

Miljøverndepartementet

Høringsinnspill til Klimakur 2020

Miljøverndepartementet har invitert til innspill om Klimakur 2020 med frist 20. mai 2010.

Difi arbeider hovedsakelig på to felt som har relevans til klimapolitikken:

1. Difi har ansvar, på vegne av Miljøverndepartementet å følge opp regjeringens handlingsplan for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser, som bl.a. inkluderer kravet om at alle statlige virksomheter skal ha et miljøledelsessystem.
2. Difi har også ansvar, på vegne av Fornyings-, Administrasjons og Kirke departementet (FAD), for standarder og arkitektur knyttet til det offentliges bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT).

Dette innspillet fokuserer på område 1 – hvordan miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser og miljøledelse i staten kan bidra til å oppnå regjeringens klimamål.

Innspill i forbindelse med område 2 – Grønn IKT er sendt via FAD.

Det er sannsynlig at andre aktiviteter i Difi vil også kunne støtte opp under klimaarbeidet, men det ble ikke tid til å utrede dette i denne høringsrunden.

Det offentlige: både myndighet og markedsaktør

Det er nå bred enighet om at klimautfordringen er enorm og vil kreve en bred satsing. Nye teknologier vil være en del av løsningen, men markeder, adferd, rutiner, forretningsideer og rammebetingelser vil også måtte endres for å øke etterspørsel etter, lønnsomhet for, kompetanse om og effektiv utnyttelse av disse nye teknologier i stor skala.

I denne sammenheng fokuseres det ofte på det offentlige som myndighetsutøver: å styre gjennom regelverk, avgifter og støtteordninger.

Men det offentlige har også en viktig rolle som aktør – gjennom egen adferd og egne anskaffelser.

For å sette noen perspektiver: offentlig sektor har ca. 650 000 ansatte og kjøper inn varer og tjenester for ca. 380 mrd kroner per år – dvs. ca. 16% av bruttonasjonalproduktet. 40% av yrkesbygg er offentlige. Hvis det offentlige velger å opptre som krevende kunde ved å gi klare og konsistente signaler om dets behov og prioriteringer kan dette bidra til raskere innføring av

nye produkter og utvikling av nye løsninger. Eksempler der dette har skjedd strekker seg fra internett til gassferger.

Hvordan det offentlige tilbyr sine tjenester påvirker også atferden til befolkningen, f.eks. hvor offentlige kontorer plasseres, om det oppfordres til kollektiv tilgjengelighet, om det er sykkelparkering ved døren, om det kreves personlige oppmøte, om det åpnes for bruk av elektronisk medier.

Til slutt, erfaringen som det offentlige får fra ivaretagelse av miljø i egen drift gir et godt grunnlag for utforming og gjennomføring av annen miljørelevant myndighetsutøvelse.

Denne nøkkelposisjonen som samfunnets største arbeidsgiver, største forbruker og premissetter for andre forplikter det offentlige til å ta en ledende rolle selv ved å fremme endret adferd og ta risiko for nye løsninger.

Vi synes at disse mulighetene ble forholdsvis svakt belyst i Klimakur 2020 og vil forsøke å styrkeperspektivet i tråd med vårt innspill.

Miljøledelse og offentlige anskaffelser som ”klimamedisin”

Miljøledelse

Miljøledelse i en virksomhet betyr å ha rutiner som sikrer:

- **oversikt** over sine vesentligste miljøpåvirkninger og årlige miljørapporter
- **strategier/policyer/mål** forankret i ledelse
- **gjennomføringsplan** for tiltak for å forbedre sin miljøprestasjon¹ over tid
- **rutiner** for å sikre og måle miljøriktig atferd

Miljøledelse har virkninger på tvers av virksomheten og har best effekt når den kobles opp mot virksomhetens øvrige strategier, fordi dette gir mulighet for utnyttelse av synergier på tvers av organisasjonen og med virksomhetens hovedaktiviteter. Slikt kan bare oppnås når miljøledelse forankres i toppledelsen ved at denne godkjenner miljøstrategien og behandler miljørapporter og tiltaksplaner årlig.

Oversikten over miljøbelastningen er et sentralt element, fordi den avdekker aktiviteter og rutiner som det vil være naturlig å prøve å finne alternative løsninger for. Eksempler er flyreiser som kan erstattes med videokonferanser, oppvarmingskostnader som kan reduseres med bedre VVS systemer eller redusert arealbruk eller, oppgradering av eksisterende PCer som reduserer behov for nye PCer.

Mange av disse endringer vil være lønnsomme – i alle fall på sikt – og bidra til økt effektivitet.

Offentlig virksomhet dreier seg i stor grad om kontordrift. Der er miljøbelastningen knyttet til:

- Energibruk - hovedsakelig til drift av bygninger og IKT
- Transport – egne arbeids- og tjenestereiser + besøkende + reisetjenester for andre.
- Anskaffelser – produksjon, drift og avhendelse av det som kjøpes inn av varer og tjenester
- Avfallshåndtering.

¹ måling av miljøeffekter i forhold til andre resultatkrav

Noen offentlige virksomheter har i tillegg spesielle utfordringer, som f.eks.:

- Forsvaret (f.eks. kjemikalier, naturforvaltning, transport)
- Helse (f.eks. avfall, kjemikalier, stråling, pasienttransport)
- Høyskoler, universitet og forskningsinstitusjoner (f.eks. kjemikalier, stråling)
- Samferdselsrelaterte virksomheter

Miljøansvarlige anskaffelser

Miljøansvarlige anskaffelser betyr å ta miljøhensyn i hele anskaffelsesprosessen – fra kartlegging av behovet gjennom valg av løsning og produkt, bruksfasen til avhending/gjenbruk. Det krever godt kjennskap til markedet og løsningsalternativer, noe som igjen krever dialog med leverandørene for å signalisere framtidige behov og krav og innhente løsningsalternativer.

Mange oppfatter miljøansvarlige anskaffelser som et spørsmål om miljøhensyn i valg mellom flere forholdsvis like varer: skal man kjøpe PC A eller PC B. Dette er ikke så overraskende da mye av oppmerksomheten har vært rettet mot å utvikle kriterier som innkjøpere kan bruke i slike situasjoner.

Men de viktigste miljørelaterte beslutninger i anskaffelsesprosessen skjer ofte i fasene før og etter valg av varen eller tjenesten. De skjer i behovskartleggingsfasen, i løsningsspesifikasjon, i bruks- og avhendelsesfasen. Relevante spørsmål i slike sammenhenger kan være: hva er det egentlige behovet, hvordan kan det tilfredsstilles, kan vi samarbeide med andre, kan vi løse det på helt nye måter, etc. For eksempel bør vi kjøpe biler eller være med i en bilpool, bør vi kjøpe flybilletter eller videokonferanseutstyr, bør vi kjøpe møbler eller renovere eksisterende, hvor mange kvm trenger vi, hvilke lokaliseringkrav til de nye kontorene, hvor mange parkeringsplasser skal vi leie, skal vi leie "tempererte" eller "kalde" lokaler², har vi tatt høyde for forventede endringer de neste 3 år når vi bestiller PCer, har vi vurdert oppradering i stedet for å kjøpe nytt?

Alle disse beslutninger er anskaffelsesrelatert, kan ha store miljøeffekter og kan ofte resultere i sparte kostnader.

En vellykket innføring av miljøansvar i anskaffelser krever forankring i virksomhetens styringssystemer som anskaffelsesstrategi og i miljøledelsessystem.

Effektive virkemidler for klimapolitikk

Miljøledelse og miljøansvarlige anskaffelser er begge effektive virkemidler for å oppnå de nødvendige endringer for redusert klimautslipp. De er virkemidler med mange fordeler sammenlignet med regelendring og økonomiske virkemidler:

- **Lav innføringsterskel:** det overordnede kravet om iverksettelse av miljøledelse og miljøansvar i offentlige anskaffelse er allerede regulert av regjeringen og i lov om offentlige anskaffelse. Det finnes allerede mye veiledning og mange verktøy. Det som mangler er konkrete mål og oppfølging – og spesielt informasjon som kan brukes til oppfølging.
- **Lave kostnader:** både miljøledelse og miljøansvar i anskaffelser er tiltak som oftest sparer penger i det lange løp.

² Ved leie av "tempererte" lokaler betaler man leie for lokalene inklusiv spesifisert innemiljø kvalitet (temperatur, utlufting etc), slik at utleieren tar ansvar for energikostnader (og er dermed motivert i ENØK investeringer). Når man leier "kalde" lokaler fordeles energikostnader til leietakerne slike at byggeieren har ingen fordel av ENØK investeringer.

- **Smitteeffekten:** Fordi mange har et forhold til det offentlige, smitter ofte dets atferd til resten av samfunnet. F.eks. brukes statens reiseregulativ bredt i samfunnet, og mange har merket seg at det er vanskelig å avvike fra denne, også i næringslivet. Det samme vil gjelde hvis det offentlige blir ledere i bruk av videokonferanser for å redusere flyreisevirksomhet.
- **Markedspåvirkning som kunde:** Det offentlige er en stor forbruker. Klare og konsistente signaler fanges opp fort av leverandørmarkedet, som har oppmerksomheten sin rettet mot store og krevende kunder. Å utvikle og følge opp slike markedssignaler krever ikke lovendringer eller avgiftsendringer, bare administrative vedtak. I noen tilfeller kan det føre til kortsiktige kostnadsøkninger (fordi de miljøeffektive produkter er nye) og langsiktige reduksjoner, med resulterende budsjettkonsekvenser. Hvis det offentlige gir konsistente signaler kan disse ha stor påvirkning på produkt- og leverandørutvikling. Noen ganger vil dette kunne utnyttes til å støtte markedsinnfasing av nylig utviklede produkter, men det offentlige kan også etterspørre produkter og teknologier som ennå ikke finnes.
- **Integrasjon av kunderollen med myndighetsutøver.** Innføring av nye teknologier kan kreve endring i regelverk og/eller avgiftssystem. I slike situasjon kan et offentlig oppdrag bidra til å sikre at nødvendige endringer i rammebetingelser gjennomføres. F.eks. krevde anskaffelser av gassfergetjeneste endringer i regelverket for passasjertrafikk.
- **Vektlegge rollen som forbruker av klimavennlig teknologi:** Ved å opptre som krevende kunde kan det offentlige stimulere næringslivet til utvikling av ønskede produkter, uten selv å måtte delta i utviklingsarbeid og dermed, f.eks., delta i diskusjon om valg av teknologi og komme i fare for anklager om konkurransevridning.
- **Fleksibilitet:** Det er mulig å endre fokus raskt siden prioriteringer kan styres av administrative beslutninger.

P.t. er disse mulighetene ikke fullt ut realisert. Noen av årsakene ser ut til å være:

- **Lite fokus på anskaffelser på strategisk nivå:** Mange offentlige virksomheter anvender like mye av budsjettet på anskaffelser som på lønn, men dette avspeiles ikke i ledelsens oppmerksomhet. F.eks. vil det ofte finnes mye klare retningslinjer og ressurser i staben knyttet til personaladministrasjon enn til anskaffelser mht. planlegging og kontraktsoppfølging.
- **For lite profesjonalitet i anskaffelser:** Hele anskaffelsesfaget er forholdsvis nytt i dagens offentlige sektor og utføres av ressurser med ulik bakgrunn. Det arbeides systematisk med profesjonalisering, knyttet til utvikling av et mer strategisk fokus, nettverksbygging kursing, sertifisering, etc., men det vil ta noen tid før effektene realiseres.
- **Umodne verktøy: At anskaffelsesfaget er nytt,** avspeiler seg også i mangel på standardiserte metoder og verktøy, som f.eks. standardiserte kontraktsvilkår, evalueringsalgoritmer, livssyklusverktøy, konkurransegjennomføringsverktøy, standardiserte formater for produktkataloger og kontraktsoppfølgingsverktøy. Mange nye verktøy er nå under utvikling, og tidspunktet er dermed optimal for ivaretagelse av miljøhensyn i disse nye verktøy.
- **Lite fokus på miljørapportering og kontroll:** Uten måling og oppfølging vil miljøledelsessystemer forvitte. Det skjer i for mange tilfeller. Uten tall er det ikke mulig å kvantifisere de fordelene (både miljø og økonomisk) som er oppnådd – og dermed er det

lett å falle ut av prioriteringsprosessen. Det arbeides nå med innføring av et statlig system for miljørapportering.

- **Budsjettssystemet:** Budsjettene er for oppdelt – både på tvers av organisasjonen (avdelinger) og i tid (et år om gangen) til å oppnå effektiviseringsgevinstene som ligger i mer miljøeffektive beslutninger. F.eks. vil reisereduksjon gjennom videokonferanser krever investeringer (utstyr) for å spare i påfølgende år og flytting av midler fra reiseposter til IKT. En slik vurdering vil kreve langsiktig og helhetlig planlegging av ressursdisponering. Et annet vanlig eksempel er når driftsavdelingen betaler for strømmen til datasenteret som forvaltes av IKT avdelingen.

Konkrete forslag til oppfølging av Klimakur 2020

Klimakur 2020-rapporten inneholder en imponerende katalog av spesifikke tiltak, og et imponerende arbeid er lagt inn i estimering av kostnader og effekter.

Miljøansvar i offentlige anskaffelser er nevnt som mulig tiltak, mens miljøledelse i det offentlige nevnes ikke. Dette er kanskje delvis fordi man har samarbeidet tettest med noen utvalgte sektormyndigheter (vei, olje og energi). Dermed har helhetlige vinklinger fått mindre fokus.

Vi anbefaler at det gjennomføres et prosjekt for å synliggjøre mulighetene for utnyttelse av miljøledelse i staten og miljøansvar i offentlige anskaffelser for å fremme og støtte opp under oppfølging av klimakurforslagene.

Noen eksempler av tiltak som vil kunne resultere fra et slikt prosjekt (ikke uttømmende liste):

- **Byggrelatert**
 - **Offentlige leiekontrakter for kontorlokaler:** Utarbeide en standard leiekontrakt for offentlig leie av bygg som stimulerer de byggrelaterte innovasjoner i Klimakur rapporten. En slik rammeverk vil påvirke både investeringer i eksisterende bygg og valg av VVS løsninger i nybygg. Spesielt vil det stimulere utvikling og innføring av teknologi for måling av "tempererte" lokaler, modelleringsverktøy for prosjektering og styringssystemer. Forhåpentligvis vil en slik avtale kunne brukes som alternative til den eksisterende de-fakto standardkontrakten for næringslokaler (Huseiernes Landsforbund), basert på leie av "kalde lokaler".
 - **Krav om dokumentasjon** av livssyklus kostnader/andre miljøvurderinger under offentlige byggeprosesser
 - **Krav til kompetanse** om relevante "klimakur-relaterte" teknologier ved kjøp av arkitekt/rådgiver tjenester (inkl. BIM)
 - **Standardisering av metoder for LCC, BIM** ved kjøp av slike tjenester
- **Energi**
 - **Avklar spørsmål knyttet til CO2 kalkyler for kjøp av strøm** (jfr. "For ein kunde som ikkje kjøper opphavsgarantert kraft, kan ein på grunn av eksport av opphavsgarantiar og import av kraft sjå det som at 48,5 % av forbruket svarar til ein europeisk produksjonssamansetning. CO2-utslepp knytt til dette forbruket er berekna til 400 g/kWh." ³⁾

³ - www.nve.no/no/Kraftmarked/Sluttbrukermarkedet/Varedeklarasjon1/

- **Standard avtale for kjøp av "grønn" strøm** i det offentlige.
- **Standard avtale for kjøp av IKT driftstjenester** med måling/effektivisering av energi (og fornybar kilder)
- **Krav om rapportering om energikjøp og gjennomførte effektiviseringstiltak** fra alle offentlige virksomheter, med publisering av rapporter, sammenligninger etc.
- **Transport:**
 - **Veileder for utvikling av en anskaffelsesstrategi for transport** etc. (inkl. vurdering av bilpool, elbiler, etc.)
 - **Standardiserte kontraktsmaler for leie/leasing/pooling av biler:** vedlikehold, klimanøytralitet, opplæring, drivstoff, etc.
 - **Samkjøring av varetransport og leveranser**
 - Etablering av **standarder og infrastruktur/nettverk for eSamarbeid og videokonferanser** for det offentlige, og, etter hvert, næringslivet og befolkningen.
- **Offentlig ledelse og anskaffelse**
 - **Miljøledelse: etablering av et system for innsamling og publisering av klimarelevante tall** (både eget utslipp og indirekte fra leverandører og brukere) på virksomhetsbasis for å gi grunnlag for sammenligning.
 - **Anskaffelse: Klimarapportering og statistikk:** innføring av dokumentasjonsplikt om miljøhensyn (inkl. LCC beregninger) i anskaffelser (over en ikke fastsatt grense).
 - **Klimahensyn i anskaffelsesstrategier** slik at disse kan bidra til redusert klimautslipp, f.eks. gjennom endrede kjøpsmønstre (f.eks. flytt ansvar for energikostnader til leverandøren, krav om livsløpskostnadsanalyser, krav til energiregnskap fra underleverandører, krav om bruk av "grønn strøm" eller bioenergi, samarbeid på tvers av avdelinger/virksomheter, ...).
 - **Innovasjons og langsiktige produktstrategier:** økt bruk av ytelsesspesifikasjon for å åpne for nye løsninger, utvikling av felles visjoner for utvikling i spesifikke produktgrupper i samarbeid med bransjene etterfulgt av utvikling av offentlige anskaffelsestiltak for å stimulere denne utviklingen.
- **Bedre samarbeid mellom Klimakur og effektive offentlige anskaffelse**
 - Opprettelse av en kontaktflate mellom Klimakur sekretariatet og Difi.
 - Drøfting av løsninger for budsjettekniske hindringer til at det offentlige ikke tar langsiktig og helhetlig klimahensyn i anskaffelses- og driftsbeslutninger.

Vi vil gjerne avslutte med å understreke vår interesse for godt og tett samarbeid i oppfølging av regjeringens mål om klimareduksjon.

Vennlig hilsen
for Difi


Hans Christian Holte
Direktør