

Byrådssak 1020/23

Offentlig høring av forslag til skjerpede miljøkrav i offentlige anskaffelser

Sammendrag:

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har sendt på høring forslag til endringer i regelverket om offentlige anskaffelser om skjerping av miljøkrav. Den viktigste endringen er i forskrift om offentlige anskaffelser § 7-9 om offentlige oppdragsgiveres mulighet til å stille krav for å minimere miljøbelastningen. Bakgrunnen for høringen er at regjeringen «ønsker at det skal stilles miljøkrav i flere anskaffelser, og at kriteriene skal få et høyere ambisjonsnivå.» Høringen omfatter tre alternative forslag til endringer.

I høringen fremmes tre alternative forslag til endringer av miljøbestemmelsene.

1. Et krav til å alltid vekte miljø med minst 30% i anskaffelser der det er relevant,
2. Et krav om vektning i anskaffelser med «ikke uvesentlig miljøbelastning»
3. En kombinasjon av miljøkrav og vektning av miljøhensyn.

Høringsinstansene er bedt om å kommentere de alternative forslagene.

Oslo kommune er blant landets største offentlige oppdragsgivere, og har et ambisiøst mål om å redusere kommunens klimagassutslipp med 95 prosent innen 2030 sammenlignet med 2009. Å benytte kommunens innkjøpsmakt for å utvikle leverandørmarkedet er derfor viktig.

Byrådet er av den oppfatning at Forslag 3 gir den mest fleksible løsningen samtidig som forslaget er en viktig tydeliggjøring av dagens bestemmelse. Forslaget er også mest i overensstemmelse med kommunens etablerte praksis. Det er likevel et behov for å gjøre bestemmelsen klarere og at oppdragsgivere får mer veiledning om hvordan de skal benytte anskaffelser for å minimere miljøbelastningen.

Signaleffekten ved å forskriftsfeste strengere miljøkrav er viktig. En tydeliggjøring kan virke positivt for oppdragsgivere som er usikre på handlingsrommet for bruk av miljø i anskaffelser. Det er nødvendig at regjeringen følger opp at intensjonen bak bestemmelse blir fulgt. Dette er en forutsetning for vellykket gjennomføring, som skal beskrives i henhold til instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen).

Endring av forskriftens bestemmelse må suppleres med andre virkemidler for å oppnå ønsket effekt. Det er behov for konkrete tiltak i form av veiledning, oppfølging og tilskudd til kompetanseheving og merkostnader.

Byrådet avgir hørings svar til NFD der byrådet i stor grad støtter høringsutkastet Forslag 3, men ber om noen presiseringer.

Saksfremstilling:

Innledning

Nærings- og fiskeridepartementets høring

I desember 2022 sendte Nærings- og fiskeridepartementet på høring et forslag til endring i den delen av regelverket for offentlige anskaffelser som omhandler muligheten til å stille miljøkrav i offentlige anskaffelser. Høringen har frist 8. mars 2023.

Foranledningen for forslaget er vedtak i Hurdalsplattformen om høyere mål for offentlige anskaffelser, blant annet at regjeringen vil «vekte klima- og miljøhensyn med minimum 30 prosent i offentlige anskaffelser og høyere der det er relevant.» Av høringen fremgår at regjeringen ønsker at det skal stilles miljøkrav i flere anskaffelser, og at kriteriene skal få et høyere ambisjonsnivå. De viser også til funn i Riksrevisjonens rapport (2022) om at offentlige oppdragsgivere ikke i stor nok grad bidrar til å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger. For eksempel fant Riksrevisjonen at bare 40 prosent av de undersøkte anskaffelsene har miljø som en del av tildelingskriteriene, og kun 21 prosent av disse oppfylte intensjonen i forskriften om minimum 30 prosent vekting

Dagens situasjon – minimering av miljøbelastning i offentlige anskaffelser

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser regulerer hvordan offentlige oppdragsgivere skal gjennomføre sine anskaffelser.

Av lov om offentlige anskaffelser § 5 (1) følger 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 det er relevant. Dette skal blant annet skje ved at oppdragsgiveren tar hensyn til livssyklus kostnader.»

Videre følger det at av loven § 5(2) at «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».

Dette er videre utdypet i forskrift om offentlige anskaffelser § 7-9: «Oppdragsgiveren skal legge vekt på å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger ved sine anskaffelser og kan stille miljøkrav og kriterier i alle trinn av anskaffelsesprosessen der det er relevant og knyttet til leveransen. Der miljø brukes som tildelingskriterium, bør det som hovedregel vekt minimum 30 prosent.»

Bestemmelsen inneholder altså en plikt for oppdragsgivere å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger. Dette kan gjøres ved å stille miljøkrav og kriterier der hvor dette er relevant. Dersom miljø skal benyttes som en del av evalueringen av godheten i et tilbud, altså som et tildelingskriterium, bør vektingen av kriteriet være minst 30 prosent.

Oppdragsgivere er følgelig gitt en fleksibilitet med tanke på hvordan plikten til å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger i sine anskaffelser skal gjennomføres.

Departementets forslag til endringer

Nærings- og fiskeridepartementet foreslår endringer i forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) § 7-9, forsyningsforskriften § 7-9 og konsesjonskontraktforskriften § 7- 6.

I høringen fremmes tre alternative forslag til endringer av miljøbestemmelsene. Høringsinstansene er bedt om å kommentere de alternative forslagene. Det er også gitt anledning til å fremme nye forslag, eller nye kombinasjoner av forslagene eller komponenter fra forslagene omtalt nedenfor.

Forslag 1: Krav til alltid å vekte miljø med minst 30 prosent

Forslag til ny § 7-9: Klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser

«Oppdragsgiveren skal legge vekt på å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger ved sine anskaffelser, og skal stille miljøkrav og kriterier i anskaffelsesprosessen. Miljøhensyn skal alltid vektet med minimum 30 prosent og høyere der det er relevant.»

Forslag 2: Vekting av miljøkriterier ved ikke uvesentlig miljøbelastning

Forslag til ny § 7-9: Klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser

«Oppdragsgiveren skal ta hensyn til å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger ved sine anskaffelser. Offentlige oppdragsgivere skal stille miljøkrav eller kriterier på minst ett av følgende trinn i anskaffelsesprosessen: a) Kvalifikasjonskrav b) Kravspesifikasjon c) Tildelingskriterium d) Kontraktsvilkår»
Forslag til ny § 18-1 (3a) «På områder med ikke uvesentlig miljøbelastning skal miljøhensyn alltid vektet minimum 30 prosent.»

Forslag 3: Kombinasjon av miljøkrav og vekting av miljøhensyn

Forslag til ny § 7-9: 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 vekting av miljøhensyn kan også kombineres.»

Oslo kommunes praksis i dag

Generelt om Oslo kommunes bruk av klima- og miljøkrav i anskaffelser

Oslo kommune anskaffer varer, tjenester, bygg og anlegg for rundt 36 milliarder kroner årlig. Kommunen skal bruke sin innkjøpsmakt for å oppnå klima- og miljømål, som fastsatt i byrådsplattformen:

«Dette byrådet har satt en ny standard for hvordan kommunal innkjøpsmakt kan brukes som strategisk verktøy i klima- og miljøpolitikken, og for å fremme et seriøst arbeidsliv. Gjennom samarbeid med næringslivet bidrar kommunen til innovasjon, arbeidsplasser og forretningsmuligheter for byens bedrifter både i Norge og internasjonalt. Byrådet vil styrke arbeidet med Osломodellen for et anstendig arbeidsliv, og stille stadig strengere klima- og miljøkrav.»

Som fastsatt i Oslo kommunes anskaffelsesstrategi (2017) skal Oslo kommune bruke anskaffelser som et kraftfullt virkemiddel i arbeidet med å akselerere det grønne skiftet, klimamålene og sirkulær økonomitankegang.

Ved å stille krav i sine anskaffelser har Oslo kommune vært med å påvirke markedet for for eksempel elektriske og biogassdrevne anleggsmaskiner og kjøretøy¹. Kommunen stiller standard klimakrav i alle anskaffelser som inkluderer transport, og bygge- og anleggsvirksomhet. Dette er kombinasjoner av kontraktskrav, minimumskrav og tildelingskriterier. Det foretas en konkret vurdering i hver enkelt anskaffelse av type krav som stilles avhengig av hvor langt teknologi mv har kommet i forhold til miljø (modenhet). På områder hvor teknologien har kommet langt slik at det finnes utslippsfrie eller fossilfrie løsninger, krever kommunen slike løsninger som minimumskrav:

- Ved transport av varer og tjenester til Oslo kommune, skal det stilles minimumskrav der markedsundersøkelser viser at minimum tre leverandører kan benytte nullutslipps- eller biogasskjøretøy. Dersom markedsundersøkelsen viser at det ikke finnes et tilstrekkelig antall relevante leverandører i markedet til å sikre en tilstrekkelig konkurranse, skal klima- og miljøkrav stilles som tildelingskriterier.
- For bygg og anlegg er kravet at anleggsmaskiner og kjøretøy på Oslos bygge- og anleggsplasser skal være fossilfrie. Fra 1.1.2025 skal alle kommunens bygge- og anleggsplasser være utslippsfrie, og transport av masser skal gjøres utslippsfritt eller ved hjelp av biogassteknologi. Inntil 2025 vil kommunen bruke tildelingskriterier for å premiere utslippsfrie løsninger. Det er anbefalt å vekte miljø som tildelingskriterium 30 prosent, og pålagt å vekte minimum 20 prosent.

Ved å forberede markedet på at krav til nullutslipp kommer, får markedet tid til å forberede seg på omstilling og gjøre nødvendige investeringer i ny teknologi og nye løsninger. I rapporten «Nullutslippstransport i leveranser til det offentlige» påpeker Miljødirektoratet og DFØ (2022:7) at Oslo kommunes «varslede krav til nullutslippstransport har vært utløsende for at leverandøren har valgt å legge om til elektrisk drift».

Det er en viktig erfaring at tildelingskriterier kan bidra til å utvikle markeder for nye klimaløsninger som har høyere kostnader og risiko i starten. Utslippsfrie anleggsmaskiner er et godt eksempel på dette. Samtidig er det en viktig erfaring at miljø som tildelingskriterium kan kreve både mer tid og kompetanse i planleggingsfasen – for å stille riktige og målbare krav på rett nivå, i tilbudsfasen når man skal evaluere tilbudte miljøytelser opp mot hverandre, og når man skal følge opp det vinnende tilbudet i kontraktsoppfølgingsfasen.

Det er også viktig at å benytte miljø som tildelingskriterium i stedet for minimumskrav der det allerede finnes nullutslippsløsninger kan ha dårligere effekt. Miljø som tildelingskriterium blir kun en del av en helhetlig vurdering av øvrige kriterier som f. eks. pris, kvalitet og leveringstid. I slike tilfeller er det bedre å stille krav om nullutslipp som et minimum, slik at man ikke risikerer å måtte godta dårligere miljøløsninger fordi en leverandør har dumpet prisen.

I andre tilfeller vil en kombinasjon av minimumskrav og tildelingskriterier imidlertid være den beste løsningen. Da vil merverdien av å utvikle mer miljøvennlige løsninger bli belønnet samtidig som man sikrer at miljøbelastningen uansett ikke er høyere enn nødvendig.

Det er derfor viktig med en fleksibilitet i hvordan man til enhver tid kan finne den beste løsningen for å fremme miljø i den enkelte anskaffelse.

Føringer i tildelingsbrev viktig verktøy for å stille klima- og miljøkrav

Alle kommunens standard klima- og miljøkrav er vedtatt i byrådssaker. Alle kommunens virksomheter plikter å følge byrådssakene i sine anskaffelser. Dette kan være et eksempel til etterfølgelse hos andre offentlige myndigheter ved å pålegge mer aktivt å stille fastsatte miljøkrav til offentlige anskaffelser gjennom tildelingsbrev. Ett eksempel er at staten pålegger statlige virksomheter å etterspørre utslippsfri transport av varer og tjenester og fossilfrie anleggsmaskiner, slik Oslo kommune har gjort. Dette er viktig for å skape et marked og redusere kostnader.

Mange statlige virksomheter har kommet langt i å stille krav til minimering av miljøbelastning. Men innsatsen framstår fragmentert, med svake føringer for hvordan klimahensyn skal vektlegges. Staten bør styrke innsatsen på dette området, ved å sette tydelige felles klima- og miljømål som offentlige oppdragsgivere skal bidra til å oppfylle gjennom sine anskaffelser. Staten bør for eksempel sette et tydelig mål for utslippsfrie bygge- og anleggsprosjekter, og bruke egen innkjøpsmakt til å premiere de som vil bygge utslippsfritt i en tidlig fase av denne omstillingen.

Innrette anskaffelsespraksisen på en helhetlig måte for å fremme klima og miljø

Oslo kommune jobber med å innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning, og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant. Dette arbeidet må begynne lenge før man kommer til konkrete miljøkrav i den aktuelle anskaffelsen. Oslo kommune jobber for eksempel målrettet med å endre kommunens rolle som forbruker, gjennom å satse på ombruk og redesign av møbler, IKT-utstyr og tekstiler. For å oppnå dette må man nettopp innrette anskaffelsespraksisen sin annerledes, og tenke ombruk allerede i behovsvurderingen i planleggingsfasen. I Oslo kommunens anskaffelse av skomakertjenester stiller vi ikke miljøkrav eller vekter miljø 30 prosent, ettersom hele formålet med anskaffelsen er å redusere indirekte utslipp ved å redusere forbruk. Eksempelet illustrerer behovet for å supplere skjerping av miljøkrav med andre virkemidler.

Ett annet eksempel er at kommunen har standardkrav til emballasje for å kutte forbruk. Et statlig tiltak for å stimulere til en mer helhetlig anskaffelsespraksis for å fremme klima og miljø burde være å lage et sett standard kontraktskrav som er lett tilgjengelig å benytte for å få inn standard kontraktsvilkår, til f.eks. transport av varer og tjenester og emballasje.

Konsekvenser for Oslo kommune

Kommunens praksis tilsvarer allerede intensjonen i høringsforslaget. Av de tre forslagene som fremgår av høringene, er forslag nr. 3 (kombinasjon av tildelingskriterier og minimumskrav til ytelsen) det som best samsvarer med kommunens praksis. Dette er tilfellet for f.eks. standard klima- og miljøkrav til Oslo kommunes bygge- og anleggsvirksomhet. Forslaget vil derfor ikke medføre betydelige konsekvenser for Oslo kommune. Forslag 1 vil potensielt kunne ha større konsekvenser og medføre behov for endring i vår praksis. Vi går gjennom mulige konsekvenser mer i detalj under gjennomgangen av hvert enkelt forslag nedenfor.

Konklusjon og samlet vurdering

Oslo kommunes fullstendige vurdering fremgår av vedtakspunkt 1 til denne saken. Offentlige anskaffelser er et viktig virkemiddel for å fremme klima- og miljøhensyn, og dette må gjenspeiles i det til enhver tid gjeldende anskaffelsesregelverket. Det er derfor gledelig at departementet ønsker å oppdatere regelverket for å gjenspeile et økt fokus på klima- og miljø. Etter en samlet gjennomgang fremstår Forslag 1 og 2 som lite hensiktsmessige slik de er skissert i høringsnotatet. Forslagene kan gi utilsiktede og uheldige konsekvenser. Der

markedet allerede i dag kan levere klimaløsninger som standard, f.eks. krav om elektriske varebiler og personbiler, lavkarbon betong klasse B osv., bør kravene settes som absolutte krav til ytelsen. Å benytte dette kombinert med miljø som tildelingskriterium der det er relevant er også viktig, for å stimulere til mer innovative miljøløsninger.

Dette tilsier at Forslag 3 er det beste, fordi det vektlegger ambisiøse miljøkrav til selve ytelsen. Ut fra hensynet til et klart og tydelig regelverk mener er det også en fordel at forslag 3 angir kravet til miljøvekting ett sted i forskriften. Det er likevel behov for å tydeliggjøre formuleringen slik at den blir klar og gir bedre veiledning for brukerne, blant annet om hva som skal anses som ikke uvesentlig miljøbelastning.

Byrådets vurdering

Oslo kommune fører en offensiv og ambisiøs klima- og miljøpolitikk, også hva gjelder bruken av anskaffelser som strategisk virkemiddel for å nå kommunens klima- og miljømål. Etter byrådets oppfatning er det svært gledelig at departementet nå vil endre regelverket for å hjelpe offentlige aktører med å bruke sine anskaffelser på tilsvarende måte. Byråden mener at høringssvaret som vedtas av byrådet i denne saken kan bidra til at utformingen av nasjonalt regelverket for offentlige anskaffelser skjer på en måte som gir størst mulig klimagevinst.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Byrådssaken har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser.

Vedtakskompetanse

Bystyret har i sak 218/01 av 30.5.2001 delegert til byrådet å avgir høringsuttalelse på kommunens vegne.

Byråden for finans innstiller til byrådet å fatte følgende vedtak:

1. Byrådet avgir etter delegert myndighet følgende høringsuttalelse til Nærings- og fiskeridepartementets forslag til skjerpede miljøkrav i offentlige anskaffelser:

Oslo kommune støtter departementets Forslag 3 i høringsutkastet om skjerping av miljøkrav i anskaffelsesregelverket, med en presisering og forslag til veiledningstekst til bestemmelsen. Dette fremstår som det beste forslaget fordi det vektlegger ambisiøse miljøkrav til selve ytelsen.

Oslo kommunes overordnede kommentarer

Offentlige anskaffelser er et viktig strategisk virkemiddel for å klima- og miljømål, og dette må gjenspeiles i det til enhver tid gjeldende anskaffelsesregelverket. Oslo kommune fører selv en offensiv og ambisiøs grønn anskaffelsespolitikk, og vi anser det derfor som gledelig at departementet nå vil endre regelverket for å hjelpe offentlige aktører med å bruke sine anskaffelser på tilsvarende måte.

Tilknytningskravet – bør tolkes vidt, slik at flere stiller miljøkrav

Av dagens forskrift § 7-9 følger at miljøkravene som stilles må ha tilknytning til leveransen. Kravet videreføres i forslag til endringer i forskriften. Selv om dette eventuelt ikke vil følge direkte av ny bestemmelse, følger det likevel av forskriftens krav om kravspesifikasjoner, kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier og kontraktskrav.

Dette innebærer at alle krav og kriterier som stilles i en anskaffelse må ha tilknytning til kontraktens gjenstand, dvs. tilknytning til ytelsen. Tildelingskriterier må i tillegg være egnet til å skille tilbudene fra hverandre. Krav som stilles til selve ytelsen må også stå i forhold til anskaffelsens formål og verdi. Dette gjelder også for miljøkrav. Tilknytningskravet har utspring i det grunnleggende prinsippet om forholdsmessighet, jf. lov om offentlige anskaffelser § 4.

Slik Oslo kommune ser det kan tilknytningskravet tolkes vidt.

I Nærings- og fiskeridepartementets veileder til reglene om offentlige anskaffelser beskrives tilknytningskravet under punkt. 20.3.1.1. og det uttrykkes blant annet at:

«Forskriften angir likevel at krav knyttet til leveransens livssyklus har den nødvendige tilknytningen, noe som inkluderer blant annet forskning og utvikling, produksjon, handel, transport, bruk og vedlikehold.»

Departementet uttaler videre at:

«Kravene kan omfatte faktorer som ikke påvirker varenes, tjenestenes eller bygge- og anleggsarbeidenes konkrete egenskaper. De trenger altså ikke knytte seg til en konkret del av sluttproduktet i leveransen. På denne måten kan oppdragsgiveren legge vekt på for eksempel miljømessige og sosiale forhold ved anskaffelsen, noe som muliggjør gjennomføring av en mer helhetlig anskaffelsesstrategi hos oppdragsgiveren. Kravspesifikasjonene kan dermed brukes som et virkemiddel for å oppfylle forpliktelsene i anskaffelsesloven § 5 om egnede rutiner for ivaretagelse av miljø og grunnleggende menneskerettigheter.»

En bred tolkning av tilknytningskravet som inkluderer hensyn til leveransens livssyklus og faktorer som ikke påvirker varens, tjenestens eller bygge- og anleggsarbeidenes konkrete egenskaper, er følgelig i overensstemmelse med kravene i anskaffelsesloven § 5 og det som uttrykkelig følger av anskaffelsesforskriften § 15-1 (2) siste setning:

«Dette gjelder også når slike faktorer ikke påvirker deres egenskaper.»

Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings (DFFØ) modenhetsundersøkelser og Riksrevisjonens rapport tyder på en usikkerhet hos mange oppdragsgivere om «hvor langt man kan gå» når det gjelder å stille miljøkrav. Kan man f.eks. stille krav til transporten av en vare eller tjeneste, når det ikke er det man kjøper direkte? Og hva med krav til underleverandører?

For offentlige oppdragsgivere som er usikre på grensene for tilknytningskravet og dermed hvilke miljøkrav som bør stilles i konkrete anskaffelser, vil en tydeliggjøring av tolkningen av tilknytningskravet, være en viktig bidragsyter for å benytte handlingsrommet. Det bør derfor utarbeides konkret veiledning med praktiske eksempler for hvordan benytte handlingsrommet på best mulig måte.

Erfaringer med merkostnader for miljøkrav generelt

I høringen ber regjeringen kommunene om innspill hva gjelder erfaringer med kostnader for klimakrav. Det er et viktig prinsipp at kommunene samlet skal kompenseres fullt ut for anslåtte merutgifter som følge av nye oppgaver og endringer i regelverk. Kostnadene bør ikke vurderes alene uten at man samtidig ser på hvilke gevinster man oppnår ved å stille miljøkrav.

Det finnes utredninger som kan bidra til å belyse merkostnader og gevinster ved miljøkrav, f.eks. gevinstanalysen fra Oslo Economics og Cicero (2017) som ble laget på oppdrag fra Difi (nå DFØ) og Miljødirektoratet. Av de 10 eksempelanskaffelsene som ble vurdert, konkluderte man med følgende:

«Analysene viser at oppdragsgiverne har lyktes med å oppnå vesentlige miljøgevinster, i form av blant annet lavere klimagassutslipp, lokal luftforurensing og støy. Våre analyser viser at klimagassutslippene i de fleste tilfellene ble redusert til en tiltakskostnad på mellom 2 000 og 5 000 kroner per tonn CO₂e, noe som er dyrere enn de fleste nasjonale miljøtiltak. Det er viktig å merke seg at grønne anskaffelser kan ansees som en investering i en teknologi, et marked og en kompetanse som kan gi kostnadseffektive miljøgevinster på sikt. Grønne anskaffelser kan også bidra til kostnadsbesparelser, noe som var tilfelle i to av de ti eksempelanskaffelsene i analysen.»

Det er ikke sagt noe om forskjeller i kostnader ut fra hvordan offentlige oppdragsgivere har valgt å stille miljøkrav (minimumskrav vs. tildelingskriterier e.l.). En virksomhet som trekkes frem som har oppnådd økonomiske besparelser og klimagasskutt er Posten (elektriske kjøretøy). Her var det en helhetlig tilnærming til virksomhetsstyring og anskaffelser som bidro til besparelsene, ifølge analysen.

Oslo kommunes erfaringer med merkostnader for klima- og miljøkrav

Oslo kommunes erfaringer samsvarer med dette: Klimakrav har i noen tilfeller har medført merkostnader, men dette varierer. For standardkravene til transport, hvor Oslo i en rekke anskaffelser har krevd utslippsfri transport, har det ikke vært noen signifikant økning i pris. Unntak er anskaffelser hvor leverandørene har måtte investere i nye kjøretøy i markeder med lav modenhet, for eksempel elektriske turbusser. Ved slike tilfeller kan usikkerhet i leverandørens inntjening gjøre at større deler av kostnadene potensielt lempes over på oppdragsgiver.

I de fleste tilfeller er det ikke mulig å fastsette merkostnader knyttet til vekting av miljøprestasjon i konkurransefasen. Det skyldes blant annet at det konkrete miljøtiltaket inngår som en del av en større helhet. Detaljerte kostnadsanslag knyttet til de ulike delene av tilbudet eller arbeidsprosessene er derfor ikke synlig for oppdragsgiver. Slik detaljert kostnadsinformasjon kan være spesifikk for hver enkelt virksomhet og variere fra leverandør til leverandør. I tillegg kan slike opplysninger være forretningshemmeligheter for leverandørene.

Der hvor man benytter miljø som tildelingskriterium, er Oslo kommunes erfaring at vektingen må vurderes nøye ut fra blant annet hvor stor andel av samlet kontraktsverdi de berørte arbeidsprosessene utgjør fordi merkostnadene ellers kan bli betydelige.

Sintef har foretatt en konsekvensvurdering som blant annet har sett på merkostnader ved dagens krav til fossilfrie og utslippsfrie byggeplasser i Oslo kommune.

Analysene viser at kostnadene for utslippsfrie maskiner og kjøretøy har en betydelig merkostnad for leverandørene i dag, og en stund fremover. Mot 2030 kan det se annerledes ut, avhengig av mange faktorer, som tilgjengelighet og energipriser. Det gir positiv uttelling i evalueringen av tilbudene til de leverandørene som tilbyr utslippsfrie maskiner og kjøretøy. På den måten vil investeringer i miljøvennlige løsninger lønne seg for leverandørene. At selve

klimatiltaket koster mer i dag (tiltaks kostnad) betyr likevel ikke at den økte kostnaden umiddelbart reflekteres i økt pris for anskaffelsen, da dette avhenger av mange faktorer, som for eksempel hvor mange andre oppdragsgivere som etterspør det samme. Investeringer i miljøvennlig teknologi skal i de aller fleste tilfeller leveres til eller brukes for gjennomføring av oppdrag for andre oppdragsgivere/kunder.

I mange tilfeller vil ambisiøse miljøkrav bli dyrere, særlig i en tidlig fase med høy grad av innovasjon og teknisk kompleksitet som leverandører har liten erfaring med. Bruk av miljøkrav må vurderes i et langsiktig perspektiv, og gjerne brukes på områder der det er tydelig mål om ønsket retning. Dette er bakgrunnen for at Oslo kommune har fokusert på introduksjon av utslippsfrie løsninger i utvalgte markeder, som utslippsfri byggevirkosomhet. Det er også på slike områder markedet responderer mest konstruktivt og løsningsorientert, fordi det er bred enighet om retningen man ønsker at markedet skal bevege seg. Deler av disse omstillingskostnadene vil kunne være samfunnsøkonomisk lønnsomme på sikt, for eksempel når analyser av livssyklus kostnader viser potensialet for betydelige kostnadsreduksjoner i senere perioder når markedet er mer modent. Markeder for elektrisk personmobilitet er et annet eksempel i denne sammenhengen.

Det beste for å redusere merkostnadene (investeringskostnadene) og sikre forutsigbarhet for at leverandørene får uttelling for å investere i klimavennlige maskiner og kjøretøy vil være om det stilles like strenge miljøkrav fra øvrige behovshavere som f. eks. private og statlige utbyggere, samt nabokommuner. Statlige støtteordninger for å redusere risiko, som Klimasats og Enova, er også viktig å opprettholde og styrke. Dette gir mer kostnadseffektiv gjennomføring og forutsigbarhet for markedet, kontra ulike og spredte miljøkrav i anskaffelser.

Merkostnader for klimatiltak må sees i sammenheng med kostnadene for den bakenforliggende utfordring, nemlig global oppvarming. FNs klimapanel dokumenterer at det allerede er betydelige økonomiske tap knyttet til effekter av klimaendringer. De økonomiske tapene blir høyere med økende global oppvarming. Samtidig slår de fast at den globale økonomiske gevinsten av å begrense oppvarmingen til under 2 grader er større enn kostnadene av klimatiltakene. Med andre ord vil det være lønnsomt å investere i klimatiltak som oppfyller målene i Parisavtalen. Det som vil kreves av investeringer i klimatiltak i 2030 for begrense global oppvarming til 2 grader vil bli 3 til seks ganger dyrere enn om man iverksetter slike tiltak i dag. Det er altså viktig å investere mye mer i klimaløsninger. Det vil samtidig være en betydelig fordel økonomisk å begrense global oppvarming.

Forskriftsskjerping må følges opp for å sikre implementering

Det er viktig at regjeringen følger opp skjerpede regler slik at intensjonen blir gjennomført i praksis, f.eks. ved å komme med flere obligatoriske miljøkrav som forutsatt av Riksrevisjonen:

«Riksrevisjonen anbefaler at Nærings- og fiskeridepartementet og Klima- og miljødepartementet i samråd med DFØ vurderer å etablere sentralt fastsatte, standardiserte minimumskrav på de prioriterte områdene fra handlingsplanen for å sikre at offentlige oppdragsgivere bruker markedsmakten sin på en enhetlig måte»

Dette finnes for personbiler, varebiler og bybusser, jf. «forskrift om energi- og miljøkrav ved anskaffelse av kjøretøy til veitransport», Det er også foreslått forskrift om krav til nullutslipp ved anskaffelser av ferger og hurtigbåter. Risikoavlastning for dekning av merkostnader og

nødvendig kompetanseheving gjennom ordninger som Klimasats og Enova må også implementeres.

Av høringen fremgår at en anskaffelsesundersøkelse utført av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) i 2022 fastslår at selv om mange offentlige virksomheter «har tilstrekkelig kompetanse til å avgjøre i hvilke anskaffelser det er relevant å stille krav til klima og miljø, er det færre som har kompetanse til å avgjøre hvilke krav som bør stilles i en konkret anskaffelse.» Dette understreker behovet for bedre veiledning for å stille klima- og miljøkrav.

Eksempler på øvrige tiltak for å minimere miljøbelastning som supplement til forskriftsendring, er aktiv bruk av tildelingsbrev i statlige virksomheter, kommuner og fylker, med konkrete føringer om å stille miljøkrav. Den konkrete forskriftendringen må også gjøres kjent og følges opp for at den skal ha den ønskede effekten. (Som et eksempel: Oslo Economics konkluderte i en utredning i 2019 med at en tidligere forskrift for miljøkrav for offentlige kjøretøy hadde hatt tilnærmet ubetydelig effekt, blant annet fordi spørreundersøkelsen viste at den var lite kjent.)

Oslo kommunes kommentarer til de respektive forslagene

Forslag 1: Krav til alltid å vekte miljø med minst 30 prosent

Forslag til ny § 7-9: Klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser
«Oppdragsgiveren skal legge vekt på å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger ved sine anskaffelser, og skal stille miljøkrav og kriterier i anskaffelsesprosessen. Miljøhensyn skal alltid vektas med minimum 30 prosent og høyere der det er relevant.»

Oslo kommunes vurdering av forslaget

Av høringen følger at et krav om alltid å stille miljø som tildelingskriterium med vekt minimum 30 prosent kan være lite hensiktsmessig i enkelte anskaffelser. Videre uttales at forslaget kan være i motstrid med lovens formål om effektiv bruk av samfunnets ressurser. Det skisseres derfor behov for lovendring, og behov for unntak fra bestemmelsen, f.eks. for uforholdsmessige kostnader.

Forslag 1 fremstår derfor som lite hensiktsmessig og kan gi utilsiktede konsekvenser.

Oppdragsgivere har etter bestemmelsen, slik som i dag, krav om å minimere miljøbelastningen. Samtidig inneholder Forslag 1 to endringer: For det første stiller forslaget krav om at man i enhver anskaffelse skal stille miljøkrav og kriterier i anskaffelsesprosessen. I dagens forskrift er dette en «kan»-bestemmelse. I dagens situasjon har man altså en frihet til å velge andre løsninger for å minimere miljøbelastningen, f. eks. ved ombruk eller reparasjon fremfor nyinnkjøp der hvor dette vurderes å ha den beste effekten. Selv om man kan stille miljøkrav også i en avtale om reparasjon, vil dette kanskje være krav som de facto ikke har noe merverdi i anskaffelsen. Det bør vurderes konkret hva som er den beste løsningen for å minimere miljøbelastningen i behovsvurderingen.

For det andre stiller forslaget krav om at miljø alltid skal vektas med minimum 30 prosent hvor det benyttes som tildelingskriterium. Et krav om å alltid vekte miljø 30 prosent kan gjøre at færre velger å stille miljøkrav på andre, mer egnede måter, når det hadde vært mer fornuftig. Miljøkrav som minimumskrav gir en mer sikker miljøgevinst, sammenliknet med miljø som

tildelingskriterium som alltid skal vektes mot pris eller kostnad. Er prisen lav nok kan miljøgevinsten utebli – antagelig i strid med hensikten bak forslaget.

Et eksempel: Der markedet allerede i dag kan levere klimaløsninger som standard, som elektriske varebiler og personbiler, lavkarbon betong klasse B osv., bør kravene settes som absolutte krav til ytelsen, heller enn å vekte dette 30 prosent i konkurransen. Absolutte krav til ytelsen kan gjerne kombineres med miljø som tildelingskriterium der det er relevant, for å stimulere til mer innovative miljøløsninger.

Det er noen utfordringer med bruk av tildelingskriterier, som gjør at det er et virkemiddel som bør brukes på en gjennomtenkt måte. For det første krever det kunnskap fra oppdragsgiver å stille gode tildelingskriterier. Det kan ofte være kompliserte detaljer rundt tekniske forhold. Det skal være målbare kriterier som er egnet til å skille leverandørene i en konkurranse. Oppdragsgiver skal angi krav til dokumentasjon for hvert tildelingskriterium. Det har i senere tid oppstått flere saker der offentlige oppdragsgivere ikke har stilt korrekte krav til dokumentasjon for tildelingskriterier innen miljø, f.eks. Oslo tingretts dom 21. september 2021 i sak 21-100376TVI-TOSL/08. Retten kom her til at relevante dokumentasjonskrav i konkurransen ikke var stilt i samsvar med FOA § 18-1 (9). Retten konkluderte med at det i realiteten ikke var oppstilt noe dokumentasjonskrav. Eksempelet illustrerer hvor utfordrende det kan være for oppdragsgivere å utforme hensiktsmessige dokumentasjonskrav til de tildelingskriteriene som stilles i konkurransen.

Som nevnt i høringsforslaget kan forslag 1 være i strid med lov om offentlige anskaffelser § 1 om krav til effektiv bruk av samfunnets ressurser. At offentlige oppdragsgivere i alle anskaffelsesprosesser blir forpliktet til å stille miljøkrav som tildelingskriterier kan i mange tilfeller medføre uforholdsmessige kostnader for oppdragsgiver. Bruk av tildelingskriterier krever mer tid, kompetanse og ressurser til utforming av tildelingskriteriene og dokumentasjonskravene til disse, samt til kompliserte evalueringsprosesser. Bruken av tildelingskriterier kan dermed i noen anskaffelser anses uforholdsmessig sammenlignet med andre mer effektive metoder for å stille miljøkrav. En slik generell plikt begrenser også på en uhenksom måte det innkjøpsfaglige skjønn lov om offentlige anskaffelser § 5 legger opp til.

Et annet argument er at å stille for generelle krav og kriterier uten at oppdragsgivere gis muligheten til å vurdere konkret og tilpasse kravene til den enkelte anskaffelse, er også i strid med EU-direktiv 2014/25 som anskaffelsesregelverket er utledet fra. Dette fremgår blant annet i direktivets fortale premiss 95.

Krav til å alltid vekte miljø 30 prosent gir ifølge høringsnotatet behov for unntak, og dette kan resultere i et komplisert regelverk med mange unntak og stort behov for veiledning.

Samlet sett taler disse punktene mot å gå for Forslag 1.

Forslag 2: Vekting av miljøkriterier ved ikke uvesentlig miljøbelastning

Forslag til ny § 7-9: Klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser

«Oppdragsgiveren skal ta hensyn til å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger ved sine anskaffelser. Offentlige oppdragsgivere skal stille miljøkrav eller kriterier på minst ett av følgende trinn i anskaffelsesprosessen: a) Kvalifikasjonskrav b) Kravspesifikasjon c) Tildelingskriterium d) Kontraktsvilkår»

Forslag til ny § 18-1 (3a) «På områder med ikke uvesentlig miljøbelastning skal miljøhensyn alltid vektes minimum 30 prosent.»

Oslo kommunes vurdering av forslaget

Forslag 2 fremstår som mer fleksibelt enn forslag 1, da det gir frihet til å velge når i prosessen man skal stille miljøkrav. Dette gjelder imidlertid ikke for større anskaffelser. For anskaffelser over EØS-terskelverdi skal miljø alltid vektes 30 prosent. Vurderingstemaet for forslag 2 blir det samme som for forslag 1, jf. ovenfor.

Det er en ulempe ved forslag 2 at miljøkrav til ytelsen tilsynelatende likestilles med krav til f.eks. leverandørens kvalifikasjoner/kompetansekrav. Der det er relevant å stille miljøkrav vil den beste miljøgevinsten i de fleste tilfeller være å stille krav til selve ytelsen. F.eks. er det mer relevant å stille krav til utslipp eller motorteknologi når man skal kjøpe et kjøretøy, enn miljøkrav til leverandørens kvalifikasjoner (typisk krav til miljøsertifisering eller miljøledelse hos bilforhandleren.) For noen anskaffelser, kan det derimot være relevant å stille miljøkrav som kvalifikasjonskrav, f.eks. ved å stille krav til miljøledelsestandarder. Dette bør ikke komme til erstatning for miljøkrav til ytelsen der det er relevant å stille miljøkrav til ytelsen.

Det er noe uklart ut fra høringsnotatet hva regjeringen mener med «ikke uvesentlig miljøbelastning». Dette synes knyttet til økonomisk terskelverdi (del III-anskaffelser), men er ikke avgrenset til dette: «Departementet antar at de fleste del III anskaffelser i utgangspunktet vil ha en miljøbelastning som kan karakteriseres som ikke uvesentlig, og at dette medfører at vektingskravet normalt vil komme til anvendelse. Samtidig har ordlyden en viss fleksibilitet, for de anskaffelser som har en uvesentlig miljøbelastning. Departementet ber om tilbakemelding fra høringsinstansene på om det finnes andre bedre egnede måter å identifisere områder som bør være omfattet av en slik vektingsregel, for eksempel gjennom bruk av DFØs prioriterte områder, jf. handlingsplan for økt andel klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon, eller gjennom bruk av CPV-koder.»

Det vil være en fordel å gi klare føringer på hva som utgjør «ikke uvesentlig miljøbelastning», for eksempel om det i noen hovedkategorier bør stilles miljøkrav, og at dette kan knyttes til handlingsplanen for offentlige anskaffelser.

Forslag 3: Kombinasjon av miljøkrav og vekting av miljøhensyn

Forslag til ny § 7-9: 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 vekting av miljøhensyn kan også kombineres.»

Oslo kommunes vurdering av forslaget

Forslag 3 fremstår som det beste, fordi det vektlegger ambisiøse miljøkrav til selve ytelsen. Ut fra hensynet til et klart og tydelig regelverk mener vi også det er en fordel at forslag 3 angir kravet til miljø ett sted i forskriften. Det er likevel behov for å presisere formuleringen slik at den blir klar og utvetydig.

Det er uklart ut fra forskriftsformuleringen om man skal vekte miljø 30 prosent også der man kombinerer minimumskrav og vekting. Det kan fremstå slik ut fra formuleringen, men i høringsnotatet står det at «Her er det viktig å understreke at når disse kombineres, sier forslaget ikke uttrykkelig hvilken relative vekt miljøhensyn skal ha.» Vi anbefaler at dette står uttrykkelig i forskriften. F.eks. «På områder med ikke uvesentlig miljøbelastning skal oppdragsgiver enten stille miljøkrav til ytelsen, eller vekte miljøhensyn med minimum 30 prosent. Bruken av miljøkrav og vekting av miljøhensyn kan også kombineres, og der det stilles strenge miljøkrav til selve ytelsen kan miljø vektes lavere enn 30 prosent».

Det bør i veiledning til bestemmelsen henvises mer eksplisitt til de prioriterte områdene fra handlingsplanen for grønne offentlige anskaffelser, for å fastslått et minimum av produktkategorier/typer anskaffelser der miljøbelastningen anses som ikke uvesentlig. Det er bred enighet om at det er noen kategorier som utgjør en stor klima- og miljøbelastning, samtidig som potensialet for å begrense miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger er stort. Dette gjelder f.eks. kategoriene som Riksrevisjonen så på, og de områdene handlingsplanen løfter frem, og der DFØ har eller skal utvikle kriteriesett, som transport, bygg og anlegg, mat mv. Det må fremgå at listens krav og produktkategorier ikke er uttømmende og at adgangen til å prøve krav ikke er rettslig begrenset til listen. DFØs kriteriesett og prioriterte områder bør oppdateres med et fast intervall eller når nye analyser tilsier det.

Oslo kommunes erfaringer tilsier at tildelingskriterier kan bidra til å utvikle markeder for nye klimaløsninger som har høyere kostnader og risiko i starten. Utslippsfrie anleggsmaskiner er et godt eksempel på dette. Samtidig er det en viktig erfaring at miljø som tildelingskriterium kan kreve både mer tid og kompetanse i planleggingsfasen – for å stille riktige og målbare krav på rett nivå, i tilbudsfasen når man skal evaluere tilbudte miljøytelser opp mot hverandre, og når man skal følge opp det vinnende tilbudet i kontraktsoppfølgingsfasen.

Tildelingskriterier på miljø er nødvendig når gode løsninger for klima og miljø ikke er allment tilgjengelig i markedet. Men så snart markedet er modent bør disse kravene settes som minstekrav. I et modent marked er det en fare for at kun bruk av tildelingskriterier gir en risiko for at leverandør med lavere miljøprestasjon vinner gjennom i konkurransen.

I mange tilfeller vil en kombinasjon av minimumskrav og tildelingskriterier imidlertid være den beste løsningen. Da vil merverdien av å utvikle mer miljøvennlige løsninger bli belønnet samtidig som man sikrer at miljøbelastningen uansett ikke er høyere enn nødvendig.

Det er derfor viktig med en fleksibilitet i hvordan man til enhver tid kan finne den beste løsningen for å fremme miljø i den enkelte anskaffelse.

Oslo kommunes forslag til ny § 7-9: 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, og der det stilles strenge miljøkrav til selve ytelsen kan miljøvektes lavere enn 30 prosent».

Det bør i veiledning til bestemmelsen vise til at utarbeidede lister over produktkategorier skal legges til grunn for vurderingen av hvilke områder som utgjør en ikke uvesentlig miljøbelastning, men at oppdragsgiver også kan stille miljøkrav i andre produktkategorier der dette er relevant.

Byrådsavdeling for finans, den 02.03.2023

Einar Wilhelmsen

Byrådet tiltrådte innstillingen fra byråden for finans

Byrådet, den 09.03.2023

Raymond Johansen