

NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENTET
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Vår ref.: Anita Sundal
Saksnr.: 23-6570
Sted: Oslo
Dato: 08.03.2023

Hørings svar forslag til skjerpede miljøkrav i offentlige anskaffelser

Hovedorganisasjonen Virke er en arbeidsgiverorganisasjon som organiserer om lag 25 000 medlemsvirksomheter, med til sammen 300 000 ansatte. Vi har virksomheter i hele bredden av handels- og tjenestenæringen.

Det vises til høringsnotat av 8. desember 2022.

Hvordan kan offentlige innkjøp bidra til omstilling i handels- og tjenestenæringen?

Handels- og tjenestenæringen må på kort tid omstille seg fra dagens lineære økonomi til en sirkulær økonomi hvor naturressurser blir utnyttet godt og forblir lengre i kretsløpet. Det innebærer en til dels stor endring i produktsortiment, oppfølging av solgte produkter, nye garantiordninger og utvikling av nye tjenester og forretningsmodeller. En slik omstilling innebærer høy risiko, og stiller krav til ny og endret kompetanse og tilstrekkelig tilgang på kapital.

Det offentlige har en sentral rolle i det grønne skiftet, og det er avgjørende at offentlig sektor reduserer sitt karbonfotavtrykk. Vel så viktig er det imidlertid at det offentlige spiller en viktig rolle som pådriver for omstilling til og innovasjon av mer bærekraftige produkter, tjenester og forretningsmodeller i privat og ideell sektor.

For å kunne utøve denne rollen på en god måte, er det avgjørende at det offentlige stiller konsistente og målbare krav til miljø over tid, slik at virksomheter i privat og offentlig sektor får tid og mulighet til å endre og forbedre egen drift, innkjøpsrutiner og kompetanse, samt til å skaffe tilgang på nok kapital. Videre er det viktig å heve kompetansen blant offentlige innkjøpere om sirkulær økonomi og hvilke muligheter som ligger allerede i anskaffelsesregelverket for å kjøpe inn produkter som koster mer, men har lengre levetid, eller velge å leie, abonnere eller lease (operasjonell leasing, ikke finansiell) framfor å kjøpe inn for å eie.

Virke vil særlig understreke den rollen store sektorer, som forsvar og helse har, for å bidra til volum og dermed lønnsomhet i sirkulære produktløsninger. Vi opplever at særlig disse to sektorene ber om unntak fra regelverk som omfatter næringslivet ellers, med begrunnelse i sikkerhet og helse. Det gjelder konkret på innføring av engangsplastdirektivet, og innkjøp av produkter som er i tråd med dette regelverket, og for tekstiler der regjering og storting har store ambisjoner for økt bærekraft.

Innspill til forslag til skjerpede miljøkrav i offentlige anskaffelser

Det er stor variasjon mellom virksomheter og ikke minst mellom bransjer i hvor langt omstillingen til bærekraftige produkter, tjenester og forretningsmodeller er kommet. Det er også stor forskjell mellom bransjene hvor stor klima- og miljøpåvirkningen er, og hvor stor påvirkning virksomheten har på klima- og miljøprestasjonene til en ytelse.

Virke mener:

Miljøkravene som stilles må være fleksible nok til å kunne tilpasses til ulike bransjer. Dette innebærer at Virke mener at blant forslagene som er på høring fremstår forslag 3: Kombinasjon av miljøkrav og vektning av miljøhensyn, som forslaget som antakelig best hensyntar dette.

Videre ønsker vi å gi innspill til ordlyden i forslag til ny § 7-9, forslag 3:

«Klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser

På områder med ikke uvesentlig miljøbelastning skal oppdragsgiver enten stille miljøkrav til ytelsen, eller vekte miljøhensyn med minimum 30 prosent. Bruken av miljøkrav og vektning av miljøhensyn kan også kombineres.»

Virke mener:

Bruken av «ikke uvesentlig» kan være forvirrende, særlig for ikke jurister, fordi setningen har dobbel negasjon. Det vil være bedre å skrive «vesentlig miljøbelastning», eller på annen måte tydeligere uttrykke hva som er ment.

Kombinasjon av miljøkrav til ytelse og vektning av miljøhensyn

Forslaget om å gi offentlige oppdragsgivere muligheten til å kunne kombinere miljøkrav til ytelsen og å vekte miljøhensyn i tildelingskriteriene er i utgangspunktet godt, men vi ser at forslaget slik det nå står kan virke forvirrende både for den som legger ut anbud og den som skal levere anbud.

Virke mener:

Det må komme tydeligere fram når kravet om vektning av tildelingskriterier inntreffer.

Vektning av miljøkrav med 30 % eller mer

I rammeavtaler med det offentlige hvor private eller ideelle virksomheter leverer tjenester, slik som i helse- og omsorgssektoren, vil det av og til være krav til å investere i spesialtilpassede maskiner og utstyr for å kunne levere tjenesten. I slike tilfeller kan det være få leverandører i markedet allerede, og en vektning av miljøkrav vil kunne snevre inn dette utvalget ytterligere. I slike tilfeller kan miljøkrav føre til svært høye investeringskostnader for leverandøren av tjenesten. I tillegg vil spesialtilpassede maskiner og utstyr ha et begrenset annenhåndsmarked, slik at tjenestetilbyder ikke kan dekke inn deler av kostnaden ved å selge utstyret brukt etter endt kontraktsperiode.

En annen mulig konsekvens av vektning av miljøkrav er indikatorforflytting. Vi kan ta leveranser av tjenester i helse- og omsorg som et eksempel, hvor kvalitetskriteriet (pasientpleien) må stå i sentrum, og hvor en så stor vekt som 30 % på miljø i realiteten fort vil medføre en indikatorforflytning bort fra kvalitet. At kvalitet får mindre vekt kan man lett se er uheldig i alle tilfeller, men konsekvensene er av en annen art når det går på leveranser innen områder som helse og omsorg.

Virke mener:

I helt spesielle tilfeller må offentlige oppdragsgivere ha rom for å avvike fra kravet om vekting av miljøkrav med 30% eller mer, spesielt der det innebærer uforholdsmessige kostnader for leverandøren, eller hvor det medfører at det går ut over kvaliteten på tjenesten. Før et slikt krav stilles, bør departementet utrede eventuelle konsekvenser av et slikt krav.

Dokumentasjon av miljøprestasjon eller miljøegenskaper

Det finnes i dag over 28 ulike rammeverk for bærekraftsrapportering. Ingen av dem er tilpasset små eller mellomstore virksomheter.¹ Foruten de mange rammeverkene for bærekraftsrapportering, finnes det over 100 ulike initiativer til å utvikle indikatorer og måleverktøy for sirkulær økonomi.

I fravær av lovpålegg om bærekraftsrapportering mangler SMB-er i mange tilfeller både formål, redskap og kunnskapen som er nødvendig for å dele informasjon om eget bærekrafts- og omstillingsarbeid. I tillegg rapporterer mange SMB-er i handels- og tjenestenæringen at det også er krevende å rapportere fordi det mangler datakilder eller at det ikke finnes gode nok digitale løsninger for å utveksle data mellom aktører i en verdikjede.

I utgangspunktet er Virke positive til at myndighetene skjerper miljøkravene og at forslaget rommer en vekting av miljø som gir virksomheter insentiver til å konkurrere på miljø. Vi ser imidlertid at det er utfordrende for mange små og mellomstore virksomheter å følge etablerte standarder for bærekraftsrapportering, klimagassregnskap og miljøsertifisering. Virkes undersøkelser viser for eksempel at det kun er 2 av 10 virksomheter i handels- og tjenestenæringen som er miljøsertifisert som Miljøfyrtårn, ISO 14001 eller EMAS.

Vi vet også at det ikke er én etablert praksis for hva små og mellomstore virksomheter blir bedt om å rapportere eller dokumentere. Banken ber gjerne om én type dokumentasjon, en offentlig innkjøper ber om andre data eller på et annet format og kundene deres ber om atter andre data.

Virke mener:

Bærekraftsrapportering, klimagassregnskap og miljøsertifisering er svært ressurskrevende for mange små og mellomstore virksomheter. Et for strengt krav om dokumentasjon, måling av effekt eller rapportering på klima og miljø kan føre til at SMB-er blir ekskludert fra å delta i offentlige anbudsprosesser. Virke mener det offentlige i større grad kan stille krav til prosess og resultater over tid, heller enn absolutte krav til tilbyder om miljøprestasjon som kvalifikasjonskrav.

Virke mener derfor regelverket må gi offentlige oppdragsgivere rom for å stille krav til leverandørens målbare forbedring av miljøegenskaper eller – prestasjoner til en ytelse over tid, heller enn å stille absolutte miljøkrav til ytelse.

Det er viktig at den offentlige oppdragsgiveren har systemer og rutiner for å etterprøve at kravene blir etterlevd gjennom kontraktsperioden.

Avslutning

Virke bidrar gjerne til departementets videre arbeid med endringene som nå er på høring. Fordi saken er kompleks, er det viktig med god forståelse også for bransjene og virksomhetene som berøres. Vi

beskriver handels- og tjenestenæringens klimautslipp og miljøpåvirkning nærmere i et vedlegg. Dette vil synliggjøre betydningen av å treffe riktig med eventuelle miljøskjerpelser, både av hensyn til reell miljøeffekt, men også av hensyn til bransjene og deres øvrige samfunnsbidrag.

Med vennlig hilsen

Anita Sundal

Leder konkurransevilkår

Solveig Irgens

Prosjektleder/seniorrådgiver

VEDLEGG:

Handels- og tjenestenæringens klimautslipp og miljøpåvirkning

Hvor handels- og tjenestenæringen står i dag, er nyttig bakgrunnsinformasjon både når offentlige myndigheter diskuterer hva som skal til for å lykkes i det grønne skiftet og når beslutninger om nye krav og reguleringer skal tas.

De siste tre årene har Virke med støtte fra Klima- og miljødepartementet, jobbet med å etablere et bedre datagrunnlag for å kunne si noe om handels- og tjenestenæringens klima- og miljøpåvirkning, og for å kunne måle næringens bærekraftige utvikling over tid.

Nedenfor gjengir vi i korte trekk funn fra:

- Beregning av handels- og tjenestenæringens klima- og miljøfotavtrykk, SINTEF rapport 2022:00238
- Handlekraft 2022 – en spørreundersøkelse blant et representativt utvalg i handels- og tjenestenæringen våren 2022, Opinion på oppdrag fra Hovedorganisasjonen Virke

Beregning av handels- og tjenestenæringens fotavtrykk

I 2022 fikk SINTEF¹ i oppdrag å utføre en analyse av handels- og tjenestenæringens klima- og miljøfotavtrykk direkte og indirekte oppstrøms i verdikjeden. Analysene fordeler utslippstypene til hvilke deler av verdikjeden de forekommer i. Resultatene viser klimagassutslipp, energiforbruk og avfall for 2019, fordelt på næring. Det er også beregnet hvilken andel av utslippene som skjer i Norge og i andre deler av verden basert på hvor stor andel av selve verdikjeden som er i det landet. Målet med analysene var å etablere et referansepunkt på dagens klima- og miljøfotavtrykk og hvor i verdikjeden fotavtrykkene er størst, samt en metodikk for å måle progresjon fremover. Analysen skal kunne brukes som en metode for å måle næringens bærekraftige utvikling og stimulere til utbredelse av mer bærekraftige produkter, tjenester og forretningsmodeller.

Alle de kommende krav og reguleringer innenfor miljø, inkludert skjerpede miljøkrav i offentlige anskaffelser, er ventet å innebære store endringer for handels- og tjenestenæringen. For å kunne måle endring fremover, altså hvordan de ulike kravene og virkemidlene fra det offentlige faktisk reduserer avfall, klimagassfotavtrykk og andre miljø-parametere, er det helt nødvendig å starte innsamling av data, utvikle en metodikk for måling, og starte med et referansepunkt basert på dagens situasjon. Dette vil også være en hjelp for å vurdere hvordan de ulike tiltak virker, og på hvilke områder forbedringspotensialet er størst.

Handlekraft – en undersøkelse av hva virksomhetene faktisk gjør for å bli mer bærekraftige

Handlekraft er en undersøkelse om bærekraft i handels- og tjenestenæringen, gjort av Opinion på vegne av Virke. I 2021 og 2022 spurte vi nesten 650 ledere i handels- og tjenestenæringen om hva de faktisk gjør for å utvikle seg i en mer bærekraftig retning. Spørsmålene vi stiller i Handlekraft er basert på en vurdering av hvor fotavtrykket til handels- og tjenestenæringen er størst og de områdene innenfor klima- og miljø vi vet handels- og tjenestenæringen har vesentlig påvirkning på.

Resultatene i Handlekraft 2021 viser gjennomgående at små og mellomstore virksomheter har kommet kortere i arbeidet med å bli mer bærekraftige enn de store virksomhetene. Når vi i Handlekraft måler hva små og mellomstore virksomheter faktisk gjør av miljø og klimaarbeid, så ser vi at det er et stykke å gå og at det kreves en innsats for å få med hele bredden av norsk næringsliv.

¹ SINTEF rapportnummer 2022:00283: Beregning av handels- og tjenestenæringens fotavtrykk

Klima- og miljø anses som viktig, men kun noen få er miljøsertifisert

Omtrent halvparten av virksomhetene innen handels- og tjenestenæringen svarer i 2022 at det er viktig at deres virksomhet blir mer klima- og miljøvennlig, hvorav 19 prosent anser det som kritisk viktig. Likevel er det kun 2 av 10 virksomheter som oppgir at de er miljøsertifisert. Blant virksomhetene som **ikke** har noen miljøsertifiseringer i dag, planlegger 12 prosent å sertifisere seg som Miljøfyrtårn, 5 prosent med ISO 14001 og 1 prosent med EMAS de neste to årene.

21 % av virksomhetene i handels- og tjenestenæringen svarer at de er helt enige i at det er lønnsomt for deres virksomhet å bli mer klima- og miljøvennlige. 10% frykter på sin side at framtidige klima- og miljøreguleringer vil utkonkurrere virksomheten deres.

Leietakere har mindre påvirkningskraft på energibruk

Virkes medlemsundersøkelser viser at rundt 70 % er leietakere i bygget de har lokalene sine i. Handlekraft 2022 viser på sin side at virksomheter som eier lokalene sine i snitt har gjennomført 50% flere energieffektiviseringstiltak enn de som leier. Dette skyldes i stor grad at leietaker har begrenset med muligheter for å investere i energieffektiviseringstiltak som berører bygningskroppen eller de tekniske anleggene i bygget, all den tid dette er byggeiers eiendom.

Likevel har flere gjennomført energitiltak i 2022 enn i 2021, noe som skyldes den kraftige stigningen i energipriser den siste tiden. De tiltakene flest virksomheter har gjennomført, er tiltak som er mulig å gjennomføre selv om virksomheten leier lokalene. For eksempel har 46% redusert temperaturen i lokalene.

Utslipp fra transport – viktig og vanskelig for mange å gjøre noe med

Utslipp i forbindelse med transport er den største kilden til direkteutslipp fra tjenesteytende sektor. Virksomheter i handels- og tjenestenæringen kan på sin side bidra med å gå i dialog med leverandører om mer effektive transport- og logistikk-løsninger som transportvolum, tredjepartslogistikk og samlastning utenfor store byer. Virksomhetene kan stille miljøkrav til transporttjenestene de bruker og/eller investerer i.

Handels- og tjenestenæringen stiller oftere krav i 2022, sammenlignet med 2021. Samtidig er det fortsatt svært få som stiller miljøkrav når de kjøper transporttjenester. Rundt en fjerdedel av virksomhetene oppgir at de aldri stiller klima- og miljøkrav til transporttjenester. Andelen som opplever at spørsmålet ikke er aktuelt, er dessuten høy.

33% oppgir dessuten at de synes det er vanskelig å møte krav at varetransporten skal være utslippsfri. 20 prosent har en strategi for å redusere utslipp fra varetransport. 15 prosent mener det er lønnsomt å velge grønnere transport – mens dobbelt så mange er uenig i dette (34 %).

Omstilling fra en lineær til en sirkulær økonomi

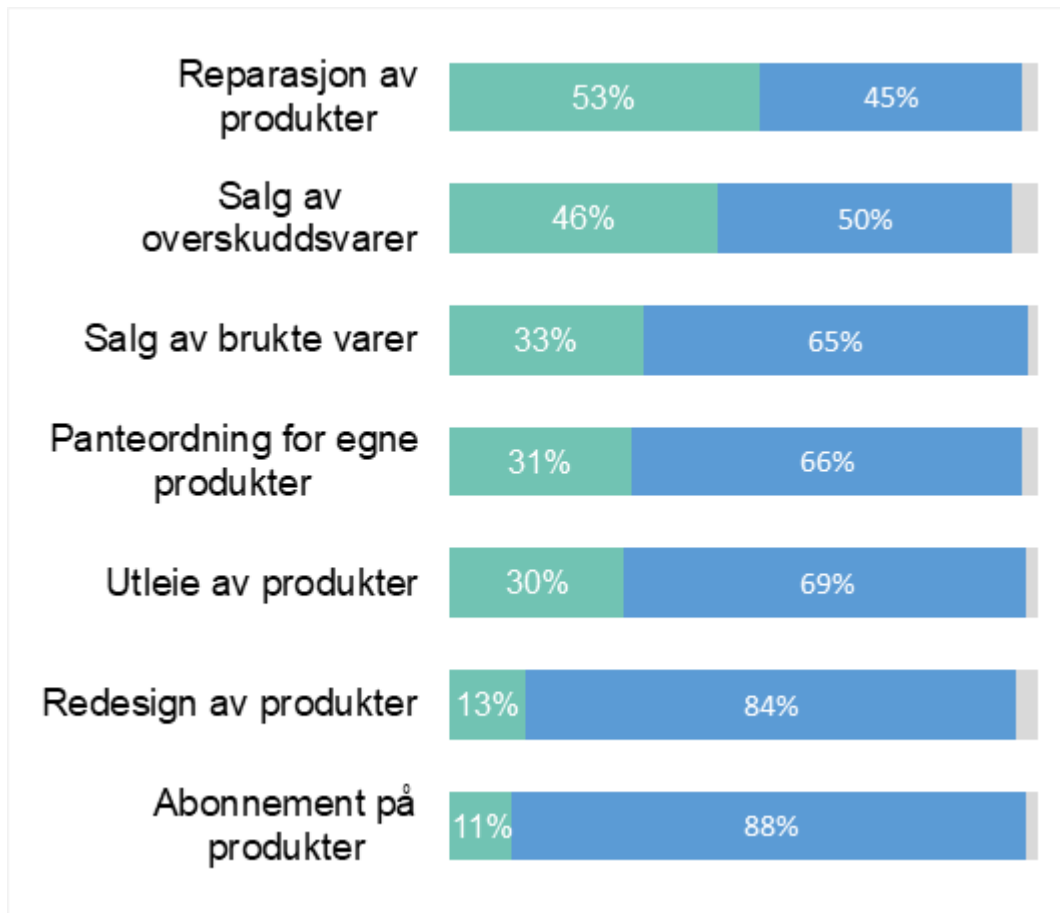
For at Norge skal klare omstillingen til et lavutslippssamfunn, må varehandelen utvikle sirkulære forretningsmodeller og i større grad selge tjenester framfor produkter. Tjenester som forlenger levetiden til et produkt byr både på forretningsmuligheter, reduserer avfallsmengder og utslipp og kan gi både virksomheter i handels- og tjenestenæringen og deres kunder bedre kontroll på forsyningssikkerheten.

Det offentlige spiller en avgjørende rolle i omstillingen til sirkulær økonomi ved i større grad å kjøpe tjenester heller enn produkter, og ved å inngå langsiktige avtaler med leverandører om reparasjon og vedlikehold av produkter det offentlige velger å kjøpe inn.

Varehandelen satser på produkt som tjeneste

I Handlekraft spurte vi virksomheter i varehandelen (n=207) om de tilbyr en eller flere sirkulære tjenester i dag.

Reparasjon av produkter er allerede en etablert praksis i varehandelen, og 55% av virksomhetene som er spurt svarer at de tilbyr denne tjenesten. Litt mer interessant er det at 30% av virksomhetene i varehandelen tilbyr utleie av produkter, mens 11 % tilbyr abonnement på produkter. Dette viser at varehandelen selv har tatt grep for å utnytte forretningsmulighetene som ligger i å leie ut eller la kundene abonnere på produkter i stedet for å kjøpe for å eie.



Tilbyr virksomheten din noen av følgende tjenester i dag? * Kun stilt til virksomheter innen varehandel (NACE 45-47)

Virksomhetene som tilbyr en eller flere sirkulære tjenester, oppgir i all hovedsak at det har en positiv effekt på flere områder.

Det bidrar både til økt salg til nye kunder, samt til økt lojalitet blant eksisterende kunder. Videre bidrar det i større grad til økning (fremfor nedgang) når det gjelder salgsvolum, kjennskap til merkevaren, inntekter, ordreinnfang og konkurransefortrinn. I tillegg gir det mindre varesvinn.

Eneste område hvor tjenestene eventuelt kan sies å ha negativ effekt, er kostnader, hvor flere oppgir økning fremfor nedgang i kostnader.

