskaffelser er et viktig virkemiddel for å øke tempoet for innfasing av nullutslippsløsninger. Norge er et foregangsland innen elektriske transportløsninger, og overgang til elektrisk transport og andre nullutslippsløsninger er et nøkkeltiltak for å kutte utslipp i transportsektoren. For å følge opp punktene i klimaplanen om nullutslippskrav til personbiler, lette varebiler og bybusser er et forslag til ny forskrift om energi og miljøkrav ved offentlig anskaffelser av kjøretøy til veitransport sendt på høring med frist 13. november 2021. I forslaget innføres krav til nullutslipp ved offentlige anskaffelser av personbiler, lette varebiler fra 2022 og for bybusser fra 2025. Det åpnes for unntak fra kravene dersom primærbehovet ved anskaffelsen ikke kan dekkes ved nullutslippskjøretøy eller dersom bybusser bruker biogass. De foreslåtte kravene er planlagt å tre i kraft 1. januar 2022.

I rapporten "Nullutslippstransport i leveranser til det offentlige" trekker Miljødirektoratet og DFØ frem at "en sentral fordel med elektriske transportløsninger er at de er skalerbare. Med det menes at løsningen kan repliseres i stort omfang. Elektrifisering av transportsektoren er derfor et nøkkeltiltak for å kutte utslipp i Norge og i verden for øvrig"⁸². Muligheten for å introdusere elektriske løsninger i stor skala henger også sammen med forventningene om at de på sikt kan bli konkurransedyktige med fossilbaserte løsninger uten større subsidier. Forbedringer av teknologisk modenhet slik at nullutslippsløsninger blir konkurransedyktige med fossile transportløsninger, er avgjørende for at nullutslippsløsninger skal kunne fases inn i alle deler av transportsektoren.

For samtlige typer transportanskaffelser er batterielektrisk framdrift den nullutslippsteknologien som er mest markedsmodent per i dag, men det er mer usikkert hva som på sikt blir et alternativ for de de mest energiintensive transportformene som f.eks. lastebiler, trekkvogner og langdistansebusser, og her kan hydrogen få en større rolle⁸³. I tillegg er ammoniakk aktuelt for skip. Bruk av biogass er en moden teknologi i de fleste transportsegmenter, og tilgjengeligheten av biogass forventes å øke framover. Bruk av biogass i offentlige anskaffelser der det er hensiktsmessig, vil gi klimagassreduksjoner og vil være viktig for økt ressursutnyttelse av organisk avfall i Norge. Elektrifisering av transportsektoren utløser også et behov for utbygging av ladeinfrastruktur. Enova og Miljødirektoratets Klimasats kan være relevante støtteordninger for ulike typer prosjekter innen klimatiltak i transportsektoren.⁸⁴ Koordinering på tvers av behovshavere (stat, fylkeskommuner og kommuner) i et gitt geografisk område kan være hensiktsmessig for å nå målene for innfasing av nullutslipp i transportsektoren. Det er også viktig at fremtidens ladebehov tas høyde for i nye veiprosjekter, også for lading av tunge

lastebiler og busser.⁸⁵

Biodrivstoff som blir brukt til å tilfredsstille klimakrav i offentlige innkjøp og som blir rapportert som del av omsetningskrav, bidrar ikke til ytterligere klimagassreduksjoner. Omsetningskravet for biodrivstoff i veitransport er fra 1. januar 2021 på 24,5 prosent med et delkrav om 9 prosent avansert biodrivstoff. Dette fører til en betydelig omsetning av biodrivstoff i Norge. Miljødirektoratet anbefaler at offentlige anskaffelser primært innrettes mot teknologier og løsninger som ikke er omfattet av omsetningskrav i de ulike sektorene, som nullutslippsteknologi og biogass. Offentlige anskaffelser innenfor veitransport har eksempelvis vært avgjørende for utviklingen av biogass i Norge, og fortsatt prioritering vil være viktig for videre utvikling.

Redusere tjenestereiser, blant annet gjennom digitalisering

Statens innkjøpssenters konservative estimat for utslipp knyttet til statlige flyreiser var i 2019 på 144 000 tonn CO2. Erfaringene fra Covid-19 viser at arbeidstakere på relativt kort tid har vennet seg til å gjennomføre digitale møter, og at det er mulig å forene effektiv samhandling med betydelig reduksjon i fysiske reiser.

Oppdragsgivere bør sette seg miljømål for virksomheten. Oppdragsgivere bør ha en reisepolicy som utfordrer behovet for kjøp av fysiske reiser. Dette vil redusere kostnader og klimagassutslipp. Digital samhandling krever imidlertid egnet IKT-infrastruktur, kompetanse og organisasjonsutvikling. Offentlige anskaffelser har en viktig rolle i å tilrettelegge for redusert transportbehov gjennom eksempelvis digitalisering. Det kan blant annet gjøres ved at oppdragsgiver vurderer behovet for IKT-utstyr og -drift i sammenheng med sin interne reisepolicy.

Øke delingsløsninger for mobilitet, sykkel og gange, og nye typer mobilitetsløsninger der de er mer effektive

Ulike utleieselskaper og deleløsninger for mobilitet er eksempler på den sirkulære økonomien, hvor ombruk og deling av produkter bidrar til å sikre mer verdiskaping med hensyn til investeringen både økonomisk og miljømessig. Deling krever imidlertid koordinering og nye rutiner. Noen kommuner ser på muligheten for at etater deler på kjøretøy. Andre har vist at det går an å leie ut nullutslippstjenestebiler utenom arbeidstiden. Det sparer penger og gir et bedre tilbud til befolkningen. Utfordringer for innkjøperen ved slike anskaffelser kan blant annet være å fremme holdningsendring i egen virksomhet, at nye forretningsmodeller må utvikles og at forsikringsavtaler må reforhandles. I tillegg kreves tilstrekkelig tilgang på ladestasjoner.

81 Departementene (2017) Bedre vekst, lavere utslipp – regjeringens strategi for grønn konkurransekraft, s. 21

82 Miljødirektoratet og DFØ (2020). Nullutslippstransport i leveranser til det offentlige. <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m1783/m1783.pdf>

83 https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m1625/m1625_sammendrag.pdf

84 Se mer om forholdet mellom offentlige anskaffelser i transportsektoren og disse støtteordningene i Miljødirektoratet og DFØ (2020). Nullutslippstransport i leveranser til det offentlige. <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m1783/m1783.pdf>

85 Se Meld. St. 20 (2020-2021) Nasjonal transportplan 2022-2033 kap. 6; regjeringen vil se etablering av alternativ drivstoffinfrastruktur og transportinfrastruktur i sammenheng, ved for eksempel å legge til rette for etablering av ladeinfrastruktur på rasteplasser og døgn-hvilplasser

Nye typer mobilitetsløsninger testes blant annet ut gjennom innovative anskaffelser i hyttekommuner i Hafjell-området, der man ønsker delingsbaserte mobilitetstjenester.⁸⁶ Disse prosjektene understøtter målsetninger i sirkulærøkonomi med å dreie forbruksmønstre fra kjøp av egne kjøretøy til fellesløsninger basert på deling.

Nye typer mobilitetsløsninger kan imidlertid medføre utilsiktede konsekvenser som for eksempel har vært tilfellet med elektriske sparkesykler. Konflikt med andre trafikanter samt høy ulykkes- og skaderisiko og generell helserisiko, kan dermed utløse behov for nye krav i anskaffelsesprosessene, herunder krav til utleieselskaper når det gjelder parkerings- og oppstillingsplasser, samt regler for tilgang og bruk mv.

Kollektivselskapenes tradisjonelle organisering og anskaffelser utfordres også av nye forretningsmodeller og mobilitetsløsninger, herunder bysykler, elektriske sparkesykler og selvkjørende busser. Videre åpner nye regler og teknologier for et mer dynamisk tilbud og fordeling av trafikken mellom tradisjonelle kollektivselskaper, drosjeselskaper og nye aktører. Denne utviklingen kan gi kostnadsbesparelser, og være til fordel for de reisende, og miljøet, ved å redusere bruken av personbil og ved å avlaste kollektivtransporten. Utviklingen kan forseres av koordinerte krav fra offentlige innkjøpere tilpasset de geografiske og demografiske realitetene i regionen. Videre er det mulig å inkludere nye grønne løsninger og grønne oppstartsbedrifter for eksempel ved bruk av dynamisk innkjøpsordning.

Halden-modellen for deling av fossilfrie biler og elsykler:

Halden kommune har fått støtte fra Klimasats til et prosjekt hvor de anskaffet en tjeneste hvor 20-40 fossilfrie biler leies innenfor ordinær arbeidstid til tjenestereiser for ansatte. Det er også anskaffet 20 elsykler med samme utleiemodell. Bilene og syklene brukes av ansatte som erstatning for bruk av private biler til tjenestereiser. På kvelder og ettermiddager leies bilene ut rimelig til innbyggerne. En app brukes som bookingsystem og som nøkkel. Deleordningen er levert av en privat aktør og er resultat av to offentlige anskaffelser. I 2019 var det kun elektriske biler i ordningen, men kommunen har mulighet til også å leie biogass- og hydrogenbiler dersom de ønsker det. Deleordningen har positive effekter med hensyn til klima og miljø i kommunen, men også sosialt, ettersom det også tilgjengeliggjør billeie for innbyggere med begrensede økonomiske ressurser. Andre kommuner, som Bodø og Fredrikstad har gjennomført lignende anskaffelser.



Foto: Halden kommune

86 <https://innovativeanskaffelser.no/sirkulaer-mobilitet-i-hyttkommuner/>

Fremme effektive logistikk løsninger

Forbedret logistikk og effektivisering ved leveranser av varer og tjenester kan ifølge Klimakur 2030 lede til betydelige utslippsreduksjoner⁸⁷. For å oppnå dette kreves endret atferd og kultur i offentlige virksomheter, og for leverandører kan det kreve nye måter å organisere seg på, og investering i nye digitale løsninger.

For offentlige virksomheter er et sentralt tiltak å optimalisere bestillingsrutiner gjennom bedre planlegging og samordning av bestillingen internt i egen virksomhet. Statens innkjøpssenter har eksempelvis erfart at andelen småbestillinger har sunket etter at de innførte gebyr på 250 NOK for alle bestillinger av forbruksmateriell med en ordrestørrelse lavere enn 1000 NOK ekskl. mva. De ser et vesentlig forbedringspotensial mht. optimalisering av bestillingsrutiner.

Leverandører kan på sin side sørge for å se sine kunders behov i en større sammenheng. Digitale løsninger kan gi forbedret utnyttelse av lastekapasiteten og ruteplanleggingen og total sett redusere CO2-utslippene fra vare- og tjenesteleveranser. Offentlige virksomheter kan kreve at digitale løsninger for rute- og lasteoptimalisering skal benyttes i offentlige anskaffelser, og de kan dessuten bygge inn

i kontrakten at partene skal jobbe kontinuerlig med forbedringer av interne bestillingsrutiner og rute- og lasteoptimalisering, gjennom kontraktsvilkår.

Å etterspørre godstransport på sjø og bane fremfor vei, der det ligger til rette for det, er også et eksempel på tiltak som kan redusere den samfunnsøkonomiske kostnaden ved transport. Transport med skip og jernbane kan ha lavere klimagassutslipp per tonnkilometer enn dagens transport med lastebil på vei. Det betyr at godsoverføring fra lastebil til skip og jernbane vil kunne gi lavere klimagassutslipp og bedre miljø lokalt gjennom mindre støy og redusert luftforurensning.

Massetransport (transport av stein, sand, jord, osv. knyttet til bygging av infrastruktur) kan ha et stort potensial for forbedret logistikk. Utover å gjøre massetransporten med sjø, der det legger til rette for det, kan det stilles krav om at utbyggere i samme område må samarbeide og inngå avtaler, for eksempel knyttet til behov for utfyllingsmasser i den aktuelle tidsperioden. God planlegging av massehåndtering vil også kunne redusere transportbehovet. En direktoratsgruppe har vurdert tiltak for mer effektiv massetransport. Flere hovedutfordringer gjør ifølge sluttrapporten at dagens håndtering av overskuddsmasser verken er optimal, effektiv eller forvalter ressursene på en god måte. Regelverk og saksbehandling uoversiktlig og lite samordnet. Videre andre mangler i mange tilfeller egnede mottaksanlegg, og arealkonfliktene knyttet til massehåndtering er store. Videre legger kontraktsform og anskaffelser i for liten grad til rette for en helhetlig og ressurseffektiv håndtering av jord- og steinmasser. En av anbefalingene er at DFØ skal utarbeide retningslinjer til bruk av gjenvunnet byggeråstoff/fyllmasser i offentlige anskaffelser⁸⁸.

87 Miljødirektoratet, Statens vegvesen, Kystverket, Landbruksdirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat og Enova (2020) Klimakur 2030 s. XV <https://www.miljodirektoratet.no/klimakur>
88 Miljødirektoratet m.fl. (2021) Tverrsektorielt prosjekt om disponering av jord og stein som ikke er forurenset

Nullutslippstransport i leveranser til det offentlige (2020):

Miljødirektoratet og DFØ har på oppdrag fra KLD utredet hvor det er hensiktsmessig å stille krav om nullutslippstransport i leveranser til det offentlige, herunder leveranser av varer og tjenester. Seks områder hvor det offentlige er en viktig innkjøper, ble analysert:

- 1. Drosjer (pasientreiser, TT-tjenester og skoleskysst)
- 2. Håndverker- og servicetjenester
- 3. Leveranser av varer
- 4. Avfallsinnsamling
- 5. Bygg og anlegg – Aktiviteter på anleggsområdet
- 6. Bygg og anlegg - Massetransport til/fra anleggsområdene

Hovedfunn:

- På kort sikt for den gjennomsnittlige innkjøper, har offentlige anskaffelser størst potensial for å bidra til økt innfasing av nullutslippstransport innen personbiler og varebiler. Kostnadsbildet for investering og drift er her allerede tilnærmet likt eller konkurransedyktig med konvensjonelle drivstoff, inkludert dagens tilskuddsordninger (f.eks. Enovas nullutslippsfond), fordeler i bomring, prioritert parkering osv. For drosjer og varebiler (inkl. håndverks- og servicetjenester) er nullutslippsløsninger hovedsakelig modne og lønnsomme, men det er behov for innkjøpskoordinering, altså at investering i ladeinfrastruktur og utskifting av kjøretøyparken skjer parallelt. Under to prosent av drosjene og varebilene i Norge var elektriske i 2019. Offentlige anskaffelser kan spille en betydelig rolle for å øke etterspørselen.
- For lastebiler, renovasjonsbiler og anleggsmaskiner er kostnadene fortsatt betydelig høyere for nullutslippskjøretøy, og en leverandør vil per dags dato vanskelig kunne motiveres til å dekke kostnaden selv, uten tilskudd. Ved å etterspørre nullutslipp i disse mer teknologisk umodne segmentene, kan offentlige anskaffelser på noe lengre sikt bidra til å bryte ned teknologi- og kostnadsbarrierer gjennom økt etterspørsel. Dette gjelder særlig anleggsmaskiner, hvor det offentlige er en stor kunde. Dette kan bidra til at leverandører som entreprenører og utleiefirmaer kjøper inn nullutslippskjøretøy, som igjen fører til trykk på produsenter av kjøretøy og maskiner.
- Av de vurderte segmentene er transportutslippet fra offentlig sektor størst fra bygg- og anleggsplass og massetransport, men også betydelig i andre segmenter. Vi anslår at utslippsreduksjonspotensialet direkte knyttet til krav i offentlige anskaffelser er størst i bygg- og anleggsplass (ca. 1,1

millioner tonn CO2 i perioden 2021-2030) og massetransport (0,5 millioner tonn CO2), etterfulgt av håndverker- og servicetjenester (0,3 millioner tonn CO2), vareleveranser generelt (0,2 millioner tonn CO2), drosjer (0,1 millioner tonn CO2), og avfallsinnsamling (ca. 0,07 millioner tonn CO2).

- I tillegg kommer utslippsreduksjon fra eventuelle indirekte virkninger i næringslivet for øvrig. Dersom nullutslippskjøretøyene i den offentlige anskaffelsen brukes i leveranser til private kunder eller til privat kjøring hos eier, blir utslippsreduksjonen større. Estimatenes forutsetter også at tilstrekkelig ladeinfrastruktur kommer på plass
- Økonomiske støtteordninger (f.eks. Enova, Klimasats) kan være nødvendige for å dekke merkostnader, som f.eks. dyrere kjøretøy eller ladeinfrastruktur. Når nye løsninger må utvikles eller tas i bruk, kan også innovasjonsrettet støtte til anskaffelsen være nødvendig for å dekke merkostnader og redusere risiko. Det er i rapporten identifisert visse mulighetsrom i regelverket som kan åpne for tildeling av direkte støtte til dekning av merkostnader ved investering i nullutslippskjøretøy i forbindelse med offentlige anskaffelser. Andre økonomiske virkemidler enn direkte støtte kan også vurderes for å dekke eventuelle merkostnader ved innfasing av ny nullutslippsteknologi.

Sjøveien kan redusere utslippene fra veitransport

Godsoverføring fra vei til sjø har vært en politisk målsetting i flere tiår, og er en politisk målsetning i Nasjonal Transportplan. Godsoverføring og massetransport via sjøveien reduserer CO2 -utslipp, risiko for trafikkulykker, luftforurensning, mikroplast fra dekkslitasje og minsker belastning på veinettet. Ifølge DNV GL har sjøtransport vist seg å være bedriftsøkonomisk lønnsomt selv om transporten er opptil 25 ganger så lang som distansen på vei. I tillegg vil økt bruk av sjøtransport ha positive næringseffekter på fornyelse av nærskipsfartsflåten, verdiskapning og eksport, og er egnet for å kombinere med elektrisk tungtransport.

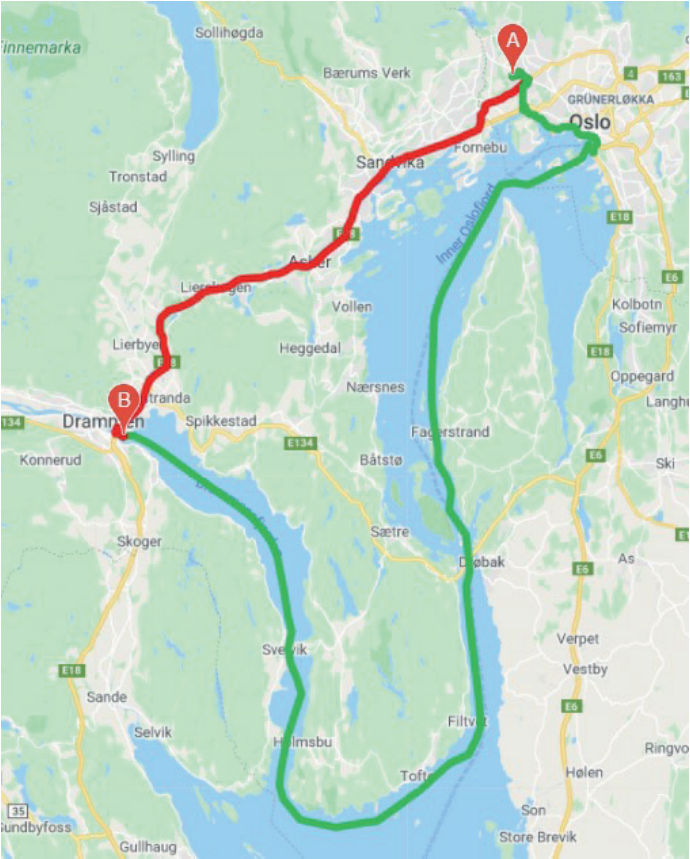
Fortsatt er det barrierer i reguleringen av massehåndtering og utskipning som kan være til hinder for byggherrer og entreprenører i å velge en sjøtransportløsning.

Et eksempel på dette kan være Oslo kommunes valg av transportløsning i forbindelse med utbyggingen av reservevannforsyning med vannbehandlingsanlegg på Huseby. Prosjektet vil generere overskuddsmasser i perioden mellom 2020 og 2023. Tre og et halvt millioner tonn skal transporteres til Drammen Havn, for utfylling av kaianlegg. Dette tilsvarer rundt 130 000* lastebillass, som tilsvarer 120 lass hver dag.

Kystverkets kalkulator for godsoverføring kan brukes for å beregne utslippsreduksjonene og samfunnsnyttene man kunne oppnådd med sjøtransport for dette prosjektet, dersom det var mulig. Ved overføring av transporten fra vei til sjø gir kalkulatoren en reduksjon av CO2 -utslipp på 52 prosent, noe som tilsvarer utslippsreduksjonen som oppnås ved å erstatte 1500 fossilbiler** med el-biler over samme periode.

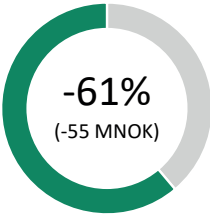
*Antar:25-30 tonn per lastebillass

**Ifølge DNV GL

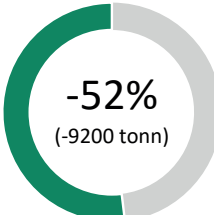


Kilde: Grønt Skipsfartsprogram/DNV

Sjøtransporten gir følgende resultater, sammenliknet med veitransport:



Eksterne samfunnskostnader
De eksterne kostnadene som påløper samfunnet omfatter lokal forurensning, kø, ulykker, mm.



CO2-utslipp
Dette tilsvarer utslippsreduksjonen man oppnår ved å erstatte 1500 personbiler med el-biler, over samme periode.

4.2. Bygg, anlegg og eiendom

Bygg-, anleggs- og eiendomsnæringen (BAE-næringen) har en årlig verdiskaping på 350 mrd. NOK og sysselsetter 358.000 personer.⁸⁹ Omtrent 60 prosent av omsetningen er knyttet til offentlige kunder.⁹⁰ Stortingsmelding for smartere innkjøp og regjeringens strategi for grønn konkurransekraft⁹¹ fremhever bygg og anlegg som en sektor der det er stort potensial for klima- og miljøvennlig offentlige anskaffelser og grønn innovasjon.

Det er lite direkte klimagassutslipp fra oppvarming av bygg i Norge, men BAE-næringen bidrar til direkte klimagassutslipp fra anleggsarbeid ved oppføring, ombygging og rehabilitering av bygg og ved bygging av infrastruktur. De direkte klimagassutslippene fra bygg- og anleggsvirksomhet er estimert til å være rundt 2 millioner tonn CO2-ekvivalenter, og dette inkluderer utslipp fra midlertidig byggvarme og anleggsmaskiner.⁹² I tillegg er det betydelige utslipp fra utvinning og transport av råvarer og produksjon og transport av byggematerialer. Det er også store miljøutfordringer knyttet til arealbruksendringer, avfallsgenerering, støy, luftforurensning og helse- og miljøskadelige stoffer. Samtidig må offentlige anskaffelser av bygg og infrastruktur sikre at samfunnet blir bedre rustet til å tåle et endret klima, med mer flom, nedbør osv.

4.2.1. Prioriteringer i bygg, anlegg og eiendom for oppdragsgiver

Bygg, anlegg og eiendomsnæringen (BAE-næringen) har små direkte utslipp av klimagasser, men genererer store indirekte utslipp gjennom blant annet bruk av byggevarer. Næringen genererer også mye avfall. Det viktigste grepet for økt sirkularitet og utslippskutt i næringen er å ta vare på og bruke bygg og anlegg lenger. Det er samtidig ønskelig at flere byggevarer finner veien tilbake inn i kretsløpet gjennom gjenbruk.

Klimaplanen inneholder noen føringer som er relevante i forbindelse med offentlige anskaffelser i BAE-næringen. Blant annet vil regjeringen, i samarbeid med bransjen, legge til rette for at bygg- og anleggsplasser skal være fossilfrie innen 2025 og har lagt frem en Handlingsplan for fossilfri anleggsplasser i transportsektoren⁹³. Regjeringen har også utarbeidet felles klima- og miljøambisjoner for bygg og eiendommer i sivil sektor. Ambisjonene skal gjelde for statlig sivil sektor, herunder både som byggherre, eiendomsforvalter og leietaker:

- Staten skal utnytte nåværende bygningsmasse og sikre gjenbruk av fraflyttet eiendom.
- Staten skal gjenbruke bygningsmaterialer og legge til rette for at

Bygg 21

Bygg21 var et samarbeid mellom bygg- og eiendomsnæringen og statlige myndigheter. Målet for samarbeidet var å realisere bygg- og eiendomsnæringens potensial innenfor produktivitet og bærekraft. Gjennom Bygg21 er det utarbeidet en rekke veiledere for hvordan betillere kan bruke sin rolle til å fremme mer bærekraftige bygg og kutte klimagassutslipp. Over 400 aktører har til nå signert på at de støtter opp om Bygg21s prinsipper for beste praksis for en mer bærekraftig, produktiv og kostnadseffektiv næring. Rådgivende Ingeniørers forening (RIF) forvalter materialet som ble utarbeidet i forbindelse med Bygg21 og jobber for å skaffe enda flere signaturer, særlig fra kommuner og fylkeskommuner.

Et eksempel er Møre og Romsdal fylkeskommune som benytter Bygg21 og byggelig.no aktivt ved gjennomføring av sine prosjekter. Ved tidlig og bred brukerinvolvering kartlegger de prosjektets potensial før de fastsetter prosjektmål. For klima og miljø konkretiseres dette i resultatmål for de ferdige byggene i form av CO2 utslipp per m2 og kWh per m2 per år, målt mot referanseprosjektet. Prosjektene benytter fasenormen «Neste steg», definert av Bygg21.»

også andre kan bruke materialer fra statlige bygninger igjen.

- Staten skal samarbeide med bransjen for å fremme klimavennlige materialer.
- Staten skal etablere felles metodikk for å måle den samlede klima- og miljøpåvirkningen fra bygg og eiendom i statlig sivil sektor, med sikte på framtidig forbedring og å etablere felles mål.
- Statlige etater skal legge stor vekt på miljøgevinstene ved gjenbruk av allerede utbygd areal og nåværende bygninger, og lokalisering nær sentrum av byer, tettsteder og kollektivknutepunkt i tråd med statlige planretningslinjer for samordnet bo-, areal- og transportplanlegging. Dette skal gjelde når etatene bygger, kjøper eller leier lokaler.

I forbindelse med Klimaplanen la regjeringen også fram en Handlingsplan for fossilfrie anleggsplasser innen transportsektoren 12. januar 2021.⁹⁴ I handlingsplanen vises det til opptrapping av CO2-avgiften som hovedgrep for å oppnå utslippsreduksjoner på anleggsplasser i transportsektoren. I tillegg viser handlingsplanen til at regjeringen vil redusere klimagassutslipp fra anleggsplasser i transportsektoren gjennom å satse på pilotprosjekter, bruke krav i offentlige anskaffelser, igangsette utredning av krav og mål for

fossilfrie anleggsplasser og å innføre et omsetningskrav for biodrivstoff i anleggsdiesel fra 2022⁹⁵.

I handlingsplanen skriver regjeringen at anskaffelser er et viktig virkemiddel og skal brukes for å fremme nye løsninger på anleggsplasser. Det at regjeringen vil bruke krav som virkemiddel betyr ikke at det må stilles absolutte krav, men for eksempel at de som tilbyr nye grønne løsninger premieres. Det må være opp til oppdragsgiverne å vurdere hvilke miljøkrav som bør stilles, og hvor i prosessen de bør stilles for å gi det beste og mest kostnadseffektive resultatet i den enkelte anskaffelse. Bruk av innovative offentlige anskaffelser, der det stilles krav i tråd med anskaffelsesreglene, skal stimulere til en ønsket teknologitviking eller innovasjon i bransjen. Slike anskaffelser vil kunne bidra til at nye løsninger blir mer tilgjengelig.

Regjeringen vil høsten 2021 fram en helhetlig strategi for bygg og eiendom i statlig sivil sektor. Strategien vil presentere nye ambisjoner og tiltak på flere områder, blant annet klima, miljø, energi, lokalisering og utvikling av bygge- og eiendomsnæringen. Disse vil bygge på blant annet Meld. St. 13 (2020–2021) *Klimaplan for 2021–2030 og Nasjonal strategi for ein grøn, sirkulær økonomi*. Strategien vil gjelde for leie av lokaler i markedet, eiendomsforvaltning og byggeprosjekter."

Bygg21 var et samarbeid mellom bygg- og eiendomsnæringen og statlige myndigheter. Målet for samarbeidet var å realisere bygg- og eiendomsnæringens potensial innenfor produktivitet og bærekraft. Gjennom Bygg21 er det utarbeidet en rekke veiledere for hvordan bestillere kan bruke sin rolle til å fremme mer bærekraftige bygg og kutte klimagassutslipp. Over 400 aktører har nå signert på at de støtter opp om Bygg21s prinsipper for beste praksis for en mer bærekraftig, produktiv og kostnadseffektiv næring. Rådgivende Ingeniørers forening (RIF) forvalter materialet som ble utarbeidet i forbindelse med Bygg21 og jobber for å skaffe enda flere signaturer, særlig fra kommuner og fylkeskommuner.

Anskaffelser i bygg, anlegg og eiendom er sentralt for sirkulær økonomi

BAE-næringen er den største enkeltkilden til avfall i Norge og genererte 3,2 millioner tonn avfall i 2019. BAE-næringen har et stort forbruk av primære materialer og relativt lav andel ombruk og avfall som materialgjenvinnes. I sum gjør dette BAE-anskaffelser til et viktig verktøy for å påvirke arbeidet med omstilling til sirkulær økonomi og grønn omstilling i Norge og for å nå både nasjonale og internasjonale mål og forpliktelser. Bygg og anlegg er også en av syv nøkkelverdikjeder i EUs handlingsplan for en sirkulær økonomi. . Direktoratet for byggkvalitet har utarbeidet en veileder for ombruk av byggematerialer og skal også utrede og foreslå endringer i nasjonale regler for dokumentasjon av byggevarer slik at disse i større

grad fremmer ombruk av byggematerialer.⁹⁶

Det meste av bygningsmassen som vil benyttes om 50 år er allerede oppført. Derfor er det behov for forsterket vedlikeholdsinnsats og energieffektivisering. Vedlikehold hindrer forringelse av bygningsmassen og bidrar til at eksisterende bygninger kan benyttes lengre. Dermed reduseres også behovet for nybygg. Energieffektivisering og lokal fornybar energiproduksjon reduserer belastningen på strømmettet og bedrenser dermed behovet for nye produksjonsanlegg og tilhørende naturinngrep.

Statlige lokalanskaffelser gjøres oftest ved leie i markedet. Statlige nybygg er vesentlig sjeldnere. Også ved leie er det grunn til å stille krav om klima og miljø. Det enkleste tiltaket er at leie skal skje i allerede eksisterende lokaler. Leie av lokaler til en statlig virksomet i markedet bør ikke utløse et nytt byggeprosjekt. Videre kan staten også ved leie stille krav om energieffektivisering. Lokalene må normalt tilpasses før en virksomhet flytter inn og staten kan da stille krav til materialer, ombruk, avfallssortering osv.

Norge har tre nasjonale miljømål for naturmangfold. Disse er: 1) Økosystemene skal ha god tilstand og levere økosystemtjenester; 2) Ingen arter og naturtyper skal utryddes, og utviklingen til truede og nært truede arter og naturtyper skal bedres; og 3) Et representativt utvalg av norsk natur skal tas vare på for kommende generasjoner. Stortingsmelding "Natur for livet" (2015-2016) nevner arealbruk og omdisponering av areal, for eksempel til veg- og boligbygging, industri og næringsformål, som den faktoren som har størst innvirkning på naturmangfoldet på land. Fokus på hensynet til naturmangfold ved offentlige anskaffelser av bygg, anlegg og eiendom, kan bidra til at de nasjonale miljømålene for naturmangfold nås.

89 <https://www.bi.no/globalassets/forskning/senter-for-byggenaringen/bibliotek/forskningsrapport-2-2019.pdf>

90 https://www.bnl.no/siteassets/dokumenter/brev/korona---krisepakke-bygg--og-anleggsnaringen_endelig-002.pdf

91 Departementene (2017) Bedre vekst, lavere utslipp – regjeringens strategi for grønn konkurransekraft, s. 21

92 <https://www.regjeringen.no/contentassets/a78ecf5ad2344fa5ae4a394412ef8975/nn-no/pdfs/stm202020210013000dddpdfs.pdf>

93 Samferdselsdepartementet (2021) Handlingsplan for fossilfri anleggsplasser i samferdselssektoren.

94 Handlingsplan for fossilfrie anleggsplasser innen transportsektoren (regjeringen.no)

95 Når det gjelder offentlige anskaffelser står det videre i Klimaplan at det at regjeringen vil bruke krav som virkemiddel betyr ikke at det må stilles absolutte krav, men for eksempel at de som tilbyr nye grønne løsninger premieres.

96 Nå blir det enklere å bruke brukte byggematerialer om igjen - regjeringen.no og Regjeringen gjør ombruk av byggematerialer lettere – fjerner krav om CE-merking - Tu.no



Anbefalte prioriteringer for anskaffelser i bygg, anlegg og eiendom

På bakgrunn av de politiske føringene over anbefaler DFØ og Miljø-direktoratet følgende hovedprioriteringer innen BAE-anskaffelser for oppdragsgivere

Prioriteringer innen BAE-anskaffelser for oppdragsgivere

- Oppdragsgiver skal for BAE gjennomføre anskaffelser som bidrar til å:
- Fremme null- og lavutslippsløsninger, herunder fornybare energiløsninger i, på eller i umiddelbar nærhet av bygget, nullutslippsløsninger på bygge- og anleggsplass, lavutslippsmaterialer, klimatilpasning, samt vurdere klimarisiko. For bygg- og anleggsplasser er omsetningskrav i anleggsdiesel (fra 2022) virkemiddelet for å fremme bruk av flytende biodrivstoff.
 - Fremme sirkulær økonomi, herunder livsløpsberegninger, bedre arealutnyttelse, mer sambruk, bedre vedlikehold, ombruk av eksisterende bygningsmasse, bruk av materialer som kan repareres, ombrukes eller materialgjenvinnes, sortering og materialgjenvinning av avfallsamt redusert bruk av materialer med helse- og miljøfarlige stoffer
 - Sikre riktig levetid, både med tanke på teknisk kvalitet og fleksibilitet ved bruk.
 - Smarte miljøvennlige bygg og anlegg med smart drift og digitalisert dokumentasjon.
 - Fremme bærekraftige leverandører og leverandørkjeder, herunder hindre spredning av helse- og miljøfarlige stoffer og unngå trevirke som ikke kan framvise dokumentasjon på lovlig produksjon og framstilling fra hogst i opprinnelseslandet

Type BAE-anskaffelse	Spesifikke tiltak for oppdragsgivere innen BAE
Eksisterende bygg	• Rive mindre, rehabilitere og sambruke mer. • Kartlegge tilstand og vedlikeholdsbehov i eksisterende bygningsmasse, samt kartlegge materialer og produkter for ombruk. • Redusere energibruk og fase ut fossil energi. • Oppgradere til god energieffektivitetsstandard. • Arealeffektivisering for å frigjøre areal til flere virksomheter.
Nybygg	• Bygge mindre nytt – vurdere miljøbelastning og kostnader i et livsløpsperspektiv (knyttet til etablerte standarder som NS 3454 om LCC for byggverk). • Når nybygg er nødvendig, bygge sirkulært etter prioriteringene i avfallshierarkiet, herunder design for ombruk, fleksibilitet med tanke på bruk, arealeffektivitet, ressurseffektivt vedlikehold og utskifting, energieffektivt og smart. • Bygge i allerede utbygde områder og unngå unødvendige naturinngrep. • Som hovedregel bør det benyttes lav- og nullutslippsmaterialer – som kan materialgjenvinnes og, uten å bidra til spredning av helse- og miljøfarlige stoffer. • Unngå bruk av tropisk trevirke med risiko for avskoging og skogforringelse (også relevant for eksisterende bygg og leie av eiendom). • Fremme nullutslipps bygg- og anleggsmaskiner og utstyr, eventuelt lavutslippsmaskiner der nullutslipp ikke er mulig.

Leie av eiendom

- Velge leie i eksisterende eiendom framfor nybygg. Leie av lokaler til en statlig virksomhet bør som hovedregel ikke utløse et nytt byggeprosjekt. Inngå kontrakter som sikrer oppgradering av eksisterende eiendom til god energieffektivitet.
- Stille miljøkrav knyttet til bl.a. energieffektivisering, energibruk (energimerking) og energikilder, adkomstmuligheter og lokalisering nær kollektivtransport, fleksibilitet med tanke på bruk, arealeffektivitet, lav- og nullutslippsmaterialer, design for ombruk, ressurseffektivt vedlikehold og utskifting.
- Ved behov for tilpasning av lokalene bør det stilles krav til materialer, ombruk, avfallssortering osv.
- Stille miljøkrav til inneklima med god lys- og luftkvalitet, energieffektiv ventilasjon og belysning.

Bygge- og anleggsplasser

- Fremme nullutslipps anleggsmaskiner og utstyr, eventuelt lavutslippsmaskiner der nullutslipp ikke er mulig.
- Bygge sirkulært, energieffektivt og smart med lav- eller nullutslippsmaterialer som ikke bidrar til spredning av helse- og miljøfarlige stoffer.
- Fremme utslippsfri midlertidig oppvarming og tørking på bygge- og anleggsplasser (bruk av mineralolje til byggvarme er forbudt fra 1.1.2022⁹⁷).
- Redusere negative miljøeffekter knyttet til massehåndtering⁹⁸ og redusere behovet for nye masseuttak ved god planlegging og bruk av «overskuddsmasser».
- søke å redusere det samlede arealbeslaget i samferdsels- og byggeprosjekter gjennom gjenbruk og optimalisering, og ved å ta hensyn til de mest karbonrike arealene.
- Planlegging av bygg- og anleggsarbeid for å muliggjøre effektiv massetransport.
- Krav om null- og lavutslipp ved transport der det er mulig.
- Fremme logistikk-løsninger som reduserer transport- og energibehov og tilhørende klimagassutslipp, f.eks. i form av samordning av bestillinger og vareleveranser.

97 <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-06-28-1060>
98 En interdepartemental gruppe ledet av Kommunal og moderniseringsdepartementet har gitt berørte direktorater og statlige etater i oppdrag å utrede utfordringer og behovet for tiltak for å sikre en bedre håndtering av overskuddsmasser.

4.2.2. Utdypning av hovedprioriteringene

Både nasjonalt og internasjonalt ser vi at fire utviklingstrender gjør seg gjeldende for å redusere negativ miljøpåvirkning fra BAE-næringens aktivitet:

- 1. bruk av null- og lavutslippsløsninger, herunder fornybare energiløsninger i bygget og på byggeplass, samt materialbruk med lave klimagassutslipp (lavutslippsmaterialer)
- 2. tilrettelegging for ombruk av bygningsdeler og sirkulære og fleksible bygg med utvidet levetid. Bedre arealbruk og mer rehabilitering og ombruk på bekostning av rivning
- 3. smarte bygg og digitalisert dokumentasjon av hele bygget
- 4. arbeid rettet mot bærekraftige leverandørkjeder for å hindre avskoging og spredning av helse- og miljøfarlige stoffer.

Nullutslippsløsninger på bygge- og anleggsplasser

Offentlige anskaffelser er et viktig virkemiddel for å få til en overgang til nullutslippsmaskiner i BAE-næringen. I denne bransjen er markedet for utslippsfrie maskiner i en tidlig fase, og tilgangen og kostna der på nullutslippsmaskiner er usikker fram mot 2030. En avgjørende forutsetning for innfasingen av utslippsfrie maskiner er at mange aktører på tilbuds- og etterspørselssiden satser på disse løsningene. Dette krever betydelige investeringer i nye utslippsfrie maskiner og utvikling av tilhørende forretningsmodeller og infrastruktur. Å vise at det offentlige er villige til å betale for nullutslippsløsninger i anskaffelser, kan bidra til at entreprenører og utleiefirmaer kjøper inn maskiner, som igjen fører til trykk på maskinprodusentene. Innkjøpere bør derfor fremme anleggsmaskiner og utstyr med nullutslipp, og eventuelt lavutslippsmaskiner der nullutslipp ikke er mulig.

Regjeringen varsler i Klimaplanen at den tar sikte på å innføre et omsetningskrav for biodrivstoff i anleggsdiesel fra 2022. Da vil bruk av biodrivstoff på bygge- og anleggsplasser som følge av offentlige anskaffelser ikke bidra til en ytterligere klimaeffekt, på lik linje som dagens situasjon i veitransport. Fordi omsetningskravene vil sikre betydelig bruk av biodrivstoff i Norge, anbefaler Miljødirektoratet at offentlige anskaffelser primært innrettes mot teknologier og løsninger som ikke er omfattet av omsetningskrav (se side 40, 46-7).

Rett kompetanse for klima- og miljøvennlige innkjøp i bygg, anlegg og eiendom

Det er noen få profesjonelle innkjøpere på BAE som i hovedsak har gode systemer og rutiner for å ivareta BAE-innkjøp generelt, og miljø og innovasjon spesielt. Noen eksempler er Statsbygg, Nye Veier og de største kommunene.

Giftfri førskola er et av prosjekt hos Upphandlingsmyndigheten i Sverige. Upphandlingsmyndigheten har utviklet veiledning og kriterier som hjelper Sveriges kommuner til å stille krav for å redusere innholdet av miljø og helsefarlige stoffer i barnehager. DFØ vil i 2021 gjennomføre et tilsvarende prosjekt for giftfri og plastsmarte barnehager til hjelp for norske kommuner.



Foto: Upphandlingsmyndigheten

Undervisningsbygg gjennomførte et prosjekt for miljøvennlig rehabilitering av **Nordseter skole** (2017-2019). Skolen består av et bygg fra 1968, og et tilbygg fra 2014. Med smarte løsninger har man rehabilitert den eldre delen til morgendagens standard, der bærekonstruksjoner i betong og stål er bevart. Prosjektet hadde mål om passivhusnivå, i tråd med Undervisningsbyggs miljøstrategi. Som energikilde har bygget solceller på tak og fasade i tillegg til varmepumper og 400 meter dype geobrønner som også skal utnyttes i byggefasaden. Klasserommene har store vinduer og høye himlinger.



Foto: Undervisningsbygg/Finn Ståle Feldberg

Mellomstore og mindre innkjøpsorganisasjoner har et sterkere behov for å samarbeide for å opprettholde rett kompetanse i gode grønne innovative innkjøp. Mye tyder på at miljø ofte taper i kamp med andre faktorer som framdrift og pris. Livsløpskostnader (LCC) bør legges til grunn i alle BAE-prosjekter i tidligfase, og underveis, for å se hva ulike alternativer koster i levetiden. I kommunene er det spesielt viktig å ha en tydelig rollefordeling med rutiner for saksbehandling i BAE-prosjekter, slik at det er klart hvordan beslutningsprosessene er, hva politikere skal vedta og hva som er delegert til administrasjonen.

Mer innovasjons- og miljøeffekt

I følge en EY rapport (2019)⁹⁹ er det svært lav aktivitet innen klimaeffektiv design i eiendomsbransjen. Avgjørelser som tas i samarbeid med arkitektene har stor påvirkning på et byggs klimafotavtrykk. I tillegg er det viktig at prosjektleder gis tydelige føringer for realisering av miljøgevinster i prosjektet. BAE-næringen utgjør den største innkjøpkategorien og er den største enkeltforbrukeren av materialressurser i Norge.¹⁰⁰

Valg av gjennomføringsmodell gir effekt både på miljø og innovasjon. NIBIO (2020)¹⁰¹ omtaler de gjennomføringsmodellene som fremmer dialog og samspill med leverandører i byggeprosjekter¹⁰². Slike gjennomføringsmodeller er relativt nye og kan være krevende både for entreprenør og byggherre. Begge modeller tar for seg tidlig leverandørinvolvering og bruk av leverandørenes kompetanse. Videre fokuseres det spesielt på risikohåndtering og det legges til rette for bruk av tilleggsverdier utover minimumskrav for å oppfylle prosjektmål. Disse elementene er svært godt egnet for å få mer miljø og innovasjon inn i innkjøpene. DFØ vil prioritere å følge denne typen prosjekter tett der ambisjonene på miljø og innovasjon er høye.

Trøndelag fylkeskommune har gjennom Zero Emission Buildings-samarbeidet bygget **Heimdal videregående skole** (2016-18) som er et nullutslippsbygg. Skolen har 2000 kvadratmeter solceller på taket og utnytter i tillegg energi fra jordvarme og biogass. ZEB prosjektet satte høye krav til energieffektivitet og materialbruk med lav klimabelastning. Prosjektet fikk 21,5 millioner kroner i tilskudd fra Enova. Uteområdene til skolen er delvis regulert til park og torg for å bli en attraktiv møteplass for de som bor i området. Skolen skal videre fungerer som et samfunnshus for sambruk med nærmiljøet med idrettshall og kulturaktiviteter som kan brukes på kveld og i helg. Tett kontinuerlig dialog mellom byggherre, arkitekter, rådgivere og entreprenør gjennom hele plan- og byggeprosessen var også av stor verdi for endelig resultat.

Lørenskog kommune er blant de første kommunene i landet som stiller krav om at alle deres bygge- og anleggsprosjekter skal dokumentere klimagassutslipp. Temaplan for klima og energi 2017-2026 fastsetter at kommunen skal bygge klimanøytralt, at det de bygger skal ha lang levetid og at de skal bruke miljøvennlige materialer. I samarbeid med et konsultentselskap har kommunen utarbeidet en veileder slik at det skal bli enklere å nå disse målene. Veilederen gir blant annet en innføring i hva klimagassberegninger er og hvordan man kan gjennomføre slike beregninger. Hensikten med å gjøre klimagassberegninger i et utbyggingsprosjekt er å redusere klimapåvirkningen fra utbyggingen.

Kilde: Anbud365 20.10.2020



Foto: Colourbox



Foto: Rambøll Heimdal videregående skole - Rambøll (ramboll.com)

99 EY (November 2019): Tempo på grønn omstilling i norsk næringsliv. Utredning av tempoet på grønn omstilling for 11 bransjer i norsk næringsliv.
100 St.meld. 28, (2011-2012) Gode bygg for eit betre samfunn.
101 NIBIO og Civitas på oppdrag for Klima- og miljødepartementet (2020): Lavutslippsmaterialer i bygg. Barrierer og muligheter.
102 Såkalt samspillsentreprise og prestasjonskjøp (Best Value Procurement).

4.3. Mat og måltidstjenester

4.3.1. Prioriteringer for oppdragsgiver innen mat og matsvinn

Regjeringen vil arbeide for at offentlig sektor stiller klima- og miljøkrav samt krav til ernæring i egne innkjøp av mat- og måltidstjenester. Offentlige innkjøpere skal få råd og veiledning med utgangspunkt i gjeldende innkjøpsregler¹⁰³. Mat er primærbehov og det er viktig at det offentlige leverer god og næringsrik mat til særlig helse- og omsorg, men også til institusjoner, forsvaret, barnehager, skoler og kantiner på arbeidsplassen. Ved slike tjenester vil særlig to ting kunne redusere klimabelastningen;

- reduksjon av matsvinn; og
- valg av matvarer med lavere klimabelastning – klimasmart meny.

Det offentlige kjøper mat og drikke som produktanskaffelser, eller de kjøper en hel måltidstjeneste hvor leverandøren har ansatte som tilbereder maten. Sykehjem og sykehus drives oftest med egne

ansatte som tilbereder og serverer maten, mens kantiner i det offentlige drives både med egne ansatte og satt ut som måltidstjeneste. Møtemat blir levert av egne leverandører, av kantinen eller virksomhetens kjøkken.

Anbefalte prioriteringer for oppdragsgivere innen mat og matsvinn

På bakgrunn av de politiske føringene over anbefaler DFØ og Miljødirektoratet følgende prioriteringer for oppdragsgivere innen matanskaffelser

Prioriteringer innen mat og matsvinn for oppdragsgivere	
Oppdragsgiver skal for mat gjennomføre anskaffelser som • Bidrar til å halvere matsvinnet innen 2030 • Fremmer mat med lavere klimafotavtrykk, herunder mat med lav risiko for avskoging • Samt mat i tråd med kostrådene som mer plantebasert og fisk	
Type anskaffelse	Spesifikke tiltak for oppdragsgivere
Ved anskaffelse av kantinetjenester, måltidstjenester, møtemat og matvarer	• Fremme kostholdsrådene om variert og næringsrik mat med overgang til mer plantebasert kost og fisk, gjennom å stille krav og etterspørre mat med lavere klimaavtrykk i innkjøp av kantinetjenester, måltidstjenester og møtemat til det offentlige (forsvaret, barnehager, skoler, sykehus, sykehjem og kantiner på arbeidsplassen). • Dele opp kontrakt for å kjøpe lokalt og inkludere små og mellomstore bedrifter (SMB) som leverer mat i sesong og som har vært produsert med lave klimagassutslipp i verdikjeden • Stille krav om avskogingsfrie leverandørkjeder • Stille krav om at leverandører av kantiner og måltidstjenester har rutiner for kartlegging og tiltak for å forhindre og redusere matsvinn, samt har sluttet seg til bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn • Etterspørre rapportering på matsvinn – og ulike tiltak for samarbeid • Stille krav til leverandører av matprodukter om å ha sluttet seg til bransjeavtale for matsvinn

4.3.2. Utdypning av prioriteringer for oppdragsgiver

Kostholdsråd og klimasmart meny

Regjeringen og organisasjonene i jordbruket har inngått en intensjonsavtale om å redusere klimagassutslippene og øke opptaket av klimagasser tilsvarende 5 millioner tonn CO2-ekvivalenter samlet i tiårsperioden 2021-2030. For å nå målet må det tilrettelegges for at jordbruket kan ta gode klimavalg, samtidig som det jobbes med forbruksendringer, herunder et kosthold i tråd med kostrådene fra Helsedirektoratet og redusert matsvinn. I Klimaplan for 2021-2030 (Meld. St. 13 2020-2021) varslet regjeringen at offentlig sektor skal stille klima- og miljøkrav og bruke etablerte ernæringskriterium i egne innkjøp av mat- og måltidstjenester.

Næringsmiddelindustrien omfatter produksjon og fremstilling av matvarer, drikkevarer og dyrefôr fra råvarer fra jordbruk, skogbruk og fiske. Industrien som helhet utgjør en betydelig andel av industri-næringen i Norge, og står for om lag 1,4 prosent av BNP og sysselsetter 50 000 mennesker. I gjennomsnitt spiser vi 500 gram rødt og bearbeidet kjøtt i uka. Det er store forskjeller mellom ulike grupper i befolkningen, over halvparten av voksne menn og om lag en tredjedel av voksne kvinner spiser mer rødt kjøtt enn det Helsedirektoratet anbefaler. Spiser vi mindre mat med høye klimagassutslipp, som rødt kjøtt, vil jordbruket produsere mindre av disse varene som en tilpasning til etterspørselen. Klimagassutslippene fra jordbruket blir da lavere.

Når målet vi har satt oss om at alle deler av befolkningen i større grad skal følge kostrådene fra Helsedirektoratet, innebærer det at etterspørselen etter rødt kjøtt og foredlet kjøttvarer blir lavere. Da vil jordbruket produsere mindre av disse varene som tilpasning til etterspørselen. Klimagassutslippene fra jordbruket blir da lavere. Dersom vi når målet om å redusere matsvinnet, trenger ikke jordbruket produsere like mye mat og utslippene reduseres. Overgang fra rødt kjøtt til plantebasert kost og fisk ("kostholdstiltaket") og redusert matsvinn er beregnet å kunne redusere utslippene i jordbrukssektoren med til sammen 4,4 millioner tonn CO2-ekvivalenter fram mot 2030. Dette tilsvarer omtrent 11 prosent av det totale potensialet som er utredet i Klimakur. Næringsmiddelindustrien omfatter produksjon og fremstilling av matvarer, drikkevarer og dyrefôr fra råvarer fra jordbruk, skogbruk og fiske. Industrien som helhet utgjør en betydelig andel av industrinæringen i Norge, og står for om lag 1,4 prosent av BNP og sysselsetter 50 000 mennesker.

Det er mange offentlige innkjøpere som ønsker å dele opp kontraktene i større grad for å lage avtaler med flere små og mellomstore leverandører og aktører som kan levere mat fra lokale leverandører. DFØ deltar i det fireårige forskningsprosjektet «Kjøp bærekraftig»¹⁰⁴ med Oslo Met som skal se på praktiske fremgangsmåter å gjøre anskaffelser på som bidrar til god konkurranse, mer bærekraft og økt

antall mindre leverandører, samt metoder for å etterspørre kvalitet og for å følge opp avtalene. Gylne Måltidsøyeblikk, på initiativ fra Landbruks- og matdepartementet, er et langsiktig arbeid med formål om å motivere til matglede, helse og bedre matomsorg for eldre. Satsingen på matgledekorps er et viktig element i dette og skal inspirere til økt bevissthet, forståelse g lyst til å skape mat- og måltidsglede til eldre på institusjon og til de som får mat servert hjem. Dette inkluderer blant annet tema som anskaffelse av mat med ønsket kvalitet, bruk av tradisjonsråvarer og retter, redusert matsvinn og økt brukerinvolvering. For å sikre matglede i sluttledet er det viktig å ha en kobling mellom selve innkjøpsprosessen og matfaglig kompetanse, brukernes ønsker om mat av spesiell kvalitet, de eldres helse og kjøkkensjefenes bevissthet om hvilke matvarer som kan og bør kjøpes inn. Både matgledeprosjektet og grøntutvalgets rapport om innovasjon, vekst og økt norskandel i grøntsektoren¹⁰⁵ peker på at det offentlige må gå foran.

Helsedirektoratet publiserte nylig en veileder om ernæring i anskaffelser. Den inneholder to typer krav, innhold av ulike næringsstoffer og nøkkelhullet og hvordan innlemme Helsedirektoratets retningslinjer, anbefalinger og råd, samt et allergivennlig alternativ. De viktigste kostholdsrådene av klimabetydning er å spise maks 500 gram rødt og bearbeidet kjøtt i uken, spise minst fem porsjoner frukt, grønnsaker og bær, og spise grove kornprodukter hver dag. Med utgangspunkt i kostrådene, beregnet Klimakur 2030 klimateffekten av å vri befolkningens kosthold fra rødt kjøtt til mer plantebasert mat og fisk, og beregningene tar utgangspunkt i at kostrådene følges i større grad. I dag spiser kun 30 prosent i tråd med kostrådene. Matvett/NORSUS/KuttMatsvinn har gjennom flere års systematisk arbeid utarbeidet etablerte verktøy for kartlegging av matsvinn som benyttes opp mot bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn. DFØ ønsker i tillegg å lage ulke hjelpemidler som binder initiativer om helsevennlig mat, klimasmart meny, kvalitet og redusert matsvinn sammen. Et av verktøyene er å lage en effektkalkulator som viser klimateffekten av et mer klimavennlig kosthold i anskaffelser, hvor DFØ får bistand fra Cicero. Verktøyene vil være både for måltidstjenester og virksomheter som drifter eget kjøkken. Formålet med klimakalkulatoren er å gjøre det enklere for innkjøper å velge mat med lavere klimaavtrykk. DFØ ser særlig på måter vi kan legge til rette for at små og mellomstore bedrifter, herunder lokale aktører innen mat og måltidstjenester, kan delta i offentlige konkurranser.

DFØ har utarbeidet en veiledning med kriterier for hvordan innkjøper skal hindre avskoging av tropisk skog og torvmyr for palmeolje som inngår i matprodukter og i kraftfôr fra soya. Andre råvarer som kaffe, kakao og storfekjøtt har også stor risiko for avskoging av tropisk skog. I arbeidet med klimasmart meny vil DFØ arbeide videre med veiledningen som gjelder avskogingsrisiko, og også vurdere ytterligere veiledning.

103 Meld. St. 13 (2020-2021) Klimaplan 2021-2030.

104 <https://www.oslomet.no/om/nyheter/skal-gjoere-offentlig-innkjoep-av-mat-mer-baerekraftig>

105 Grøntsektoren mot 2035. Sammen for økt konkurransekraft, økt etterspørsel og mer norsk. Rapport fra rådgivende utvalg for innovasjon, vekst og økt norskandel i grøntsektoren <https://www.landbruksdirektoratet.no/no/produksjon-og-marked/frukt-og-gront/marked-og-pris/gr%C3%B8ntsektoren-mot-2035>

Matsvinn

Ifølge FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) kastes en tredjedel av maten som produseres i verden¹⁰⁶, og i mange tilfeller kan tiltak for å redusere matsvinn være både enkle å gjennomføre og lønnsomme. Norge har forpliktet seg til å halvere matsvinnet innen 2030, i tråd med FNs bærekraftsmål 12.3. Fem departementer og 12 bransjeorganisasjoner som representerer hele matverdikjeden, signerte 23. juni 2017 en bransjeavtale om reduksjon av matsvinn. Målet er 50 prosent reduksjon av matsvinn innen 2030, samt delmål om 15 prosent reduksjon innen 2020 og 30 prosent reduksjon innen 2025. Reduksjonsmålet gjelder for hele matverdikjeden samlet, samt forbrukere. Partene som representerer matbransjen skal rapportere på tiltak og mengde matsvinn redusert til myndighetene. Noen offentlige virksomheter er også i gang med å rapportere sitt matsvinn. I Klimaplanen fastslås det at staten skal gå foran som et godt eksempel og målrettet trappe opp innsatsen for å redusere matsvinn i offentlige virksomheter for å bidra til å nå målet i bransjeavtalen om redusert matsvinn¹⁰⁷.

Regjeringen vil videre sette arbeidet med redusert matsvinn i sammenheng med økt utnyttelse av hele matressursen som blir innhøstet/dyrket, inkludert økt bruk av restråstoff. I den siste kartleggingsrapporten fra NORSUS/Matvett om matsvinnet i matbransjen fremgår det at matsvinnet i dagligvarehandelen, grossist og matindustri (ekskl sjømatindustri) ble redusert med 16 400 tonn fra 2015 til 2019, hvilket tilsvarer en reduksjon på 4,2 kg/innbygger eller 12 prosent. Dette kommer i tillegg til reduksjonen på 14 prosent som bransjen oppnådde mellom 2010 og 2015 i ForMat-prosjektet. Deloitte (2020) fremhever at næringsmiddelindustrien har en viktig rolle i en sirkulær økonomi på grunn av næringens betydelige ressursforbruk som genererer mye avfall både i produksjon, varehandel og hos sluttforbruker. Næringen har potensial for redusert materialintensitet og avfallsvolum gjennom optimalisering av næringens produksjonsprosesser. Samtidig har næringsmiddelindustrien muligheter til å nyttiggjøre seg av restråstoff, svinn og biprodukter fra hele matverdikjeden for mat som innsatsmateriale i sin produksjon. Næringen antas også å ha potensial for økt bruk av fornybare drivstoff knyttet til transport i egen virksomhet.

Vi kan oppnå miljøgevinster gjennom redusert matsvinn og ved å fremme utviklingen og utnyttelse av norskproduserte varer som legger mindre press på vann, ressurser og miljø. Det jobbes for eksempel med å legge til rette for større bruk av norske fôrressurser, for eksempel for å kunne erstatte mer soya i jordbruket med norskprodusert protein. Vi vet at systematisk kartlegging og reduksjon av matsvinn vil gi reduksjoner i klimagassutslipp fra jordbruket og bidra til redusert ressursbruk og omfattende samfunnsgevinst. Gjennom bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn har vi mye erfaring og informasjon om kartlegging av matsvinn og hva som vil være gode tiltak mot matsvinn. I kriterieviser ligger krav og kriterier for reduksjon av matsvinn både til bruk ved måltidstjenester og produktanskaffelser. For måltidstjenester bør innkjøper stille krav om at leverandøren skal ha rutiner for kartlegging og tiltak for å forhindre

106 FAO (2011) <http://www.fao.org/food-loss-and-food-waste/flw-data>
107 Meld.st. 13 (2020-2021) Klimaplan 2021-2030.

Forebygging av matsvinn i Bærum kommune: Bærum kommune vedtok i februar 2018 en ny strategi og handlingsplan som skal sørge for at kommunen bidrar til nasjonale og internasjonale klimatiltak. Kommunens prosjekt for reduksjon av matsvinn inkluderer fire av elleve bo- og rehabiliteringssentre og er det første større prosjektet i kommunen med fokus på matsvinn. Det uttalte målet er å oppnå en 20 prosent samlet reduksjon av matsvinnet i løpet av den 2-årige prosjektperioden. Første del av prosjektet innebar kartlegging av matsvinnet og etablering av gode metoder for måling og veiing – både for å kartlegge nå-situasjonen, men også for å kunne måle fremdrift. Deretter kartlegges årsakene til matsvinnet. Til slutt iverksettes hensiktsmessige tiltak, f.eks. reduksjon av porsjonsstørrelse og bestille færre porsjoner per avdeling. Det er beregnet at en 20 prosent reduksjon av matsvinnet i kommunen, som utgjør 7,8 tonn mat, vil innebære en reduksjon i utslipp på 24,2 tonn CO2 ekvivalenter.



Foto: Matvett/KuttMatsvinnet 2020

4.4. Plastprodukter og produkter som inneholder plast

4.4.1. Prioriteringer for oppdragsgiver knyttet til plastprodukter og produkter som inneholder plast

Plast er høyt på agendaen både i Norge og EU. Norge la frem en strategi mot marin plastforsøpling og spredning av mikroplast (plaststrategien) som del av Stortingsmeldingen «Avfall som ressurs – avfallspolitikk og sirkulær økonomi»¹⁰⁸. Denne strategien er nå under revidering. EU la 16. januar 2018 frem en plaststrategi som skal bidra til en mer sirkulær økonomi og hindre plastforsøpling. EUs strategi består av flere tiltak, blant annet skal emballasje og produkter designes for sirkulær økonomi, mer materialgjenvunnet råvare skal brukes i nye produkter, og bruk av engangs plastprodukter skal reduseres. EU vedtok i 2019 et eget direktiv (2019/904) om enkelte plastprodukter som blant annet skal bidra til å redusere marin forsøpling ved å forby noen engangs plastprodukter, redusere forbruket av andre og sette noen krav til funksjon og merking. Direktivet skal også sikre forsvarlig håndtering av utstyr i plast fra fiskeri- og oppdrettsnæringen. I Norge trer forskrift om forbud mot enkelte produkter laget av plast, ikraft 3. juli 2021. Det er forbudt å bringe i omsetning en rekke produkter dersom de er laget helt eller delvis av plast og er beregnet for engangsbruk. Produkter som er omfattet av forbud er blant annet bomullspinner, bestikk, tallerkener, sugerør, rørepinner, ballongpinner, samt take-away matbeholdere og drikkebegre som er laget av isopor (ekspandert polystyren, EPS)¹⁰⁹.

108 Meld. St. 45 (2016-2017) Avfall som ressurs – avfallspolitikk og sirkulær økonomi.
109 For fullstendig liste, se forskriften: <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2020-12-18-3200> Forbudet gjelder ikke bomullspinner og sugerør til bruk i medisinsk utstyr.

Anbefalte prioriteringer for oppdragsgiver innen plastprodukter og produkter som inneholder plast

På bakgrunn av de politiske føringene over anbefaler DFØ og Miljødirektoratet følgende prioriteringer for oppdragsgivere innen plastrelaterte anskaffelser.

Prioritering for oppdragsgiver relatert til plastprodukter og produkter som inneholder plast	
Oppdragsgiver skal for plast gjennomføre anskaffelser - Som reduserer bruk av unødvendig plast og etterspørre sirkulære plastprodukter; ombruksprodukter, produkter som inneholder materialgjenvunnet plast og plast som er mulig å materialgjenvinne - Bidrar til å unngå bruk og spredning av mikroplast, samt redusere marin forsøpling nasjonalt og internasjonalt	
Type anskaffelse	Spesifikke tiltak for oppdragsgivere
Skoler og barnehager	Særlig fokus på at bygg, lekeplasser herunder falldekke, møbler og tekstiler i skoler og barnehager ikke inneholder helse- og miljøfarlige stoffer, vurdere ombruk, vurdere alternativer til plast, og bidra til økt innhold av materialgjenvunnet plast mm.
Produkter som inneholder plast inkl. engangsprodukter i plast til servering av mat og drikke, møbler, emballasje og rekvisita.	- Redusere bruken av engangsprodukter, spesielt innen matservering/drikke og rekvisita. Erstatte engangsprodukter i plast med ombruksløsninger der det er mulig. - Etterspørre produkter som inneholder materialgjenvunnet plast og/eller som er materialgjenvinnbare - Redusere unødvendig bruk av emballasje og sikre at brukt emballasje blir kildesortert og materialgjenvunnet
Kunstgressbaner	- Vurdere behovet for kunstgressbaner og hvilken type kunstgress, blant annet ved å etterspørre miljøvennlige alternativer som samtidig leverer gode spille-egenskaper. - Dersom man velger gummigranulat, skal man ha en plan for tiltak som hindrer spredning av granulat til omgivelsene (jf. ny forskrift¹¹⁰). EU sin foreslåtte regulering av mikroplast i en rekke produkter vil også kunne redusere bruken av gummigranulat¹¹¹. - Ha en plan for forsvarlig avhending og helst materialgjenvinning av kunstgressbanen som er i tråd med forurensningsloven. Kostnaden og muligheten for avhending og materialgjenvinning skal komme tydelig frem i tilbudene og bør være en viktig del av anskaffelsen dersom man velger å la leverandør av nytt kunstgress avhende det gamle.

110 Våren 2021 ble det vedtatt nytt regelverk som stiller krav til og vil kunne begrense spredning av gummigranulat og andre former for plastholdig løst fyllmateriale fra idrettsbaner. Det stilles krav til fysiske barrierer rundt banen, krav til snørydding og behandling av snøen som inneholder granulat, samt tiltak for å hindre at spillere og dommere sprer granulat når de forlater banen. Eieren av banen skal dessuten vurdere om det er mulig å bruke erstatningsmateriale og gjøre det der det er mulig. Se hele forskriften her: kap-23a-i-forurensningsforskriften.pdf (regjeringen.no)
111 Microplastics - ECHA (europa.eu)

4.4.2. Utdypning av prioriteringer

DFØ har laget veileder «Hvordan redusere plast i anskaffelser – og bruke plast smartere». Veilederen gir råd til offentlige virksomheter som har mål om å bli plastfrie eller redusere bruken av plast. Planlegging av god plastbruk skjer i hovedsak før selve anskaffelsen som del av at virksomheten vurderer behovet og hvordan dette dekkes på best mulig måte. Det anbefales at offentlige oppdragsgivere lager handlingsplaner for plast. Oslo og Fredrikstad har utarbeidet handlingsplaner for plast som kan være til inspirasjon. Videre bør innkjøper ha en plan for at det de kjøper inn også en dag skal avhendes. I den forbindelse er det viktig å planlegge for ombruk internt, reparasjon, videresalg og fremtidig materialgjenvinning. Det er også viktig å redusere innkjøp av engangsprodukter, og bruke ombruksprodukter der det er mulig, for eksempel i kantiner, på tekjøkken, ved kaffeautomat og vandndispenser.

Også innen plast er det potensiale for grønn innovasjon. Sandøy kommune har med midler fra Klimasats utfordret en leverandør til å produsere avfallsbeholdere av fossilfri plast. Oslo kommune har etterspurt avfallsposer med innslag av materialgjenvunnet plast. Fredrikstad og Bergen kommune har testet ulike løsninger for granulatfri kunstgressbaner. Trøndelag fylkeskommune og Bergen etterspør materialgjenvinning av kunstgressmatter ved endt levetid. FutureBuilt som er et samarbeid mellom byggenæringen og flere kommuner, har også fått Klimasats-støtte til prosjektet «Fossilfrie bygg – plast i byggsektoren», som har som mål å få fram nye fossilfrie plastprodukter og gjennomføre pilotprosjekter på fossilfrie bygg.



Foto: Elisabeth Sandnes

Trøndelag fylkeskommune har høsten 2020 utlyst en plan- og designkonkurranse for at markedet skal utvikle sirkulære løsninger for håndtering av brukt kunstgress. Det er per i dag få eller ingen helnorske sirkulære løsninger for avhending av kunstgress. I tillegg har det vist seg at flere oppdragsgivere ikke har hatt tilfredsstillende praksis for å avhende kunstgress på en forsvarlig måte. En norsk sirkulær løsning for håndtering av brukt kunstgress ville bidra til ressurseffektivitet og er en muligheter for å utvikle ny grønn næringsvirksomhet. Konkurransen gjennomføres av Trøndelag fylkeskommune, men følges tett av 18 andre virksomheter og aktører fra Bodø i nord til Sandnes i sør. De har alle mål om å utfordre markedet for å få opp nye løsninger.

4.5. Prioriteringer for oppdragsgiver for elektriske og elektroniske produkter (EE-produkter) og batterier

4.5.1. EE-produkter og informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT)

Elektriske og elektroniske produkter (EE-produkter) utgjør en av de raskest økende avfallsstrømmene i EU. Mellom 2 og 3,7 prosent av de globale klimagassutslippene kommer fra IKT-sektoren alene. Mesteparten av utslippene skyldes råvareutvinning og produksjon av utsyr, som PC-er og mobiltelefoner, mens datasentre antas å ha det raskest voksende karbonfotavtrykket innen kategorien, som følge av høyt energibehov. Dette skyldes stadig økt utbredelse av skytjenester og andre nettbaserte tjenester¹¹².

Gjeldende regelverk og føringer innen kjemikalier¹¹³ og avfallshåndtering¹¹⁴ bidrar til å redusere helse- og miljøbelastningen fra EE-produkter. EU har valgt ut EE-produkter som et av nøkkelproduktene i arbeidet med sirkulær økonomi. De er i prosess med å igangsette flere tiltak rettet mot EE-produkter, som for eksempel nye krav i økodesigndirektivet og endrede energimerkekrav som skal bidra til lengre levetid og økt materialgjenvinning¹¹⁵.

Om lag 50-90 prosent av CO2-utslippene fra livssyklusen til typiske EE- og IKT-produkter, som PC-er, nettbrett og mobiltelefoner skjer i produksjonsfasen, og følger av material-, energi- og kjemikaliebruk¹¹⁶. Det viktigste man kan gjøre for å oppnå et mest mulig bærekraftig forbruk av elektronikk, er å bruke utstyret lengst mulig. Offentlige oppdragsgivere bør innrette sine anskaffelser for å minimere miljøbelastningen ved å fremme lang levetid, reparasjon, ombruk og materialgjenvinning.



Sør-Varanger kommunes kjøp av brukte PC-er: I Sør-Varanger kommune har de vedtatt å kjøpe brukte PC-er til kommuneadministrasjonen og til skoleelever. De kjøper brukte toppmodeller av høy kvalitet, som koster ca. en tredjedel av nye PC-er. I slike innkjøp er det sentralt å stille krav til ytelsesevne (minne- og lagringskapasitet) og man kan stille krav til fravær av synlig slitasje. Per i dag er kjøper Sør-Varanger 90 prosent av IT-utstyret brukt, og reparerer det som lar seg reparere. Kommunen sparer årlig om lag 680 000 NOK og 33 tonn CO2.



Foto: Colourbox

112 <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/2018-best-practice-guidelines-eu-code-conduct-data-centre-energy-efficiency-version-910>; https://theshiftproject.org/wp-content/uploads/2019/03/Lean-ICT-Report_The-Shift-Project_2019.pdf

113 Produktforskriften kap 2a (dekker RoHS-direktivet: Direktiv 2011/65/EU for begrensning av bruk av visse stoffer i elektriske produkter) og Produktforskriftens kapittel 4 i (dekker POPs-forordningen: Forordning (EF) Nr. 850/2004 om persistente organiske miljøgifter); REACH-forskriften (dekker REACH-forordningen: Forordning (EF) Nr. 1907/2006 om registrering, vurdering, autorisasjon og begrensninger av kjemikalier); Prioritetslista (Kjemiske stoffer og stoffgrupper som regnes å utgjøre en alvorlig trussel mot helse og miljø, og som omfattes av et nasjonalt mål om at bruk og utslipp kontinuerlig skal reduseres, med intensjon om å stanse utslippene)

114 Avfallsforskriften kapittel 1 om kasserte elektriske og elektroniske produkter (dekker WEEE-direktivet (2012/19/EU))

115 European Commission (2020) Circular Economy Action Plan. For a cleaner and more competitive Europe. https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/new_circular_economy_action_plan.pdf

116 Se bl.a. <https://www.fujitsu.com/global/about/environment/society/lca/>

4.5.2. Batterier

Gjeldende regelverk innen kjemikalier¹¹⁷ og avfallshåndtering¹¹⁸ bidrar til å redusere helse- og miljøbelastningen fra batterier. EU-kommisjonen la fram forslag til en ny forordning om batterier 10. desember 2020, som skal erstatte batteridirektivet av 2006 (Direktiv 2006/66/EF). Forordningen vil bli behandlet av Rådet og Europaparlamentet i 2021 med et ønske fra Kommisjonen om ikrafttredelse fra 1. januar 2022 for EU. Rettsakten gir behov for endringer i norsk regelverk, og Miljødirektoratet skal legge Kommisjonens forslag på høring.

Utkastet til forordning bidrar til å understreke at sosialt ansvar og ivaretagelse av klima og miljø ved produksjon, bruk og avhending av batterier er tett koblet sammen med ambisjonene for klimavennlig transport. Forslaget til ny batteriforordning stiller en rekke produktkrav til batterier som skal settes på markedet i EØS-området:

- Aktsomhetsvurderinger («due diligence») av batterienes leverandørkjede skal være gjennomført og kunne dokumenteres for å kunne selge batterier i EU.
- Dokumentasjon av karbonfotavtrykk i produksjonsfasen for industribatterier og el-kjøretøybatterier
- innhold av materialgjenvunnet mineraler (fra 2030 planlegges krav til at batterier skal inneholde følgende andeler gjenvunnet mineraler: 12 prosent kobolt, 85 prosent bly, 4 prosent litium og 4 prosent nikkel. restriksjoner av farlige stoffer
- ytelse og varighet merking sikkerhet

Batterier står sentralt i overgangen til et lavutslippssamfunn. Batterier brukes i alt fra mobiltelefoner til busser, og trekkes fram i EUs Green Deal som en av bransjene hvor potensialet for sirkulære tiltak er størst¹¹⁹. Produksjon av batterier til elbiler og andre store maskiner er energikrevende, og klimagassutslippene kan derfor være store, avhengig av hvilken energi som brukes. Grunnet null direkte utslipp i bruksfasen er likevel de totale utslippene over livssyklusen lavere for elektriske kjøretøy sammenlignet med fossile kjøretøy. Men utslippene har potensial for å reduseres betydelig, blant annet ved å bruke fornybar energi i produksjonen av batterier¹²⁰. Enkelte produsenter baserer produksjonen på fornybare kilder allerede nå. Norge var tidlig ute med politikk for innkjøp av elbiler i stort omfang. I NTP 2018-29 er det satt mål om at 100 prosent av nye hhv. personbiler, lette varebiler og bybusser er elektriske innen 2025. Satsingen på elektrifisering gjør at Norge vil være tidlig ute i Europa med å måtte finne markeder for ombruk og materialgjenvinning av batterier. Norsk næringsliv er allerede i gang med dette og Norge kan her utvikle et konkurransefortrinn.



Ståle Ottesen og Ida Christine Løland fra Kultur og idrettsbygg, Oslo kommune. Faksimile fra KlimaOslo.

Ombruk av elbilbatterier på Bislett stadion

Bislett stadion er første idrettsanlegg i Norge hvor man lagrer overskuddsstrøm fra solcellepanel i kasserte elbilbatterier. På denne måten sparer idrettsanlegget penger og batteriene får lenger levetid. Oppdragsgiver for anskaffelsen er Kultur og idrettsbygg i Oslo kommune.

117 Produktforskriften §§ 2-16 – 2-18a om batterier
118 Avfallsforskriften kapittel 3 om kasserte batterier (dekker WEEE-direktivet (2006/66/EU))
119 https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/new_circular_economy_action_plan.pdf
120 http://www3.weforum.org/docs/WEF_A_Vision_for_a_Sustainable_Battery_Value_Chain_in_2030_Report.pdf

Offentlige anskaffelser bør spille en sentral rolle i å bidra til ombruk og materialgjenvinning av batterier og kan blant annet bidra til å fremskynde endringene som vil tre i kraft som følge av regelverkendringer med bakgrunn i batteriforordningen. For å oppnå en bærekraftig batterilivssyklus må det settes søkelys på samfunnsansvar og sirkulær økonomi i offentlige anskaffelser.

Anbefalte prioriteringer for oppdragsgiver innen EE-produkter og batterier

På bakgrunn av de politiske føringene over anbefaler DFØ og Miljødirektoratet følgende prioriteringer for oppdragsgivere innen EE-produkter og batterier



Foto: Bergen kommune/Ola Henning Målsnes

Tøffe krav om å ivareta menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter og miljø ved batteriproduksjon

Oslo, Bergen og Stavanger kommune inviterer rundt årsskiftet 2020/21 til anbudskonkurranser om kjøp eller leasing av biler med høye krav til leverandørene om åpenhet i leverandørkjedene. Allerede i dag bruker kommunene en betydelig andel el-biler. Batteripakker krever mineraler som ofte utvinnes under helsefarlige og uverdige arbeidsforhold, ofte uten beskyttelse.

Noen av problemstillingene som må løses ved åpenhet i leverandørkjeden er: at kobolt utvinnes under delvisuverdige og livsfarlige forhold, hovedsakelig i gruver i Kongo; ved utvinning av kobber slippes giftige sulfider ut i naturen; utvinning av litium medfører store inngrep i naturen, slik som tørrlegging av våtmark, senking av grunnvannsspeil og medfølgende skader; avfall fra gruvedrift dumpes i naturen. Kommunene krever at leverandørene overholder nasjonale og internasjonale lover og regler, herunder FNs allmenne menneskerettigheter, FNs barnekonvensjon og konvensjon mot korrupsjon og konvensjon mot korrupsjon og ILOs kjernekonvensjoner om tvangsarbeid, barnarbeid, diskriminering, foreningsfrihet og organisasjonsrett.

De kravene som ikke kan oppfylles ved avtalestart, vil bli gjeldende underveis i kontraktsperioden. Leverandørene skal kontinuerlig forbedre sin praksis, og skal dokumentere det. Selskap i en kartlagt leverandørkjede som ikke oppfyller kontraktsforpliktelsene, kan møte sanksjoner eller bli byttet ut.



Prioritering for oppdragsgiver innen elektronikk og batterier	
Oppdragsgiver skal for IKT/EE-produkter og batterier gjennomføre anskaffelser som bidrar til lavere forbruk, utvidet levetid samt redusere bruken av helse- og miljøfarlige stoffer.	
Type anskaffelse	Spesifikke tiltak for oppdragsgivere
EE-produkter	• Senke tempo i utbygtingen av EE- produkter, som IKT-utstyr, der det er mulig. • Ved endt levetid levere produkter til returordningen for EE-avfall, slik at en sikrer at mest mulig forberedes til ombruk og materialgjenvinnes. • Ved behov for anskaffelse av EE-produkter vurdere muligheten for å lease eller kjøpe brukt. Ved nykjøp, velg produkter designet for lang levetid. • Velg produkter med lav miljøbelastning inkludert lavt innhold av helse- og miljøfarlige stoffer, høy energieffektivitet og lang levetid • Gjør anskaffelser som ivaretar arbeideres rettigheter • Still krav til reparerbarhet og batterilevetid • Gjør anskaffelser med tilstrekkelig lagrings- og minnekapasitet for å hindre at produkt blir utdatert • Se hen til krav i miljømerkeordninger som Blaue Angel, EPEAT, Svanen og TCO Certified
Skytjenester	• Krav til andel fornybar energi i porteføljen av datasentre som benyttes for å levere skytjenesten. • Krav til bruk av klimavennlige kjølemidler i porteføljen av datasentre som benyttes for å levere skytjenesten.
Batterier	• Kreve bærekraftige batterier, og fremskynde endringene som vil tre i kraft som følge av regelverksendringer med bakgrunn i batteriforordningen. • Fremme ombruk samt materialgjenvinning av batterier

4.6. Prioriteringer for oppdragsgiver innen møbler og tekstiler

4.6.1. Møbler

Anskaffelser av møbler til offentlig sektor, som kontor, institusjon, skole og barnehage, kan bidra til bærekraftig forbruk og mer sirkulær økonomi lokalt, nasjonalt og globalt.

Det kastes omkring 10 millioner tonn møbler i EU hvert år, og av dette estimeres det at kun 10 prosent blir materialgjenvunnet¹²¹. En studie fra 2017 viser at det i EU er mulig å realisere 157 000 nye arbeidsplasser og spare ca. 6 millioner tonn CO2-ekvivalenter ved å fremme reparasjons- og oppgraderingstjenester for møbler¹²². Selv om Norge ikke er inkludert i denne statistikken illustrerer det

gevinstpotensialet i økt fokus på reparasjon og oppgradering fremfor avhending og nyinnkjøp.

Produksjon av møbler er energi- og materialintensive prosesser, og 80-90 prosent av miljøbelastningen knyttet til livssyklusen til et møbel forekommer i produksjonsfasen, og følger av material-, energi- og kjemikaliebruk¹²³. Møbelindustrien er en relativt liten industrigruppe i Norge.

Deloitte kunnskapsgrunnlag for strategien for sirkulær økonomi (2020) viser at møbelindustrien står for 0,3 prosent av BNP og sysselsatte om lag 20 000 personer i 2019. De produserer en rekke merkevarer som står sterkt i utlandet, og industrien har ambisjoner om å doble andelen som industrien utgjør av norsk eksport innen 2030. Næringen har et høyt potensial for å redusere materialintensitet og øke bruk av sirkulære materialer. De kan også legge til

121 https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/sustainable_products_circular_economy.pdf
122 <https://eeb.org/cutting-waste-could-boost-furniture-industry/>
123 https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/toolkit/furniture_GPP_background_report.pdf

rette for betydelig redusert avfall og økt materialgjenvinning i egen virksomhet og hos sluttforbruker. Disse endringene kan blant annet skje gjennom en overgang til nye forretningsmodeller basert på økt utleie, reparasjon og reproduksjon av produkter. En slik omstilling vil kunne være viktig for å sikre fortsatt konkurransekraft i et internasjonalt marked¹²⁴.

For å oppnå bærekraftig forbruk av møbler i offentlig sektor må vi redusere klima- og miljøbelastningen knyttet til å dekke behovet over tid. Derfor må vi sikre lang levetid ved å bevare møblenes verdi lengst mulig. Vi anbefaler offentlige oppdragsgivere å innrette sine møbelanskaffelser for å fremme sirkulær økonomi, herunder lang levetid, ombruk og materialgjenvinning. Dette vil bidra til å redusere klima- og miljøbelastningen over møblenes livsløp. I tillegg bør man unngå produkter som inneholder eller består av truede arter (inkludert treverk).

Asker kommunes ombruksprosjekt for møbler: I forbindelse med kommunesammenslåingen med Røyken og Hurum er det brukt en digital database som gir oversikt over eksisterende møbelbeholdning og tilstanden til denne. Denne databasen har blitt benyttet for å sikre en høyest mulig ombruksgrad. Den forventede gevinsten av 80 prosent ombruk sammenliknet med nyinnkjøp er på 13,3 millioner kr., og 130 tonn CO2-ekvivalenter. Videre har prosjektet bidratt til sysselsetting gjennom et tilkoblet reparasjons- og oppgraderingsprosjekt i regi av NAV.



Foto: Asker kommune

124 Deloitte (17. juni 2020) Kunnskapsgrunnlag for nasjonal strategi for sirkulær økonomi. Delutredning 1 – Potensial for økt sirkularitet.

4.6.2. Tekstiler

Tekstilindustrien bidrar til et omfattende forbruk av primære råvarer, vann, landareal og kjemikalier, og står for ca. 8 prosent av verdens totale klimagassutslipp ifølge en analyse fra 2018 referert av FN¹²⁵. Når det gjelder miljøbelastning fra forbruket vårt, kommer tekstilindustrien på fjerdeplass etter bolig, transport og mat. Fast fashion og lineære forbrukssystemer bidrar til økende tilbud av nye produkter, og sørger for at miljøpåvirkningen fra tekstilsektoren er høyere enn den behøver. Mengden klær kjøpt i EU har økt med 40 prosent per person på bare noen få tiår, og det skyldes blant annet at klær har blitt billigere. For eksempel estimeres det at kun 1 prosent av verdens tekstiler materialgjenvinnes til nye tekstiler, dvs. fiber til fiber materialgjenvinning¹²⁶. Av innsamlede brukte tekstiler i Norge i 2018 gikk 72 prosent til ombruk og 21 prosent til materialgjenvinning, hovedsakelig i form av industrikluter, møbeltrekk, isolasjon og ikke-vedde tepper . Det antas at mer en halvparten av brukte tekstiler havner i restavfallet og går til forbrenning. EU diskuterer nå hvordan vi kan oppnå mer bærekraftige forretningsmodeller for tekstiler. I 2021 vil EU lansere en egen strategi som skal sikre at tekstiler inngår i en sirkulær økonomi.

Offentlig sektor er en stor samlet innkjøper av arbeidstøy og andre tekstilprodukter, direkte i tilknytning til samfunnsfunksjoner som blant annet helse, politi, forsvar og brannvesen, men også indirekte gjennom totalentrepriser innen bygg og anlegg. Det finnes derfor et stort potensial for å øke etterspørselen etter sirkulære og miljøvennlige løsninger. Dette kan blant annet innebære god kvalitet med lang levetid, kjøpe ombruk, levere til ombruk, etterspørre tekstiler med materialgjenvunnet råvare og leie-tjenester. DFØ vil i 2021 utvikle veiledning og/eller kriteriesett for anskaffelse av tekstiler.

Anbefalte prioriteringer for oppdragsgiver innen møbler og tekstiler

På bakgrunn av de politiske føringene over anbefaler DFØ og Miljødirektoratet følgende prioriteringer innen møbler og tekstiler for oppdragsgivere

Prioritering for oppdragsgiver innen møbler og tekstiler	
Oppdragsgiver skal for møbler og tekstiler gjennomføre anskaffelser som bidrar til lang levetid samt unngår miljøgifter og unngår ulovlig innførsel av tømmer, trevarer og bearbeidede produkter fra tre som ikke kan framvise dokumentasjon på lovlig produksjon og framstilling fra hogst i opprinnelseslandet	
Type anskaffelse	Spesifikke tiltak hos oppdragsgiver
Møbler	• Ha rutiner og policy for at eksisterende utstyr skal vare lenge • Forbedre eksisterende utstyr ved kjøp av reparasjons- og oppgraderingstjenester • Fremme ombruk og lang levetid når det er behov for flere produkter • Leverer eksisterende møbler som virksomheten ikke lenger har bruk for til ombruks- og materialgjenvinningstjenester • Etterspørre møbler som tjeneste: leie nytt eller brukt utstyr • Unngå møbler som stammer fra trevirke som ikke kan framvise dokumentasjon på lovlig produksjon og framstilling fra lovlig hogst i opprinnelseslandet
Tekstiler	• Fremme holdbarhet og lang levetid for tekstiler • Stille krav om lav miljøbelastning, inkludert vannforbruk, energiforbruk, kjemikaliebruk og klimafotavtrykk • Etterspørre sirkulære forretningsmodeller, inkludert leie

125 <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/publications/a-new-textiles-economy-redesigning-fashions-future>

126 PlanMiljø og Østfoldforskning (2020) Kartlegging av brukte tekstiler og tekstilavfall i Norge.

Vedlegg 1: Liste over relevante sider med veiledning

Generell veiledning om klima-, miljøvennlige og innovative anskaffelser

Samfunnsansvar i offentlege anskaffingar | Anskaffelser.no
Klima og miljø i offentlege anskaffingar | Anskaffelser.no
Innovative anskaffelser | Anskaffelser.no
Sirkulære anskaffelser | Anskaffelser.no

Transport

Offentlige anskaffelser av transport | Anskaffelser.no
Velg produktgruppe | Kriterieveviseren (difi.no)
Drivstoffmatrise for tunge kjøretøy | Anskaffelser.no
Skipsfart | Anskaffelser.no

BAE

Bygg, anlegg og eiendom (BAE) | Anskaffelser.no
Velg produktgruppe | Kriterieveviseren (difi.no)

Mat og matsvinn

Mat og måltidstenester | Anskaffelser.no
Velg produktgruppe | Kriterieveviseren (difi.no)

Plastprodukter

Hvordan redusere plast i anskaffelser - og bruke plast smartere | Anskaffelser.no

IKT/elektronikk

Velg produktgruppe | Kriterieveviseren (difi.no)
Innkjøp av brukt PC-utstyr i Sør-Varanger kommune | Anskaffelser.no

Batterier

Bærekraftige batterier | Anskaffelser.no

Møbler

Møbler | Anskaffelser.no
Velg produktområde | Kriterieveviseren (difi.no)

Tekstiler – kommer i 2021

Referanseliste

Nasjonale politiske dokumenter:

Meld. St. 20 (2020-2021): Nasjonal transportplan 2021- 2030

Meld. St. 13 (2020-2021): Klimaplan for 2021-2030

Meld. St. 40 (2020-2021): Mål med mening

Meld. St. 22 (2018-2019): Smartere innkjøp - effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser.

Meld. St. 30 (2019-2020): En innovativ offentlig sektor – kultur, ledelse og kompetanse

Meld. St. 33 (2016-2017): Nasjonal transportplan (NTP) 2018-2029. Lagt frem i 2017.

Meld. St. 10 (2020-2021): Grønnere og smartere – morgendagens maritime næring.

Meld. St. 27 (2016-2017): Industrien – grønnere, smartere og mer nyskapende.

Meld. St. 41 (2016-2017): Klimastrategi for 2030 – Norsk omstilling i europeisk samarbeid

Meld. St. 45 (2016-2017): Avfall som ressurs – avfallspolitikken og sirkulær økonomi.

Departementene (2021): Nasjonal strategi for ein grøn, sirkulær økonomi.

Departementene (2017): Regjeringens strategi for grønn konkurransekraft – Bedre vekst, lavere utslipp

Granavoldenplattformen (2019): Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) Nasjonale forventninger til regionale og kommunal planlegging 2019-2023

Olje- og energidepartementet og Klima og miljødepartementet (2020) Regjeringens hydrogenstrategi.

Klima- og miljødepartementet (2021) Handlingsplan for ein giftfri kvardag

Klima- og miljødepartementet, Statsministerens kontor, Utanriksdepartementet (2021) Noregs plaststrategi

Samferdselsdepartementet (2021) Handlingsplan for fossilfrie anleggsplasser innen transportsektoren.

Departementene (2019) Regjeringens handlingsplan for grønn skipsfart.

Samferdselsdepartementet (2017) Handlingsplan for kollektivtransporten

EU dokumenter

European Commission (2017) Public procurement for a circular economy. Good practice and guidance

European Commission (2019) Communication from the Commission. The European Green Deal.

European Commission (2020) Circular Economy Action Plan. For a cleaner and more competitive Europe.

Kunnskapsgrunnlag

Asplan Viak (2019) Prosjektrapport. Klimafotavtrykk i offentlige anskaffelser.

Deloitte (2020) på oppdrag fra Klima og miljødepartementet, Kunnskapsgrunnlag for nasjonal strategi for sirkulær økonomi. Delutredning 1 – Potensial for økt sirkularitet.

Deloitte (2020) på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet, Kunnskapsgrunnlag for nasjonal strategi for sirkulær økonomi. Oppsummerende rapport

Ellen MacArthur Foundation m.fl. (2015): Delivering the circular economy: A toolkit for policymakers.

EY (November 2019): Tempo på grønn omstilling i norsk næringsliv. Utredning av tempoet på grønn omstilling for 11 bransjer i norsk næringsliv.

FAO (2011) Global Food Loss and Food Waste

Grøntsektoren mot 2035. Sammen for økt konkurransekraft, økt etterspørsel og mer norsk (2020). Rapport fra rådgivende utvalg for innovasjon, vekst og økt norskandel i grøntsektoren

Inventura på oppdrag fra Digitaliseringsdirektoratet/DFØ (14.08.2020): Sirkulære modeller i offentlige anskaffelser.

Miljødirektoratet, NVE, Enova, Kystverket, Landbruksdirektoratet og Statens Vegvesen (2020): Klimakur 2030.

Miljødirektoratet og Digitaliseringsdirektoratet/DFØ (2020): Nullutslippstransport i leveranser til det offentlige. Kunnskapsgrunnlag.

Menon (2016): Utredning om insentiver/ordninger for risikoavlastning for innovative anskaffelser. Rapport 12/2016

Menon Economics på oppdrag fra Energi Norge (2020) Norske muligheter i grønne elektriske verdikjeder.

Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) og Civitas på oppdrag for Klima- og miljødepartementet (2020): Lavutslippsmaterialer i bygg. Barrierer og muligheter.

OECD (2020) Sustainable Public Procurement in Norway. Testing the MAPS Module on Sustainable Public Procurement (SPP).

Oslo Economics, CICERO og Inventura. Utarbeidet for Difi og Miljødirektoratet (2017) Gevinstanalyser av grønne anskaffelser

Oslo Economics og Inventura. Utarbeidet for Nærings- og fiskeridepartementet (2018) Virkninger av nye samfunnshensyn i offentlige anskaffelser

PlanMiljø og Østfoldforskning (2020) Kartlegging av brukte tekstiler og tekstilavfall i Norge.

Rambøll og Difi (2018): Modenhet i offentlige anskaffelser. Hovedundersøkelse.

Rambøll og Difi (2020): Modenhet i offentlige anskaffelser. Rapport 2020.

