

Riksrevisjonens undersøkelse av grønne offentlige anskaffelser

Dokument 3:5 (2021–2022)



Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:5 (2021–2022)
Riksrevisjonens undersøkelse av grønne offentlige anskaffelser.

Dokumentet har følgende inndeling:

- Riksrevisjonens konklusjoner, utdyping av konklusjoner, anbefalinger, statsrådets svar og Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar
- vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden i Nærings- og fiskeridepartementet
- vedlegg 2: Riksrevisjonens brev til statsråden i Klima- og miljødepartementet
- vedlegg 3: Statsrådenes svar
- vedlegg 4: Riksrevisjonens brev til statsråden i Finansdepartementet
- vedlegg 5: Statsrådets svar
- vedlegg 6: Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Riksrevisjonen, 3. februar 2022

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	5
2	Konklusjoner	7
3	Utdyping av konklusjoner	7
3.1	Offentlige oppdragsgiveres anskaffelsespraksis bidrar ikke i stor nok grad til å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger	7
3.1.1	Anskaffelsespraksis innenfor områdene mat- og drikkeprodukter og måltidstjenester	8
3.1.2	Anskaffelsespraksis innenfor områdene motorkjøretøy og veitransporttjenester	9
3.1.3	Anskaffelsespraksis innenfor området avfallstjenester	9
3.1.4	Uforholdsmessige kvalifikasjonskrav	9
3.1.5	Miljø som tildelingskriterium	10
3.2	Mange offentlige oppdragsgivere mangler en helhetlig tilnærming for å ivareta klima- og miljøhensyn i anskaffelser	10
3.3	Det er utarbeidet et omfattende veilednings-materiell om grønne offentlige anskaffelser, men det er behov for å gjøre det mer brukervennlig og kjent	13
3.4	Det mangler statistikk og styringsinformasjon om status for grønne offentlige anskaffelser ...	14
3.5	Arbeidet med grønne offentlige anskaffelser krever god koordinering mellom ansvarlige departementer	15
4	Anbefalinger	16
5	Statsrådenes svar	17
6	Riksrevisjonens uttalelse til statsrådenes svar	19
	Vedlegg	20
	Vedlegg 1 Riksrevisjonens brev til statsråden i Nærings- og fiskeridepartementet	
	Vedlegg 2 Riksrevisjonens brev til statsråden i Klima- og miljødepartementet	
	Vedlegg 3 Statsrådenes svar	
	Vedlegg 4 Riksrevisjonens brev til statsråden i Finansdepartementet	
	Vedlegg 5 Statsrådens svar	
	Vedlegg 6 Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger	

Tabelloversikt

Tabell 1 Andelen offentlige anskaffelser der det stilles klima- og miljøkrav innenfor de ulike produkt- og tjenesteområdene, etter ambisjonsnivå	8
--	---

Figuroversikt

Figur 1 Har offentlige virksomheter en helhetlig tilnærming for å ivareta klima- og miljøhensyn i anskaffelsespraksisen? Prosent	11
--	----

Riksrevisjonen benytter følgende begreper for kritikk, med denne rangeringen etter høyest alvorlighetsgrad:

1. **Svært alvorlig** brukes ved forhold der konsekvensene for samfunnet eller berørte borgere er svært alvorlige, for eksempel risiko for liv eller helse.
2. **Alvorlig** benyttes ved forhold som kan ha betydelige konsekvenser for samfunnet eller berørte borgere, eller der summen av feil og mangler er så stor at dette må anses som alvorlig i seg selv.
3. **Sterkt kritikkverdig** angir forhold som har mindre alvorlige konsekvenser, men gjelder saker med prinsipiell eller stor betydning.
4. **Kritikkverdig** brukes for å karakterisere mangelfull forvaltning der konsekvensene ikke nødvendigvis er alvorlige. Dette kan gjelde feil og mangler som har økonomiske konsekvenser, overtredelse av regelverk eller saker som er tatt opp tidligere, og som fortsatt ikke er rettet opp.

1 Innledning

Offentlig sektor kjøper varer og tjenester for omkring 600 milliarder kroner i året.¹ Klimafotavtrykket fra offentlige anskaffelser i Norge ligger årlig på ca. 11 millioner tonn CO₂, og i 2017 utgjorde dette 16 prosent av Norges totale klimafotavtrykk.² Stortinget har i flere innstillinger uttalt at det offentlige skal gå foran og bruke markedsmakten sin til å redusere skadelig miljøpåvirkning og bidra til mer klimavennlige løsninger.³

Ny *lov om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesloven) trådte i kraft 1. januar 2017. Loven viderefører krav om at oppdragsgivere ved gjennomføringen av offentlige anskaffelser skal overholde grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet. I tillegg ble det satt strengere krav til ivaretagelsen av samfunnshensyn som klima og miljø.

Lov om klimamål (klimaloven) trådte i kraft 1. januar 2018. Klimaloven lovfester det norske utslippsmålet for 2030 og målet om at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050. Loven aktualiserer bruken av grønne offentlige anskaffelser som et virkemiddel i klimapolitikken.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad offentlige oppdragsgivere innretter anskaffelsespraksisen slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger slik Stortinget har forutsatt. Undersøkelsen har også belyst forhold som fremmer og hemmer oppdragsgivernes mulighet til å ta klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser. Undersøkelsen omfatter i all hovedsak perioden etter at den nye anskaffelsesloven trådte i kraft i 2017. En vesentlig del av undersøkelsen er basert på analyser av anskaffelsesdokumenter kunngjort i 2018 og 2019 innenfor fem utvalgte produkt- og tjenestekområder:

- mat- og drikkeprodukter
- måltidstjenester
- motorkjøretøy
- veitranporttjenester
- avfallstjenester

De valgte områdene utgjør ifølge flere stortingsmeldinger⁴ en stor klima- og miljøbelastning, samtidig som de representerer områder der potensialet for å begrense miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger er stort.



Grønne offentlige anskaffelser

En prosess som offentlige oppdragsgivere bruker for å kjøpe varer og tjenester med en lavere miljømessig påvirkning i levetiden enn varene og tjenestene som ellers blir kjøpt.



Norges klimamål

Klimagassutslippene i 2030 skal reduseres med 50–55 prosent sammenlignet med utslippsnivået i referanseåret 1990. Målet er å være et lavutslippssamfunn innen 2050.

¹ Statistisk sentralbyrå: Statistikkbanken tabell 10807.

² Asplan Viak AS og Oslo Economics AS (2019) *Prosjektrapport. Klimafotavtrykket av offentlige anskaffelser. Beregning av klimafotavtrykket av offentlige anskaffelser for årene 2008 til 2017.*

³ Dette framgår blant annet av:

Innst. 358 L (2015–2016) *Innstilling til Stortinget fra næringskomiteen om Lov om anskaffelser (anskaffelsesloven); Prop. 51 L (2015–2016) Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven).*

Innst. 453 S (2016–2017) *Innstilling til Stortinget fra næringskomiteen om Industrien – grønnere, smartere og mer nyskapende; Meld. St. 27 (2016–2017) Industrien – grønnere, smartere og mer nyskapende.*

Innst. 127 S (2017–2018) *Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen om Avfall som ressurs – avfallspolitikk og sirkulær økonomi; Meld. St. 45 (2016–2017) Avfall som ressurs – avfallspolitikk og sirkulær økonomi.*

Innst. 253 S (2017–2018) *Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen om Klimastrategi for 2030; Meld. St. 41 (2016–2017) Klimastrategi for 2030 – norsk omstilling i europeisk samarbeid.*

Innst. 376 S (2018–2019) *Innstilling til Stortinget fra næringskomiteen om Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser; Meld. St. 22 (2018–2019) Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser.*

⁴ Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*, Meld. St. 45 (2016–2017) *Avfall som ressurs – avfallspolitikk og sirkulær økonomi.*

Det er i tillegg gjennomført to spørreundersøkelser rettet mot offentlige innkjøpere og ledere av offentlige virksomheter for å belyse forhold som påvirker offentlige oppdragsgiveres anskaffelsespraksis knyttet til grønne anskaffelser.

Undersøkelsen belyser også myndighetenes virkemidler på området samt ansvarlige departementers styring og oppfølging av arbeidet på området.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*
- *forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)*
- Prop. 51 L (2015–2016) *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*
- Innst. 358 L (2015–2016) *Innstilling fra næringskomiteen om Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*
- Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser* med tilhørende innstilling
- *bestemmelser for økonomistyring i staten (økonomibestemmelsene)*
- *reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet)*

Flere departementer har ansvar innenfor området grønne offentlige anskaffelser. Nærings- og fiskeridepartementet har det overordnede faglige ansvaret for offentlige anskaffelser med loven, forskriftene og veilederen. Klima- og miljødepartementet har det overordnede ansvaret for klima- og miljøpolitikken i Norge og har etatsstyreransvaret for Miljødirektoratet. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har ansvaret for å bidra til at offentlige oppdragsgivere har kompetanse til å redusere miljøpåvirkningen og fremme klimavennlige løsninger i anskaffelsene sine, med bistand fra Miljødirektoratet. Finansdepartementet har det overordnede administrative ansvaret for etatsstyringen av DFØ. Fagområdet offentlige anskaffelser var fram til 1. september 2020 organisert i Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Digitaliseringsdirektoratet⁵ (videre omtalt samlet som Difi), med Kommunal- og moderniseringsdepartementet som etatsstyrer.

Rapporten ble forelagt Finansdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet ved brev 14. oktober 2021. Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet ga sine kommentarer til rapporten i brev 11. november 2021, mens Klima- og miljødepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet ga sine kommentarer til rapporten i brev henholdsvis 12. og 17. november 2021. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

⁵ Digitaliseringsdirektoratet ble etablert 1. januar 2020 som et resultat av endringer av ansvars- og oppgavefordelingen mellom Difi, Brønnøysundregistrene og DFØ. Fagområdet offentlige anskaffelser var organisert i Digitaliseringsdirektoratet fram til overføringen til DFØ 1. september 2020.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementene 30. november 2021 og statsrådenes svar henholdsvis 15. og 17. desember 2021 følger som vedlegg.

2 Konklusjoner

Konklusjoner

- Offentlige oppdragsgiveres anskaffelsespraksis bidrar ikke i stor nok grad til å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger.
- Mange offentlige oppdragsgivere mangler en helhetlig tilnærming for å ivareta klima- og miljøhensyn i anskaffelser.
- Det er utarbeidet et omfattende veiledningsmaterieell om grønne offentlige anskaffelser, men det er behov for å gjøre det mer brukervennlig og kjent.
- Det mangler statistikk og styringsinformasjon om status for grønne offentlige anskaffelser.
- Arbeidet med grønne offentlige anskaffelser krever god koordinering mellom ansvarlige departementer.

3 Utdyping av konklusjoner

Norge er gjennom Parisavtalen forpliktet til å redusere klimagassutslippene med 50–55 prosent sammenlignet med 1990-nivået innen 2030. Målet er å være et lavutslippssamfunn innen 2050.⁶ Grønne offentlige anskaffelser skal brukes som et strategisk virkemiddel for å nå Norges mål og forpliktelser på klimaområdet. Riksrevisjonen vurderer det som kritikkverdig at myndighetene gjennom sin samlede virkemiddelbruk ikke har sikret at offentlige oppdragsgiveres anskaffelsespraksis i stor nok grad bidrar til å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger.

3.1 Offentlige oppdragsgiveres anskaffelsespraksis bidrar ikke i stor nok grad til å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger

Ifølge anskaffelsesloven § 5 skal statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer innrette anskaffelsespraksisen slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige

⁶ Klimaloven §§ 3 og 4.

løsninger der det er relevant. Oppdragsgiver kan stille egnede krav og kriterier i alle trinn i anskaffelsesprosessen, forutsatt at kravene og kriteriene har tilknytning til leveransen. Anskaffelsesforskriften § 7-9 presiserer at offentlige oppdragsgivere skal legge vekt på å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger i anskaffelsene sine.

Hvordan offentlige oppdragsgivere skal ta klima- og miljøhensyn i anskaffelsene sine, er underlagt et innkjøpsfaglig skjønn. En kartlegging fra 2016 viste at offentlige oppdragsgivere hadde et stort forbedringspotensial når det gjaldt å stille ambisiøse og hensiktsmessige klima- og miljøkrav i anskaffelsene.⁷ Riksrevisjonens undersøkelse viser at dette i stor grad fortsatt gjelder, og at offentlige oppdragsgivere i begrenset grad følger opp anskaffelsesregelverkets bestemmelser om å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger i anskaffelsene sine.

Tabell 1 Andelen offentlige anskaffelser der det stilles klima- og miljøkrav innenfor de ulike produkt- og tjenesteområdene, etter ambisjonsnivå

	Ingen krav	Lavt ambisjonsnivå	Middels ambisjonsnivå	Høyt ambisjonsnivå
Motorkjøretøy	47 %	18 %	21 %	14 %
VeitranSPORTtjenester	33 %	36 %	8 %	23 %
Mat- og drikkeprodukter	2 %	79 %	10 %	9 %
Måltidstjenester	13 %	69 %	18 %	–
Avfallstjenester	9 %	64 %	15 %	12 %

Kilde: Riksrevisjonens gjennomgang av utlyste anskaffelser i perioden 2018–2019

Tabell 1 viser at offentlige oppdragsgivere stiller klima- og miljøkrav i mange anskaffelser innenfor de undersøkte produkt- og tjenesteområdene, men at ambisjonsnivået for kravene som stilles, er lavt, til tross for at områdene over tid har vært trukket fram som prioriterte.

3.1.1 Anskaffelsespraksis innenfor områdene mat- og drikkeprodukter og måltidstjenester

Den høyeste andelen anskaffelser med klima- og miljøkrav finner vi innenfor områdene mat- og drikkeprodukter og måltidstjenester. I DFØs veiledningsmaterieell går det fram at oppdragsgivere bør legge vekt på å stille krav som reduserer matsvinn, emballasje og tropisk avskoging, og som fremmer økologisk produksjon. Funnene viser at særlig krav til reduksjon av



Klima- og miljøkrav med lavt ambisjonsnivå

Krav som kan brukes av alle oppdragsgivere, og som innebærer begrenset grad av verifisering av dokumentasjon og oppfølging.

Klima- og miljøkrav med middels ambisjonsnivå

Stiller høyere krav til prestasjon for miljø, samtidig som kravene som regel krever mer ressurser av oppdragsgiver og leverandører.

Klima- og miljøkrav med høyt ambisjonsnivå

Stiller de fremste miljøkravene på området og/eller åpner for innovative løsninger. Krever mer ressurser av oppdragsgiver og leverandører.

⁷ Inventura AS (2016) *Ivaretagelse av miljøaspekter i offentlige anskaffelser, status 2015*.

matsvinn og emballasje er utbredt, men at kravene ofte bærer preg av å ha et lavt ambisjonsnivå og framstår som lite forpliktende overfor leverandørene. I de anskaffelsene der oppdragsgivere stiller mer ambisiøse krav, er disse i større grad knyttet til transporten av varene enn til selve produktene.

3.1.2 Anskaffelsespraksis innenfor områdene motorkjøretøy og veitransporttjenester

Undersøkelsen viser at andelen anskaffelser med klima- og miljøkrav er lavest innenfor områdene motorkjøretøy og veitransporttjenester. Oppdragsgivere stiller klima- og miljøkrav bare i om lag halvparten av anskaffelsene av motorkjøretøy, og kravene som stilles, varierer mellom å ha et lavt, middels og høyt ambisjonsnivå. Til tross for at anskaffelsesloven inneholder et forholdsmessighetsprinsipp, gir undersøkelsen ingen indikasjoner på at oppdragsgivere som kjøper flere kjøretøy, gjennomfører mer ambisiøse anskaffelser enn andre. Dette bildet er imidlertid mer nyansert i anskaffelser av veitransporttjenester. Her er de mest ambisiøse anskaffelsene også de største. Likevel stilles det ikke klima- og miljøkrav i om lag en tredel av anskaffelsene på området, og i en tredel av anskaffelsene stilles det bare krav med et lavt ambisjonsnivå.

3.1.3 Anskaffelsespraksis innenfor området avfallstjenester

Offentlige oppdragsgivere gjennomfører anskaffelser av avfallstjenester med lave klima- og miljøambisjoner. Til tross for at analyser har vist at innsamling av husholdnings- og næringsavfall kan stå for opptil en firedel av en kommunes transportrelaterte utslipp⁸, viser undersøkelsen at to tredeler av anskaffelsene på dette området har et lavt ambisjonsnivå når det gjelder å fremme klimavennlige løsninger.

3.1.4 Uforholdsmessige kvalifikasjonskrav

Mange offentlige oppdragsgivere stiller som kvalifikasjonskrav at leverandører skal ha et tredjepartssertifisert miljøledelsessystem. Kravene i et miljøledelsessystem går på tiltak leverandøren skal foreta i egen virksomhet, og er sjelden rettet mot varene og tjenestene som skal leveres. Det er lite ressurskrevende for oppdragsgiver å følge opp slike krav, men de kan virke fordyrende og/eller ekskluderende for leverandører. Innenfor produkt- og tjenesteområdene mat- og drikkeprodukter, måltidstjenester, motorkjøretøy og veitransporttjenester vurderer DFØ i mange tilfeller at slike krav er uforholdsmessige, og noen ganger ulovlige fordi de ikke er knyttet til leveransen eller anses som relevante for å sikre at leverandøren har kvalifikasjonene til å gjennomføre kontrakten. Undersøkelsen viser imidlertid at det er stilt slike krav i mellom 19 og 44 prosent av alle anskaffelser på disse områdene. Bruken av uforholdsmessige kvalifikasjonskrav som miljøledelsessystem indikerer at mange oppdragsgivere ikke vet hvilke krav og kriterier det er relevant å stille for å gjennomføre grønne offentlige anskaffelser.



Miljøledelsessystem

Miljøledelsesstandarder og -system er verktøy til bruk i organisasjoner. Verktøyet skal bidra til å sikre at leverandører arbeider for gode miljømålsettinger, rutiner og tiltak både internt i virksomheten, men også for det leverandørene produserer eller leverer. Miljøledelsesstandarder skal sikre at leverandørens miljømål og -arbeid oppdateres og utvikles over tid.

⁸ BuyZET (2017) *Procurement transportation and emission footprint report*. City of Oslo.

3.1.5 Miljø som tildelingskriterium

Anskaffelsesforskriften § 7-9 presiserer at der miljø brukes som et tildelingskriterium, bør det som hovedregel vektet med minimum 30 prosent. Undersøkelsen viser at denne bestemmelsen bare oppfylles i begrenset grad. Selv om 40 prosent av de undersøkte anskaffelsene har miljø som en del av tildelingskriteriene, er det få som vektet miljø høyt. Bare 21 prosent av de anskaffelsene som har miljø som en del av tildelingskriteriene, oppfyller intensjonen i forskriften om minimum 30 prosent vektning. I mange tilfeller stilles miljøegenskaper heller som absolutte krav eller som kontraktsvilkår. Dette kan i mange tilfeller være et sterkere virkemiddel fordi det sikrer en viss miljøprestasjon og åpner for å avvise tilbud som ikke oppfyller gitte minimumskrav. Samtidig viser funnene at disse kravene sjelden er ambisiøse. Dersom kravene ikke suppleres med bruk av miljø som tildelingskriterium, kan anskaffelsene føre til at leverandører ikke får insentiver til å utvikle nye og mer miljøvennlige løsninger.

Samlet sett er det Riksrevisjonens vurdering at offentlige oppdragsgivere ikke bruker markedsmakten sin, og at anskaffelsene deres i begrenset grad støtter opp om klima- og miljøpolitiske målsettinger. Riksrevisjonen mener at offentlige oppdragsgiveres anskaffelsespraksis ikke i stor nok grad bidrar til å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger slik Stortinget har forutsatt.

3.2 Mange offentlige oppdragsgivere mangler en helhetlig tilnærming for å ivareta klima- og miljøhensyn i anskaffelser

Anskaffelsesloven § 5 stiller krav til at offentlige oppdragsgivere innretter anskaffelsespraksisen slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant. Dette krever at oppdragsgiverne har en helhetlig tilnærming til hvordan klima- og miljøkravene skal ivaretas. Ifølge loven må oppdragsgiverne skaffe seg en oversikt over anskaffelsene sine og vurdere på hvilke områder, og i hvilke anskaffelser, det er miljøgevinster å hente. Det vil si at oppdragsgiverne ikke nødvendigvis trenger å stille krav til miljø i flest mulig anskaffelser, men at de gjør det i de anskaffelsene der nytten av kravene er høy.⁹ Ledelsen i offentlige virksomheter bør derfor ha god oversikt over virksomhetens langsiktige behov og anskaffelsesplaner, implementere klima og miljø i styrende dokumenter, utvikle gode måleparametere, rutiner og retningslinjer og følge opp klima- og miljømål.¹⁰

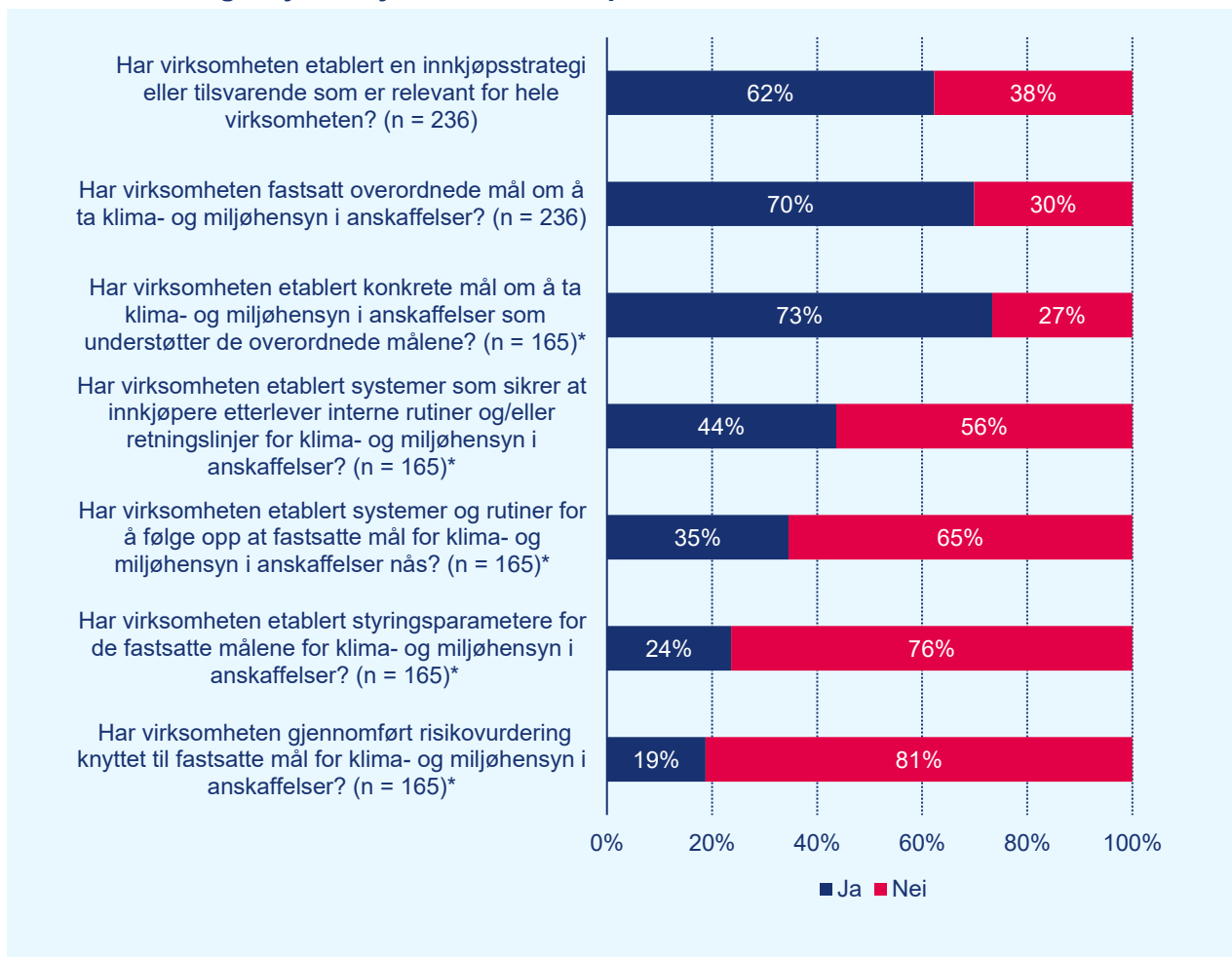
Kravene til oppdragsgivernes samlede anskaffelsespraksis må reflekteres i de enkelte anskaffelsene som oppdragsgiverne gjennomfører, og oppdragsgiverne bør ta utgangspunkt i sine egne anskaffelsesstrategier eller -rutiner og sørge for at disse blir fulgt opp i den enkelte anskaffelse. Undersøkelsen viser at offentlige virksomheter i varierende grad arbeider systematisk og helhetlig med innkjøpsporteføljen. I spørreundersøkelsen til

⁹ Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*, s. 81.

¹⁰ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring og Næringslivets Hovedorganisasjon (2020) *Kom i gang med grønne anskaffelser*.

ledere av offentlige virksomheter oppgir 62 prosent at virksomheten har etablert en anskaffelsesstrategi eller tilsvarende som er relevant for hele virksomheten, men bare 22 prosent av virksomhetene har en samlet planlegging som gjelder alle innkjøpsaktivitetene i innkjøpsporteføljen. Nesten halvparten av virksomhetene har ikke utpekt noen til å ha et overordnet samordningsansvar for virksomhetens innkjøpsportefølje, og 16 prosent har ikke lagt til rette for en enhetlig styring av innkjøpsporteføljen.

Figur 1 Har offentlige virksomheter en helhetlig tilnærming for å ivareta klima- og miljøhensyn i anskaffelsespraksisen? Prosent



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til ledere av offentlige virksomheter

* Besvart av virksomhetsledere som svarte «Ja» på spørsmålet «Har virksomheten fastsatt overordnede mål om å ta klima- og miljøhensyn i anskaffelser?».

Figur 1 viser at 70 prosent av offentlige ledere oppgir at virksomheten har fastsatt overordnede mål for klima- og miljøhensyn i anskaffelser, og av disse virksomhetene har 73 prosent etablert konkrete mål som understøtter de overordnede klima- og miljømålene. Det er imidlertid færre virksomheter som har forankret klima- og miljømålene i styrende dokumenter som anskaffelsesstrategier, handlingsplaner, klima- og miljøplaner, klimabudsjetter eller tilsvarende.

Anskaffelsesloven § 5 krever at offentlige oppdragsgivere skaffer seg en oversikt over anskaffelsene sine, og vurderer på hvilke områder og i

hvilke anskaffelser det er klima- og miljøgevinster å hente. Riksrevisjonens analyse viser at det som har sterkest innvirkning på offentlige innkjøperes totale opplevelse av å være i stand til å ta klima- og miljøhensyn, er at de er trygge på i hvilke anskaffelser det skal tas slike hensyn.

Spørreundersøkelsen til virksomhetsledere viser imidlertid at 19 prosent av virksomhetene som har fastsatt overordnede mål for klima- og miljøhensyn i anskaffelser, ikke har vurdert i hvilke anskaffelser det er relevant for innkjøperne å ta slike hensyn. Etter Riksrevisjonens syn kan en slik manglende vurdering i virksomhetene føre til at innkjøperne ikke ivaretar klima- og miljøhensyn i anskaffelsene sine.

En viktig del av en helhetlig anskaffelsespraksis går ut på å følge opp om fastsatte klima- og miljømål blir nådd, og om klima- og miljøgevinster faktisk blir realisert. Til tross for at et flertall av de offentlige virksomhetene som har fastsatt overordnede klima- og miljømål, har etablert rutiner og retningslinjer som legger føringer på og gir anbefalinger om hvordan innkjøpere skal ta klima- og miljøhensyn, viser figur 1 at det er få av disse virksomhetene som har etablert systemer og rutiner for å følge opp om vedtatte klima- og miljømål blir nådd. Under halvparten av virksomhetene har etablert systemer for å sikre at innkjøperne etterlever interne rutiner og/eller retningslinjer for klima- og miljøhensyn i anskaffelser. Det er også få offentlige virksomheter som søker å identifisere risikoer som kan hindre at de fastsatte målene blir nådd, og det er få virksomheter som har utviklet styringsparametere for å synliggjøre i hvilken grad disse målene blir nådd. I tillegg er det lite systematisk rapportering av måloppnåelse på de fastsatte klima- og miljømålene til virksomhetsledelsen. Etter Riksrevisjonens vurdering kan begrenset styringsinformasjon om anskaffelser og miljøpåvirkningen fra disse føre til at beslutningsgrunnlaget for å gjøre prioriteringer innad i virksomhetene er mangelfullt.

Undersøkelsen viser at kommunene i noe mindre grad enn andre offentlige virksomheter har en helhetlig tilnærming for å ivareta klima- og miljøhensyn i anskaffelsesprosessen. Dette innebærer å fastsette klima- og miljømål, vurdere i hvilke anskaffelser det er relevant å ta klima- og miljøhensyn, og etablere systemer og rutiner for å ivareta og følge opp at fastsatte klima- og miljømål nås. Samlet sett er det kommunene som har det største klimafotavtrykket¹¹, og konsekvensene av et lite systematisk arbeid på området vil etter Riksrevisjonens vurdering være størst her.

Mange offentlige virksomheter har fastsatt overordnede mål for klima- og miljøhensyn i anskaffelser, men etter Riksrevisjonens vurdering reduserer virksomhetenes manglende helhetlige tilnærming for å ivareta slike hensyn muligheten til å følge opp at målene blir nådd, og at klima- og miljøgevinstene blir realisert. Mangelen på systematisk arbeid for å fremme grønne anskaffelser i virksomhetene kan svekke anskaffelsenenes betydning som et virkemiddel for å bidra til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger der det er relevant.

¹¹ Asplan Viak AS og Oslo Economics AS (2019) *Prosjektrapport. Klimafotavtrykket av offentlige anskaffelser. Beregning av klimafotavtrykket av offentlige anskaffelser for årene 2008 til 2017.*

3.3 Det er utarbeidet et omfattende veiledningsmaterieell om grønne offentlige anskaffelser, men det er behov for å gjøre det mer brukervennlig og kjent

Myndighetene bruker både pedagogiske og økonomiske virkemidler for å fremme grønne offentlige anskaffelser. DFØ har ansvaret for å bidra til at offentlige oppdragsgivere har kompetanse til å redusere miljøpåvirkningen og fremme klimavennlige løsninger i anskaffelsene sine ved å utvikle veiledningsmaterieell, analyseverktøy og kompetansetiltak. Miljødirektoratet er også en sentral bidragsyter som på forespørsel bidrar med innspill og klima- og miljøfaglig bistand, og som forvalter tilskuddsordningen Klimasats.

Satsingen på å utvikle virkemidler har variert over tid. Grønne offentlige anskaffelser var en integrert del av satsingen da Difi ble etablert i 2008, som da gikk ut på å utvikle veiledningsmaterieell om og kompetansetiltak for grønne offentlige anskaffelser. Satsingen ble avsluttet da støtten fra Klima- og miljødepartementet opphørte i 2014 og grønne offentlige anskaffelser ble en integrert del av Nærings- og fiskeridepartementets områder innenfor de alminnelige budsjetttrammene. Etter hvert ble veiledningsmateriellet utdatert og fjernet fra fagsidene for offentlige anskaffelser. Difi mistet intern klima- og miljøkompetanse som måtte gjenoppbygges da området igjen ble styrket i 2017. Ved gjenoppbyggingen observerte direktoratet en tendens til at offentlige oppdragsgivere stilte utdaterte klima- og miljøkrav i anskaffelsene sine. Etter Riksrevisjonens vurdering viser dette at manglende kontinuitet i utviklingen av virkemidler kan ha påvirket offentlige oppdragsgiveres evne til å ta klima- og miljøhensyn i anskaffelser.

Undersøkelsen viser at offentlige innkjøpere opplever forhold som tid, ressurser og miljøkompetanse som de største barrierene for å gjennomføre grønne offentlige anskaffelser. Miljøkompetanse og følelsen av å være trygg på hvilke klima- og miljøkrav som bør stilles, har imidlertid større innvirkning på innkjøpernes totale opplevelse av å være i stand til å ta klima- og miljøhensyn i anskaffelser enn de andre forholdene. Også DFØs modenhetsundersøkelse viser at offentlige virksomheters opplevelse av å ha tilstrekkelig kompetanse på klima og miljø er lavere i 2020 enn i 2018.¹² Som omtalt ovenfor kommer behovet for miljøkompetanse også til uttrykk gjennom at offentlige oppdragsgivere stiller klima- og miljøkrav med et lavt ambisjonsnivå i mange av anskaffelsene sine, og at det stilles flere uforholdsmessige klima- og miljøkrav.

Riksrevisjonen vurderer det som positivt at DFØ (tidligere Difi) har utarbeidet et omfattende veiledningsmaterieell for å gi offentlige oppdragsgivere kompetanse om grønne anskaffelser. Undersøkelsen viser at det er en klar sammenheng mellom innkjøpernes kjennskap til sentrale virkemidler på området og vedkommendes opplevelse av å være i stand til å ta klima- og miljøhensyn i anskaffelser. Dette gjelder innenfor alle produkt- og tjenesteområder og viser at både kjennskap til DFØs veiledningsmaterieell,

¹² Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2021) *Modenhet i offentlige anskaffelser. Rapport 2020*.

deltakelse på opplæringstilbud og kjennskap til støtteordninger har en positiv effekt på innkjøpernes evne til å gjennomføre grønne offentlige anskaffelser. Offentlige innkjøpere som har benyttet veiledningsmateriellet og/eller deltatt på opplæringstilbud om grønne anskaffelser, synes at dette er nyttige tiltak.

Det er likevel indikasjoner på at DFØ fortsatt har et forbedringspotensial når det gjelder å gjøre veiledningsmateriellet mer brukervennlig og kjent. Om lag 40 prosent av innkjøperne er ikke kjent med eller kjenner ikke innholdet i DFØs veiledningsmaterieell innenfor de produkt- og tjenestoområdene som er aktuelle for dem. Bare 30 prosent av innkjøperne oppgir at de har deltatt på ett eller flere av DFØs og Miljødirektoratets seminarer, webinarer eller kurs om grønne anskaffelser. Selv om et flertall av innkjøperne oppgir at de er kjent med og/eller har brukt veiledningsmateriellet i en konkret anskaffelse, viser både Riksrevisjonens og DFØs analyser av anskaffelsesdokumenter at veiledningsmateriellet ikke brukes som forutsatt. Mange offentlige oppdragsgivere henter inspirasjon til klima- og miljøkrav i veiledningsmateriellet, men kravene som stilles, har sjelden det presisjonsnivået som anbefales. Ved å øke kjennskapet til og bruken av veiledningsmaterieell og opplæringstilbud kan offentlige oppdragsgivere etter Riksrevisjonens vurdering bidra til å skape klima- og miljøgevinster. På den måten kan de også sikre at det offentlige går foran og bruker markedsmakten sin på en enhetlig måte.

Undersøkelsen viser at verken Difi eller DFØ har gjennomført systematiske brukerundersøkelser for å innhente informasjon om hvordan innkjøperne opplever virkemidlene for å fremme grønne offentlige anskaffelser, eller hvilke øvrige behov de har for veiledningsmaterieell og kompetansetilbud. Etter Riksrevisjonens vurdering er det en risiko for at veiledningsmateriellet ikke treffer innkjøpernes behov i tilstrekkelig grad. Dette kan blant annet skyldes at noen innkjøpere synes at veiledningsmateriellet er komplisert og lite brukervennlig.

God kompetanse er viktig for å sikre at offentlige oppdragsgivere etterlever miljøbestemmelsene i anskaffelsesregelverket og ivaretar samfunnsansvaret sitt. Dette er særlig viktig for å sikre tilliten og legitimiteten til offentlige anskaffelser, da det ikke føres tilsyn med etterlevelsen av anskaffelsesregelverket. Etter Riksrevisjonens vurdering er det behov for å øke offentlige oppdragsgiveres kompetanse for å gjøre dem bedre i stand til å gjennomføre grønne anskaffelser.

Regjeringen lanserte 9. september 2021 en handlingsplan for å øke andelen klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon. Denne handlingsplanen skal være et strategisk fundament for arbeidet på området i årene framover, og ett av ti hovedgrep er DFØs program for grønt kompetanseløft for innkjøps-Norge som skal gjennomføres i perioden 2021–2030.

3.4 Det mangler statistikk og styringsinformasjon om status for grønne offentlige anskaffelser

Statistikk og styringsinformasjon om offentlige anskaffelser er viktig blant annet som grunnlag for den overordnede politikktutforming, for å måle om

overordnede politiske mål blir nådd, og for å styre innkjøpsfunksjonen i den enkelte virksomhet.

Selv om behovet for bedre statistikk og styringsinformasjon om offentlige anskaffelser generelt og grønne anskaffelser spesielt har vært kjent i mange år, viser undersøkelsen at tilretteleggingen av dette ikke har fått nok oppmerksomhet. Behovet ble pekt på i handlingsplanen *Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser. Handlingsplan 2007–2010* (2007) og gjentatt i St.meld. nr. 36 (2008–2009) *Det gode innkjøp* og i Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*. OECD peker også på at Norge mangler systemer og strategier for helhetlig innhenting, overvåking og analyse av innkjøpsdata.¹³

En grunnleggende utfordring er at den tilgjengelige informasjonen ikke dekker behovet. Dette skyldes både at tilgangen til eksisterende informasjonskilder er mangelfull, og at kildene heller ikke inneholder den nødvendige informasjonen om anskaffelsene som gjennomføres.

Manglende datagrunnlag har gjort det utfordrende å beskrive omfanget av, kostnadene ved og effektene av grønne anskaffelser. DFØ (tidligere Difi) har arbeidet med å innhente informasjon og bygge målekompetanse for å bidra til en mer kvalitativ rapportering om grønne offentlige anskaffelser. I tildelingsbrevet for 2021 fikk DFØ i oppdrag å legge til rette for å framskaffe bedre innkjøpsdata som blant annet kan gi en oversikt over omfanget av grønne anskaffelser i statlige virksomheter. DFØ arbeider også med å utvikle og gjøre tilgjengelig verktøy for å identifisere kostnadene ved og effektene av klima- og miljøvennlige anskaffelser, men manglende datagrunnlag om grønne offentlige anskaffelser gjør det vanskelig å utvikle slike verktøy.

Riksrevisjonen forstår at det er krevende og tar tid å etablere datagrunnlag og statistikk om offentlige anskaffelser generelt og grønne anskaffelser spesielt. Vi finner det likevel kritikkverdig at dette ikke har vært utviklet når behovet har vært kjent i mange år. Bedre informasjon om omfang, type og karakteristika og hvem som blir tildelt kontraktene, kan bidra til mer effektive anskaffelser. Det kan også gi mer informasjon om kostnadene ved og effektene av grønne offentlige anskaffelser.

3.5 Arbeidet med grønne offentlige anskaffelser krever god koordinering mellom ansvarlige departementer

Nærings- og fiskeridepartementet har det overordnede faglige ansvaret for offentlige anskaffelser med loven, forskriftene og veilederen, og for de sektorovergripende virkemidlene i konkurransepolitikken.

Finansdepartementet har det overordnede administrative ansvaret for

¹³ OECD (2018) *Assessment of Norway's public procurement system. Testing the new methodology. Methodology for Assessing Procurement Systems (MAPS)*.

etatsstyringen av DFØ. Klima- og miljødepartementet har det overordnede ansvaret for klima- og miljøpolitikken i Norge.

I henhold til økonomireglementet § 7 skal ansvarlige departementer fastsette mål, styringsparametere og krav til rapportering for underliggende virksomheter. I tillegg går det fram av økonomibestemmelsene punkt 1.5 at departementet som har det overordnede administrative ansvaret, skal samordne styringssignalene når flere departementer er involvert. DFØs arbeid med grønne offentlige anskaffelser følges opp i styringsdialogen gjennom instruks, tildelingsbrev, rapportering og etatsstyringsmøter som Finansdepartementet (tidligere Kommunal- og moderniseringsdepartementet) har med DFØ (tidligere Difi). Nærings- og fiskeridepartementet deltar på etatsstyringsmøtene.

Som fagansvarlig har Nærings- og fiskeridepartementet en rolle som faglig premissgiver for styringen av fagområdet offentlige anskaffelser. Dette innebærer blant annet å vurdere resultater og styringssignaler fra de involverte departementene på fagområdet. Nærings- og fiskeridepartementet viser i intervju til at departementet kun har det overordnede ansvaret for anskaffelsesregelverket, og at Klima- og miljødepartementet har det særskilte ansvaret for klima og miljø. Begge områder er sektorovergripende, det vil si at de to departementenes sektorovergripende ansvar overlapper på grønne offentlige anskaffelser. Ifølge Klima- og miljødepartementet har ikke departementet egne sektorovergripende virkemidler for å påvirke utviklingen på området grønne offentlige anskaffelser utover at departementet gir bevilgninger til enkeltoppdrag. Fram til 2014 hadde departementet en budsjettpost for grønne offentlige anskaffelser.

Nærings- og fiskeridepartementet viser til at koordineringen mellom flere departementer på anskaffelsesområdet kan utvikles og forsterkes. Riksrevisjonen mener det er særlig viktig at departementene er oppmerksomme på at grønne offentlige anskaffelser berører to sektorovergripende områder, og at koordineringen må tilpasses dette. God koordinering er nødvendig for å sikre at grønne offentlige anskaffelser er et sentralt virkemiddel for å nå klima- og miljøpolitiske mål.

4 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Nærings- og fiskeridepartementet sørger for at

- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) sikrer en bred forankring av det grønne kompetanseløftet for innkjøps-Norge som er iverksatt for å styrke offentlige oppdragsgiveres klima- og miljøkompetanse og for å profesjonalisere de grønne anskaffelsene
- det utvikles et datagrunnlag som gir tilstrekkelig statistikk og styringsinformasjon om omfanget av, kostnadene ved og effektene av grønne offentlige anskaffelser for å synliggjøre hvordan grønne anskaffelser brukes som et strategisk virkemiddel for å nå Norges klima- og miljømål

- DFØ gjør veiledningsmateriellet mer brukervennlig og kjent for offentlige innkjøpere

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

Riksrevisjonen anbefaler at Nærings- og fiskeridepartementet, Finansdepartementet og Klima- og miljødepartementet

- utvikler og forsterker koordineringen av arbeidet med grønne offentlige anskaffelser

5 Statsrådenes svar

Næringsministeren og klima- og miljøministeren viser i sitt felles svar til at Riksrevisjonens undersøkelse er grundig og gir et godt kunnskapsgrunnlag for arbeidet med grønne offentlige anskaffelser.

Finansministeren, næringsministeren og klima- og miljøministeren viser i sine svar til at de er enige i at samordning mellom departementene på området er viktig for å nå de målene som er satt.

Et sammendrag av statsrådenes kommentarer til Riksrevisjonens anbefalinger er gjengitt nedenfor.

- Næringsministeren og klima- og miljøministeren opplyser i sitt svar at Riksrevisjonens anbefaling om å sikre en bred forankring av det grønne kompetanseløftet for innkjøps-Norge vil bli fulgt opp i styringsdialogen med DFØ. Statsrådene opplyser at DFØ som ledd i oppfølgingen av handlingsplanen for økt andel klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon skal bidra til at offentlige oppdragsgivere har kompetanse om hvordan grønne og innovative anskaffelser skal benyttes, og hvordan det kan stilles krav som bidrar til bærekraft og økt andel grønne og innovative offentlige anskaffelser. Det grønne kompetanseløftet omtalt i handlingsplanen vil bygge kompetanse i offentlige virksomheter. Som et viktig grunnlag for kompetanseløftet vil DFØs arbeid med å utarbeide veiledere og maler videreføres og styrkes.
- Næringsministeren og klima- og miljøministeren deler Riksrevisjonens vurdering om viktigheten av at det etableres statistikk og styringsinformasjon om omfanget av, kostnadene ved og effektene av grønne offentlige anskaffelser for å synliggjøre hvordan grønne anskaffelser brukes som et strategisk virkemiddel for å nå Norges klima- og miljømål. Statsrådene opplyser at arbeidet med å få tilrettelagt bedre statistikk og styringsinformasjon om offentlige anskaffelser har vært prioritert, men at arbeidet har vist seg mer krevende enn forventet. I styringsdialogen med DFØ vil departementene følge opp dette arbeidet

med sikte på å fremskaffe innkjøpsdata fra statlige virksomheter som også vil gi oversikt over omfanget av klima- og miljøvennlige innkjøp.

- Næringsministeren og klima- og miljøministeren merker seg Riksrevisjonens anbefaling om å gjøre DFØs veiledningsmateriell mer brukervennlig og kjent for offentlige oppdragsgivere. Statsrådene poengterer at god kompetanse er grunnleggende for å sikre etterlevelsen av miljøbestemmelsene. Riksrevisjonens anbefaling vil bli fulgt opp i styringsdialogen med DFØ.
- Næringsministeren og klima- og miljøministeren er enige med Riksrevisjonen i at det kan være hensiktsmessig å etablere sentralt fastsatte, standardiserte minimumskrav på prioriterte innkjøpskategorier omtalt i handlingsplanen for økt andel klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon. Dette for å sikre at offentlige oppdragsgivere bruker markedsmakten sin på en enhetlig måte for i større grad å kunne bidra til å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger. Statsrådene opplyser at standardiserte minimumskrav vil kunne egne seg for innkjøpskategorier der markedene er modne og der det er behov for at offentlige oppdragsgivere drar i samme retning for å oppnå klima- og miljømål.
- Finansministeren, næringsministeren og klima- og miljøministeren er enige med Riksrevisjonen i at det er viktig at departementene er samordnet på området for å nå de målene som er satt. Statsrådene mener at koordineringen av arbeidet med grønne offentlige anskaffelser i styringsdialogen med DFØ i hovedsak fungerer på en god og hensiktsmessig måte. De vil imidlertid utvikle og forsterke koordineringen gjennom å opprette en koordineringsgruppe på departementsnivå som skal sørge for bedre informasjonsflyt og samordning mellom aktører som er involvert i det faglige arbeidet på området. Finansministeren vil i samråd med Nærings- og fiskeridepartementet også vurdere om det er behov for tiltak som kan legge til rette for enda bedre koordinering og samordning av styringsdialogen med DFØ på dette området. For anbefalingen om forsterket koordinering av arbeidet med grønne offentlige anskaffelser vises det også til regjeringens politikk for offentlige anskaffelser slik den er formulert i Hurdalsplattformen.

6 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådenes svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Saken sendes til Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 18. januar 2022

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Tom-Christer Nilsen

Helga Pedersen

Arve Lønnum

Jens A. Gunvaldsen

Vedlegg

Vedlegg 1:

Riksrevisjonens brev til statsråden i Nærings- og fiskeridepartementet



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Sandra Lien 22241054
Vår dato
30.11.2021
Deres dato

Vår referanse
2019/01401-57
Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl § 18 (2)

NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENTET
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Att: statsråd Jan Christian Vestre

Oversendelse av Dokument 3:x om grønne offentlige anskaffelser til Nærings- og fiskeridepartementet

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2021–2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av grønne offentlige anskaffelser*.

Dokumentet er basert på rapport oversendt Nærings- og fiskeridepartementet ved vårt brev 14. oktober 2021, og på departementets svar 17. november 2021.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfrist: 15. desember 2021.

Likelydende brev er sendt til Finansdepartementet og Klima- og miljødepartementet.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

Vedlegg: Dokument 3:x (2021–2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av grønne offentlige anskaffelser*

Vedlegg 2:

Riksrevisjonens brev til statsråden i Klima- og miljødepartementet



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Sandra Lien 22241054
Vår dato
30.11.2021
Deres dato

Vår referanse
2019/01401-58
Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl § 18 (2)

KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTET
Postboks 8013 DEP
0030 OSLO

Att: statsråd Espen Barth Eide

Oversendelse av Dokument 3:x om grønne offentlige anskaffelser til Klima- og miljødepartementet

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2021–2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av grønne offentlige anskaffelser*.

Dokumentet er basert på rapport oversendt Klima- og miljødepartementet ved vårt brev 14. oktober 2021, og på departementets svar 12. november 2021.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfrist: 15. desember 2021.

Likelydende brev er sendt til Nærings- og fiskeridepartementet og Finansdepartementet.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

Vedlegg: Dokument 3:x (2021–2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av grønne offentlige anskaffelser*

Vedlegg 3:

Statsrådenes svar



Det kongelige nærings- og fiskeridepartement
Det kongelige klima- og miljødepartement
Statsrådene

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
Pilestredet 42
0130

Deres ref

Vår ref

Dato

19/6821-26

17. desember 2021

Riksrevisjonens undersøkelse av grønne offentlige anskaffelser

Vi viser til likelydende brev sendt til Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) og Klima- og miljødepartementet (KLD) 30. november vedlagt utkast til Dokument 3:x (2021-2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av grønne offentlige anskaffelser*.

Riksrevisjonen ber om vår redegjørelse for hvordan NFD og KLD vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementene er uenige med Riksrevisjonen. I tillegg til NFD og KLD er Finansdepartementet (FIN) omfattet av undersøkelsen. Svaret nedenfor berører våre synspunkter på Riksrevisjonens merknader og anbefalinger. Finansministeren vil redegjøre for sine synspunkter i eget brev.

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere i hvilken grad offentlige oppdragsgivere innretter sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger slik Stortinget har forutsatt. Undersøkelsen belyser også forhold som fremmer og hemmer det å ta klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser. Riksrevisjonens undersøkelse er grundig og gir et godt kunnskapsgrunnlag for arbeidet med grønne offentlige anskaffelser.

Riksrevisjonen anbefaler at NFD sørger for at DFØ sikrer bred forankring av det grønne kompetanseløftet for innkjøps-Norge som er iverksatt for å styrke offentlige oppdragsgiveres klima- og miljøkompetanse og for å profesjonalisere de grønne anskaffelsene.

DFØ skal som ledd i oppfølgingen av handlingsplan for økt andel klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon bidra til at offentlige oppdragsgivere har kompetanse om hvordan grønne og innovative anskaffelser kan benyttes, og hvordan det kan stilles krav som bidrar til bærekraft og økt andel grønne og innovative offentlige anskaffelser. Det

grønne kompetanseløftet omtalt i handlingsplanen vil bygge kompetanse i offentlige virksomheter. Som et viktig grunnlag for kompetanseløftet vil arbeid i DFØ med å utarbeide veiledere og maler videreføres og styrkes. Anbefalingen vil bli fulgt opp i styringsdialogen med DFØ for å sikre et effektivt og bredt forankret grønt kompetanseløft.

Riksrevisjonen anbefaler videre at NFD sørger for at det utvikles et datagrunnlag som gir tilstrekkelig statistikk og styringsinformasjon om grønne offentlige anskaffelser. Vi deler Riksrevisjonens vurdering om viktigheten av at det etableres statistikk og styringsinformasjon om omfang, kostnader og virkninger av grønne offentlige anskaffelser med sikte på å synliggjøre bruken av grønne offentlige anskaffelser som et strategisk virkemiddel for å nå Norges klima- og miljømål. Arbeidet med å få tilrettelagt bedre statistikk og styringsinformasjon om offentlige anskaffelser har vært prioritert, men det har vist seg mer krevende enn forventet. I styringsdialogen med DFØ vil departementene følge opp dette arbeidet med sikte på å fremskaffe innkjøpsdata fra statlige virksomheter som også vil gi oversikt over omfanget av klima- og miljøvennlige innkjøp.

Som Riksrevisjonen påpeker, har DFØ utarbeidet et omfattende veiledningsmaterieell for å gi offentlige oppdragsgivere kompetanse om grønne anskaffelser. Vi merker oss Riksrevisjonens anbefaling om at DFØ gjør veiledningsmateriellet mer brukervennlig og kjent for offentlige oppdragsgivere. God kompetanse er grunnleggende for å sikre etterlevelse av miljøbestemmelsene. Vi vil i styringsdialogen med DFØ følge opp Riksrevisjonens anbefaling om å gjøre DFØs veiledningsmaterieell mer brukervennlig og kjent for offentlige oppdragsgivere.

Riksrevisjonens undersøkelse peker på at offentlige oppdragsgivere ikke i stor nok grad bidrar til å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger. Riksrevisjonen anbefaler derfor at vi i samråd med DFØ vurderer å etablere sentralt fastsatte, standardiserte minimumskrav på prioriterte innkjøpskategorier omtalt i handlingsplan for økt andel klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon for å sikre at offentlige oppdragsgivere bruker sin markedsmakt på en enhetlig måte.

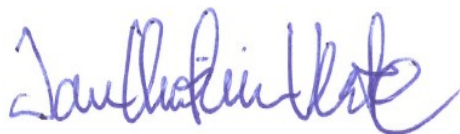
For å sikre at offentlige oppdragsgivere bruker sin markedsmakt på en enhetlig måte er vi enige i at det kan være hensiktsmessig å etablere sentralt fastsatte, standardiserte minimumskrav på prioriterte innkjøpskategorier omtalt i handlingsplan for økt andel klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon. Standardiserte minimumskrav vil kunne egne seg for innkjøpskategorier der markedene er modne og hvor det er behov for at offentlige oppdragsgivere drar i samme retning for å oppnå klima- og miljømål.

Riksrevisjonen konkluderer med at arbeidet med grønne offentlige anskaffelser krever god koordinering mellom ansvarlige departementer og anbefaler at NFD, FIN og KLD utvikler og forsterker koordineringen av dette arbeidet. Vi er enig i at det er viktig at departementene er samordnet på området for å nå de målene som er satt. Vi mener koordineringen av arbeidet med grønne offentlige anskaffelser i styringsdialogen med DFØ i det vesentlige fungerer på en god måte. Vi vil imidlertid utvikle og forsterke koordineringen, og det vil derfor bli opprettet

en koordineringsgruppe på departementsnivå som skal sørge for bedre informasjonsflyt og samordning mellom aktørene som er involvert i det faglige arbeidet på området.

Når det gjelder anbefalingen om forsterket koordinering av arbeidet med grønne offentlige anskaffelser, vil vi også vise til regjeringens politikk for offentlige anskaffelser slik den er formulert i Hurdalsplattformen. Plattformen inneholder en rekke punkter om offentlige anskaffelser som samlet er et uttrykk for at denne regjeringen ønsker å føre en aktiv og målrettet politikk for bruk av offentlige anskaffelser i arbeidet for å nå klima- og miljømålene, men også for å fremme grønn vekst, arbeidsplasser og gode arbeidsvilkår i offentlige kontrakter i Norge. Regjeringsplattformen inneholder med andre ord et tydelig oppdrag til regjeringens medlemmer om å arbeide for at offentlig sektors eget forbruk blir mer bærekraftig, og for å bruke offentlige anbud og kontrakter til å styrke markedene for produkter og tjenester som bidrar til å omstille Norge til et lavutslippssamfunn og til en mer sirkulær økonomi.

Med vennlig hilsen



Jan Christian Vestre
næringsminister



Espen Barth Eide
klima- og miljøminister

Vedlegg 4:

Riksrevisjonens brev til statsråden i Finansdepartementet



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler
Sandra Lien 22241054

Vår dato
30.11.2021

Deres dato

Vår referanse
2019/01401-59

Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl § 18 (2)

FINANSDEPARTEMENTET
Postboks 8008 DEP
0030 OSLO

Att: statsråd Trygve Slagsvold Vedum

Oversendelse av Dokument 3:x om grønne offentlige anskaffelser til Finansdepartementet

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2021–2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av grønne offentlige anskaffelser*.

Dokumentet er basert på rapport oversendt Finansdepartementet ved vårt brev 14. oktober 2021, og på departementets svar 11. november 2021.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfrist: 15. desember 2021.

Likelydende brev er sendt til Nærings- og fiskeridepartementet og Klima- og miljødepartementet.

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

Vedlegg: Dokument 3:x (2021–2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av grønne offentlige anskaffelser*

Vedlegg 5:

Statsrådets svar



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Finansministeren

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass

Deres ref
2019/01401-59

Vår ref
20/5764-

Dato
15.12.2021

Dokument 3:x (2021–2022) Riksrevisjonens undersøkelse av grønne offentlige anskaffelser

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen datert 31. november 2021 med oversendelse av Dokument 3:x (2021–2022) Riksrevisjonens undersøkelse av grønne offentlige anskaffelser.

Som beskrevet nedenfor er ansvarsfordelingen på området grønne offentlige anskaffelser delt mellom Finansdepartementet (FIN), Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) og Klima- og miljødepartementet (KLD). Jeg redegjør derfor kun for oppfølgingen av de merknadene og anbefalingene som berører FIN og departementets rolle. Mitt svar må imidlertid sees i sammenheng med tilbakemeldingene fra NFD og KLD.

Riksrevisjonens merknader og anbefaling om koordineringen av arbeidet med grønne offentlige anskaffelser

Riksrevisjonen konkluderer med at arbeidet med grønne offentlige anskaffelser krever god koordinering mellom ansvarlige departementer. Riksrevisjonen anbefaler at NFD, FIN og KLD utvikler og forsterker koordineringen av dette arbeidet.

Innledningsvis vil jeg vise til at FIN har det overordnede administrative og budsjettmessige ansvaret for Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). KMD og NFD deltar i styringsdialogen med DFØ på sine fagområder. I tillegg vil det være samarbeidsflater på de ulike fagområdene mot andre departementer, som mot KLD i arbeidet med grønne offentlige anskaffelser. Det er NFD som har det overordnede faglige ansvaret for anskaffelsesområdet. FIN legger til rette for at DFØs

arbeid med grønne offentlige anskaffelser er en del av styringsdialogen med direktoratet i tråd med prinsippene i reglement for økonomistyring i staten § 4 og bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 1.3. FINs rolle er å samordne styringssignalene og oppfølgingen av enkeltområder i styringsdialogen med DFØ, og å sørge for at styringsdialogen med DFØ fungerer på en hensiktsmessig måte. NFD har i kraft av sitt fagansvar, en rolle som faglig premissgiver for denne styringen, herunder for å vurdere resultater og styringssignaler. NFD deltar i arbeidet med å utforme styringsdokumentene og i de faste møtene i styringsdialogen med DFØ. NFD har også en faglig dialog med DFØ på anskaffelsesområdet, herunder om grønne offentlige anskaffelser.

Jeg er av den oppfatning at koordineringen av arbeidet med grønne offentlige anskaffelser i styringsdialogen med DFØ i hovedsak fungerer på en god og hensiktsmessig måte. Jeg er imidlertid enig i at det er viktig at departementene er samordnet på området for å nå de målene som er satt for dette arbeidet. Jeg vil derfor, i samråd med NFD, vurdere om det er behov for tiltak som kan legge til rette for enda bedre koordinering og samordning av styringsdialogen med DFØ på dette området.

Jeg er ikke uenig i at koordineringen på området generelt kan forbedres. Det vil derfor bli opprettet en koordineringsgruppe på departementsnivå som skal sørge for bedre informasjonsflyt og samordning mellom aktørene som er involvert i det faglige arbeidet på området.

Med hilsen



Trygve Slagsvold Vedum

Kopi:
Klima- og miljødepartementet
Nærings- og fiskeridepartementet

Vedlegg 6:

Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Revisjonen er gjennomført som en forvaltningsrevisjon etter lov om Riksrevisjonen § 9, tredje ledd og instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 9. Revisjonen er gjennomført i samsvar med faglige retningslinjer for forvaltningsrevisjon i Riksrevisjonen og INTOSAI standard for forvaltningsrevisjon (ISSAI 3000).

Innhold

1	Innledning	7
1.1	Bakgrunn	7
1.2	Mål og problemstillinger	8
1.3	Ansvarlige myndigheter for grønne offentlige anskaffelser	9
1.4	Offentlige oppdragsgivere	9
1.5	Omfanget av offentlige anskaffelser	10
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	11
2.1	Analyse av anskaffelsesdokumenter	11
2.2	Spørreundersøkelser	13
2.3	Casestudier med vekt på anskaffelsesprosessen	14
2.4	Intervjuer	15
2.5	Dokumentanalyser	15
3	Revisjonskriterier	17
3.1	Krav til offentlige oppdragsgiveres anskaffelsespraksis	17
3.2	Krav til departementenes overordnede ansvar for styring og oppfølging	20
4	Myndighetenes virkemidler for å fremme klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser	21
4.1	Myndighetenes arbeid med å styrke veiledningen og kompetansen om grønne offentlige anskaffelser	21
4.2	Offentlige innkjøperes kjennskap til og bruk av DFØs veiledningsmaterieell	24
4.3	Myndighetenes støtteordninger for å legge til rette for grønne offentlige anskaffelser	27
4.4	Offentlige innkjøperes kjennskap til støtteordningene	30
5	Offentlige virksomheters systemer og rutiner for å ta klima- og miljøhensyn i anskaffelser ..	31
5.1	Virksomhetenes organisering av innkjøpsfunksjonen	31
5.2	Virksomhetenes mål om klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser	33
5.3	Virksomhetenes vurdering av i hvilke anskaffelser det er relevant å ta klima- og miljøhensyn	35
5.4	Virksomhetenes rutiner og retningslinjer for å hjelpe offentlige innkjøpere med å ta klima- og miljøhensyn	36
5.5	Virksomhetenes oppfølging av mål for klima- og miljøhensyn i anskaffelser	36
6	Offentlige virksomheters praksis med å stille klima- og miljøkrav i anskaffelser	38
6.1	Hvordan stille klima- og miljøkrav i offentlige anskaffelser	38
6.2	Offentlige virksomheters praktisering av miljøbestemmelsene i anskaffelsesregelverket	41
6.3	Klima- og miljøkrav i anskaffelser av motorkjøretøy og veitranporttjenester	42
6.4	Klima- og miljøkrav i anskaffelser av mat- og drikkeprodukter og måltidstjenester	48
6.5	Klima- og miljøkrav i anskaffelser av avfallstjenester	52
6.6	Kontraktsoppfølging	56
7	Sentrale forhold som påvirker offentlige oppdragsgiveres anskaffelsespraksis knyttet til grønne anskaffelser	59
7.1	De største barrierene for grønne anskaffelser i offentlige virksomheter	59

7.2	Tid og ressurser	61
7.3	Miljøkompetanse	62
7.4	Kjennskap til og bruk av myndighetenes virkemidler	63
7.5	Samarbeid om anskaffelser.....	64
8	Myndighetenes styring og oppfølging av grønne offentlige anskaffelser	66
8.1	Styring og oppfølging av Difis og DFØs arbeid med grønne offentlige anskaffelser	66
8.2	Styring og oppfølging av Miljødirektoratets arbeid med grønne offentlige anskaffelser	70
9	Vurderinger	71
9.1	Offentlige oppdragsgiveres anskaffelsespraksis bidrar ikke i stor nok grad til å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger	71
9.2	Mange offentlige oppdragsgivere mangler en helhetlig tilnærming for å ivareta klima- og miljøhensyn i anskaffelser	73
9.3	Det er utarbeidet et omfattende veiledningsmaterieell om grønne offentlige anskaffelser, men det er behov for å gjøre det mer brukervennlig og kjent.....	74
9.4	Det mangler statistikk og styringsinformasjon om status for grønne offentlige anskaffelser	76
9.5	Arbeidet med grønne offentlige anskaffelser krever god koordinering mellom ansvarlige departementer	76
10	Referanseliste	78

Tabelloversikt

Tabell 1	Utvalget av offentlige anskaffelser etter produkt- og tjenesteområde	12
Tabell 2	Måter å stille krav og kriterier for klima og miljø på i offentlige anskaffelser	39
Tabell 3	Gradering av klima- og miljøkrav etter ambisjonsnivå.....	41
Tabell 4	Klima- og miljøkrav i anskaffelser av motorkjøretøy etter ordgruppe. Antall og prosent.....	44
Tabell 5	Klima- og miljøkrav i anskaffelser av veitranporttjenester etter ordgruppe. Antall og prosent	46
Tabell 6	Andel anskaffelser av veitranporttjenester etter ambisjonsnivå på klima- og miljøkravene og virksomhetstype	47
Tabell 7	Klima- og miljøkrav i anskaffelser av mat- og drikkeprodukter etter ordgruppe. Antall og prosent...	49
Tabell 8	Klima- og miljøkrav i anskaffelser av måltidstjenester etter ordgruppe. Antall og prosent.....	51
Tabell 9	Klima- og miljøkrav i anskaffelser av avfallstjenester etter ordgruppe. Antall og prosent	54
Tabell 10	Andel anskaffelser av avfallstjenester etter ambisjonsnivå på klima- og miljøkravene og virksomhetstype	56
Tabell 11	Offentlige innkjøperes overordnede opplevelse av å være i stand til å ta klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser	60

Figuroversikt

Figur 1 Offentlige innkjøp i perioden 2017–2020 etter virksomhetstype i milliarder kroner	10
Figur 2 Prosentvis fordeling av offentlige innkjøperes kjennskap til DFØs kriterieveiviser for bærekraftige offentlige anskaffelser, etter produkt- og tjenesteområder	25
Figur 3 Offentlige innkjøperes vurdering av hvor nyttige krav- og kriteriesettene i DFØs kriterieveiviser for bærekraftige offentlige anskaffelser er, etter produkt- og tjenesteområder. Gjennomsnittlig score ...	26
Figur 4 Midler som er bevilget til Klimasats i perioden 2016–2021 i millioner kroner, og antall prosjekter som har fått tildelt midler i perioden 2016–2020.....	28
Figur 5 Prosentvis fordeling av offentlige virksomheters organisering av innkjøpsfunksjonen	32
Figur 6 Offentlige virksomheters mål for grønne anskaffelser. Prosent	33
Figur 7 Har offentlige virksomheter etablert systemer og rutiner for å følge opp klima- og miljømålene for anskaffelser? Prosent	36
Figur 8 Andel anskaffelser av motorkjøretøy etter ambisjonsnivå på klima- og miljøkravene	45
Figur 9 Andel anskaffelser av veitransporttjenester etter ambisjonsnivå på klima- og miljøkravene.....	47
Figur 10 Andel anskaffelser av mat- og drikkeprodukter etter ambisjonsnivå på klima- og miljøkravene	50
Figur 11 Andel anskaffelser av måltidstjenester etter ambisjonsnivå på klima- og miljøkravene	52
Figur 12 Andel anskaffelser av avfallstjenester etter ambisjonsnivå på klima- og miljøkravene	55
Figur 13 Offentlige innkjøperes opplevelse av å være i stand til å ta klima- og miljøsyn i anskaffelser. Gjennomsnittlig score	59
Figur 14 Sammenhengen mellom kjennskap til og bruk av veiledningsmateriell og offentlige innkjøperes overordnede opplevelse av å være i stand til å ta klima- og miljøsyn i anskaffelser. Gjennomsnittlig score	63

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1 Livssyklus kostnader	23
Faktaboks 2 Miljøledelsessystem	39
Faktaboks 3 Forskrift om energi- og miljøkrav ved anskaffelse av kjøretøy til veitransport.....	43
Faktaboks 4 Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) Sak 2015/27	57

Ordliste og forkortelser

Anskaffelsesprosess	Alle fasene som inngår i gjennomføringen av en anskaffelse, det vil si behovsavklaring, forberedelse av konkurransen, konkurransegjennomføring, kontraktsinngåelse og kontraktsoppfølging.
Anskaffelsesstrategi	Virksomhetens overordnede veivalg og satsinger for anskaffelser, blant annet endringer virksomheten skal gjennomføre for å nå sine overordnede og langsiktige mål.
Biodrivstoff	Fornybart drivstoff laget av biologisk materiale. Fungerer som et alternativ til bensin og diesel.
CPV-kode	Common Procurement Vocabulary. Et referansenummer som viser til EU-kommisjonens felles klassifikasjon av produkt- og tjenesteområder for offentlige innkjøp. CPV-kodene brukes i kunngjøringene i Doffin og EUs database for offentlige anskaffelser (TED). Formålet med CPV-kodene er å standardisere betegnelse som oppdragsgiverne bruker til å beskrive gjenstanden i kontrakter.
DFØ	Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. Har fra 1. september 2020 hatt ansvaret for fagområdet offentlige anskaffelser.
Difi	Direktoratet for forvaltning og IKT. Hadde tidligere ansvaret for fagområdet offentlige anskaffelser. Fra 1. januar 2020 ble Difi, Altinn og deler av fagmiljøet for informasjonsforvaltning i Brønnøysundregistrene samlet i det nye Digitaliseringsdirektoratet. Fra 1. september 2020 ble fagområdet offentlige anskaffelser overført til DFØ.
Doffin	Nasjonal kunngjøringsdatabase for offentlige anskaffelser. Doffin er et lovpålagt nettsted for publisering av informasjon om konkurranser som er underlagt anskaffelsesloven. Alle offentlige anskaffelser over den nasjonale terskelverdien på 500 000 kroner eksklusiv mva. skal legges ut på Doffin. For anskaffelser som er under den nasjonale terskelverdien, er det frivillig å bruke Doffin som kunngjøringskanal. Doffin hjelper oppdragsgivere med å lage og publisere kunngjøringer i samsvar med anskaffelsesregelverket og gjør det enklere for leverandørene å finne relevante konkurranser i offentlig sektor.
EMAS	Eco-Management and Audit Scheme. EUs frivillige miljøstyrings- og miljørevisjonsordning.
Grønne offentlige anskaffelser	En prosess som offentlige oppdragsgivere bruker for å kjøpe varer og tjenester med en lavere miljømessig påvirkning i levetiden enn varene og tjenestene som ellers blir kjøpt.
Innkjøpssamarbeid	Samarbeid om å gjennomføre anskaffelser og/eller om kompetanse, kapasitet og systemer for anskaffelser. Innkjøpssamarbeid er utbredt i kommunesektoren.
ISO 14001	Den internasjonale standarden for miljøstyring som beskriver hvordan man får mest mulig ut av et miljøledelsessystem. ISO 14001 angir krav til et miljøstyringssystem som skal gjøre en organisasjon i stand til å utvikle og iverksette politikk og mål som tar hensyn til lovbestemte krav og informasjon om vesentlige miljøaspekter.

Klimaeffekt	Utslipps- og omstillingseffekten som ulike tiltak bidrar til.
Klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser	Se «Grønne offentlige anskaffelser».
Konkurransesgrunnlag	Alle dokumenter som oppdragsgiver utformer for å beskrive hva som skal anskaffes, hvordan konkurransen skal gjennomføres, og hvilke krav som stilles til dem som ønsker å delta, og til selve tilbudet.
Kontraktsvilkår	Partenes rettigheter og forpliktelser i konkurranseperioden og kravene til gjennomføringen av kontrakten (inkludert avvikshåndtering).
Kravspesifikasjon	Kravene som stilles til egenskapene ved varene, tjenestene eller bygge- og anleggsarbeidene som oppdragsgiveren skal anskaffe. Kravene skal ha tilknytning til leveransen.
Kunngjøring	Publisering av informasjon om en konkurranse eller resultatet av den.
Kvalifikasjonskrav	Krav oppdragsgiver stiller for å sikre at leverandøren er egnet til å gjennomføre kontraktsforpliktelsen i hele avtaleperioden.
Livssyklus kostnader	Alle faser i varens, tjenestens eller bygge- og anleggsarbeidets levetid fra anskaffelsen av råvarer eller opparbeiding av ressurser til avhendingen, kasseringen eller opphøret. Dette inkluderer blant annet forskning og utvikling, produksjon, handel, transport, bruk, vedlikehold og avvikling. I tillegg kan livssyklus kostnader omfatte miljøbelastninger som utslipp av klimagasser og andre forurensende utslipp, også forut for selve anskaffelsen.
Markedsdialog	Oppdragsgivers dialog med aktuelle leverandører før kunngjøring av konkurransen for å få innsikt i hva som finnes på markedet, og hva som kan utvikles.
Materialgjenvinning	Resirkulering for å gjenvinne avfall slik at materialer eller stoff kan brukes som resirkulerte råvarer.
Miljøfyrtårn	Et miljøledelsessystem for virksomheter som ønsker å dokumentere miljøinnsatsen sin. Virksomheter som oppfyller definerte bransjevilkår, kan sertifiseres som miljøfyrtårn. Sertifiseringskravene omfatter miljøaspektene energi, avfall, transport, innkjøp og arbeidsmiljø. Virksomheten skal gjennomføre tiltak for å skape mer miljøvennlig drift og et godt arbeidsmiljø.
Modenhetsundersøkelser	Viser til spørreundersøkelser som ble gjennomført i 2018 og 2020 av henholdsvis Difi og DFØ. Spørreundersøkelsen var rettet mot innkjøpsansvarlige i statlige, fylkeskommunale og kommunale virksomheter samt kommunale og statlige selskaper. Målet var å hente inn informasjon om modenheten i anskaffelser i offentlige sektor og bruke denne informasjonen i utviklings- og forbedringsarbeid på fagområdet. Virksomhetene har svart på spørsmål om hvordan anskaffelser gjennomføres og er organisert i offentlig sektor generelt, hvordan digital modenhet er knyttet til anskaffelser spesielt, og hvordan modenheten blant offentlige innkjøpere er knyttet til det å stille krav til miljø og sosialt ansvar. Graden av opplevd modenhet på miljø er en indikator som er operasjonalisert gjennom et sett med spørsmål. Offentlige virksomheters totale poengsum er omregnet til en gjennomsnittsverdi på den enkelte indikator.
OECD	The Organisation for Economic Co-operation and Development. Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling.

Offentlige oppdragsgivere	Statlige, fylkeskommunale og kommunale oppdragsgivere, offentligrettslige organer eller sammenslutninger med én eller flere av denne typen oppdragsgivere. Også virksomheter som ikke er statlige, fylkeskommunale eller kommunale, men som har en tilknytning til det offentlige, og i enkelte tilfeller også private virksomheter, kan være offentlige oppdragsgivere i anskaffelsesrettslig forstand og dermed underlagt anskaffelsesregelverket. I denne undersøkelsen bruker vi også betegnelsen <i>offentlige virksomheter</i> når vi snakker om offentlige oppdragsgivere.
Ombruk/gjenbruk	Å bruke ting som er blitt overflødige eller unødvendige i sin nåværende stand, på nytt eller å reparere dem.
Ruteoptimalisering	Å beregne den mest hensiktsmessige kjøreruten basert på forhåndsbestemte kriterier for å oppnå en ressurseffektiv drift av tjenesten, med fokus på å redusere luftforurensning og klimagassutslipp. Omtales også som flåtestyring.
Sirkulær økonomi	Et prinsipp for økonomisk virksomhet for å opprettholde verdien av produkter, materialer og ressurser så lenge som mulig ved å utnytte og gjenbruke ressursene mer effektivt.
Styrende dokumenter	En virksomhets dokumenter som beskriver prioriteringer og tiltak på ulike områder. Eksempler på styrende dokumenter som kan inneholde mål og/eller tiltak er anskaffelsesstrategi, klimabudsjett, klima- og miljøplan samt andre handlingsplaner.
Styringsdialog	Samlebetegnelse for styringsdokumenter, rapporter og møter mellom departementer og underliggende virksomheter.
Terskelverdier	Beløpsgrenser som angir hvilken del av anskaffelsesforskriften som kommer til anvendelse for en anskaffelse. Det er den anslåtte verdien for hver anskaffelse inklusive opsjoner som skal medregnes. EØS-terskelverdiene i anskaffelsesregelverket angir hovedsakelig når det er plikt til å kunngjøre offentlig i hele EØS-området. EØS-terskelverdiene justeres annet hvert år av EU-kommisjonen som følge av endringer i valutakursene. Nærings- og fiskeridepartementet fastsetter nye EØS-terskelverdier i Norge.
Tildelingskriterier	Kriterier for kontraktstildeling som oppdragsgiver skal vurdere tilbudene etter. Kriteriene må ha tilknytning til det som skal leveres, og være egnet til å skille tilbudene fra hverandre.
Økologisk mat	Mat fra økologisk landbruk framstilt med bruk av husdyrgjødsel og annen organisk gjødsel og uten kjemisk-syntetiske plantevernmidler. Økologiske produkter er framstilt uten kunstige aroma- og fargestoffer og med strenge restriksjoner for bruk av konserveringsmidler. Produktene er framstilt uten bruk av genmodifiserte innsatsfaktorer. Økologisk husdyrhold sikrer alle dyr muligheten til bevegelse utendørs, også utenom beitesesongene. Innendørs har dyrene mer plass enn i konvensjonell fjøsdrift. Dyrene får økologisk fôr.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Offentlig sektor kjøpte inn varer og tjenester for vel 600 milliarder kroner i 2020.¹ Klimafotavtrykket fra offentlige anskaffelser ligger i Norge på ca. 11 millioner tonn CO₂ i året. I 2017 utgjorde avtrykket fra offentlige anskaffelser 16 prosent av Norges totale klimafotavtrykk.² Stortinget har i flere innstillinger uttalt at det offentlige skal gå foran og bruke markedsmakten sin til å redusere skadelig miljøpåvirkning og bidra til mer klimavennlige løsninger i innkjøpene sine.³

Ny *lov om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesloven) trådte i kraft 1. januar 2017. Loven viderefører de grunnleggende prinsippene om at oppdragsgivere ved gjennomføringen av alle offentlige anskaffelser skal overholde prinsippene om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet. I tillegg ble det satt strengere krav til vektlegging av klima- og miljøhensyn. Ifølge lovens § 5 skal statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant. Bestemmelsen stiller overordnede krav til oppdragsgiveres samlede anskaffelsespraksis og erstatter tidligere krav om at offentlige oppdragsgivere skulle vurdere miljøhensyn i den enkelte anskaffelse. Den nye lovbestemmelsen innebærer at oppdragsgivere må ha vurdert hvilke anskaffelser som utgjør en vesentlig miljøbelastning slik at det er relevant å stille miljøkrav, og ha utformet rutiner for hvordan disse anskaffelsene skal følges opp.⁴

Lov om klimamål (klimaloven), som trådte i kraft 1. januar 2018, skal styrke åpenhet og bred demokratisk forankring av norsk klimapolitikk.⁵ Klimaloven lovfester det norske utslippsmålet for 2030 og målet om at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050. Loven aktualiserer bruken av grønne offentlige anskaffelser som et virkemiddel i klimapolitikken. Grønne anskaffelser innebærer å kjøpe varer og tjenester som har en lavere miljømessig påvirkning i levetiden enn varer og tjenester som ellers blir kjøpt.

I *Bedre vekst, lavere utslipp – regjeringens strategi for grønn konkurransekraft* viser Solberg-regjeringen til klimaloven og til at offentlig sektor som kunde skal bidra til at det utvikles og tas i bruk nye klima- og miljøvennlige teknologier, produkter og løsninger.⁶ I innstilling til Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser* peker næringskomiteen på at innkjøp i offentlig sektor fyller en viktig rolle for å oppnå samfunnsmålssettingene, og flertallet understreker at klima- og miljøhensyn skal være sentrale i offentlige anskaffelser, jf. Innst. 376 S (2018–2019). Også i Meld. St. 13 (2020–2021) *Klimaplan for 2021–2030* går det fram at offentlige anskaffelser er sentrale når Norges klimamål skal nås. Ifølge planen er det mulig å redusere klimagassutslippene med tre millioner tonn CO₂ i ikke-kvotepiktig sektor i perioden 2021–2030 ved hjelp av grønne offentlige anskaffelser.

En gevinstanalyse av ti grønne anskaffelser i 2017 viste at oppdragsgivere som gjennomfører grønne anskaffelser, har lyktes med å oppnå vesentlige miljøgevinster i form av blant annet lavere

¹ Statistisk sentralbyrå: Statistikkbanken tabell 10807.

² Asplan Viak AS og Oslo Economics AS (2019) *Prosjektrapport. Klimafotavtrykket av offentlige anskaffelser. Beregning av klimafotavtrykket av offentlige anskaffelser for årene 2008 til 2017.*

³ Dette framgår blant annet av:

Innst. 358 L (2015–2016) *Innstilling til Stortinget fra næringskomiteen om Lov om anskaffelser (anskaffelsesloven)*; Prop. 51 L (2015–2016) *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven).*

Innst. 453 S (2016–2017) *Innstilling til Stortinget fra næringskomiteen om Industrien – grønnere, smartere og mer nyskapende*; Meld. St. 27 (2016–2017) *Industrien – grønnere, smartere og mer nyskapende.*

Innst. 127 S (2017–2018) *Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen om Avfall som ressurs – avfallspolitikk og sirkulær økonomi*; Meld. St. 45 (2016–2017) *Avfall som ressurs – avfallspolitikk og sirkulær økonomi.*

Innst. 253 S (2017–2018) *Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen om Klimastrategi for 2030*; Meld. St. 41 (2016–2017) *Klimastrategi for 2030 – norsk omstilling i europeisk samarbeid.*

Innst. 376 S (2018–2019) *Innstilling til Stortinget fra næringskomiteen om Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*; Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser.*

⁴ Prop. 51 L (2015–2016) *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*, s. 82.

⁵ Prop. 77 L (2016–2017) *Lov om klimamål (klimaloven)*, s. 2.

⁶ Departementene (2017) *Bedre vekst, lavere utslipp – regjeringens strategi for grønn konkurransekraft.*

klimagassutslipp.⁷ Samtidig viser en undersøkelse av offentlige oppdragsgiveres modenhet på anskaffelsesområdet i 2018 at oppdragsgivere oppgir å ha størst forbedringspotensial på området klima og miljø når det gjelder prioritet, kunnskap og kompetanse i organisasjonen og i anskaffelser.⁸ OECDs kartlegging av anskaffessystemet i Norge fastslår at Norge har et godt regelverk og et velfungerende innkjøpssystem, men peker på at det er behov for å bygge videre på det norske systemets potensial for effektiv bruk av strategiske offentlige anskaffelser for å løse samfunnsmessige utfordringer.⁹ Dette viser at det er risiko for at offentlige oppdragsgivere ikke i tilstrekkelig grad går foran og bruker markedsmakten sin til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger gjennom anskaffelsene sine.

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å undersøke i hvilken grad offentlige oppdragsgivere innretter anskaffelsespraksisen slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger slik Stortinget har forutsatt. Undersøkelsen belyser også forhold som fremmer og hemmer oppdragsgivernes mulighet til å ta klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser.

Problemstilling 1: Har offentlige oppdragsgivere en anskaffelsespraksis som bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger?

- 1.1 Har offentlige oppdragsgivere etablert systemer og rutiner for å ivareta og forankre klima- og miljøhensyn i anskaffelsesarbeidet?
- 1.2 Hvordan stiller offentlige oppdragsgivere klima- og miljøkrav i ulike anskaffelsesprosesser?

Problemstillingen omfatter både statlige, fylkeskommunale og kommunale oppdragsgivere og offentligrettslige organer. Problemstillingen belyser om offentlige oppdragsgivere har etablert systemer og rutiner for å ivareta og forankre klima- og miljøhensyn, og i hvilken grad den enkelte innkjøper følger disse. Problemstillingen belyser også hvordan oppdragsgivere velger å ta klima- og miljøhensyn i anskaffelsesprosessen innenfor produkt- og tjenesteområdene mat- og drikkeprodukter, måltidstjenester, motorkjøretøy, veitransporttjenester og avfallstjenester.¹⁰

Problemstilling 2: Har departementer med ansvar på området lagt til rette for at det blir tatt klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser?

- 2.1 Hvilke virkemidler er utviklet for at offentlige oppdragsgivere skal ta klima- og miljøhensyn i anskaffelser?
- 2.2 Hvordan er det lagt til rette for samordning mellom aktuelle departementer og direktorater?
- 2.3 Har departementene med ansvar på området tilstrekkelig informasjon om status på feltet?

Departementer med ansvar på området er Nærings- og fiskeridepartementet, Klima- og miljødepartementet og Finansdepartementet.¹¹ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) og Miljødirektoratet har ansvar for deler av virkemiddelapparatet.¹²

Problemstilling 3: Hvilke forhold påvirker offentlige oppdragsgiveres anskaffelsespraksis når det gjelder å ta klima- og miljøhensyn?

⁷ Oslo Economics AS (2017) *Gevinstanalyser av grønne anskaffelser. Utredning for Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Miljødirektoratet*. Utarbeidet i samarbeid med CICERO og Inventura AS. OE-rapport 2017-28.

⁸ Rambøll Management Consulting AS og Direktoratet for forvaltning og IKT (2018) *Modenhet i offentlige anskaffelser. Hovedundersøkelse*.

⁹ OECD (2018) *Assessment of Norway's public procurement system. Testing the new methodology. Methodology for Assessing Procurement Systems (MAPS)*.

¹⁰ CPV-kodene 15000000 næringsmidler, drikkevarer, tobakk og relaterte produkter, 55500000 kantine- og cateringtjenester, 34100000 motorkjøretøy, 60100000 veitransporttjenester og 90500000 avfallstjenester.

¹¹ Fram til 1. september 2020 lå ansvaret for fagområdet offentlige anskaffelser hos Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Digitaliseringsdirektoratet, der Kommunal- og moderniseringsdepartementet var etatsstyrer.

¹² Se punkt 1.3 for nærmere beskrivelse av ansvarsfordelingen.

Problemstillingen belyser forhold hos offentlige oppdragsgivere som fremmer og hemmer muligheten til å ta klima- og miljøhensyn i anskaffelser.

1.3 Ansvarlige myndigheter for grønne offentlige anskaffelser

Grønne offentlige anskaffelser er et tverrsektorielt område der flere departementer har ansvar. Nærings- og fiskeridepartementet har det overordnede faglige ansvaret for anskaffelsesområdet.¹³ Departementet har ansvaret for loven, forskriftene og veilederen for offentlige anskaffelser og for de sektorovergrepene virkemidlene i konkurransepolitikken. Departementet har også ansvaret for styringen av DFØs prioriteringer innen området offentlige anskaffelser, og koordinerer innspill og styringssignaler på fagområdet fra andre departementer.

DFØ har ansvaret for å bidra til at offentlige oppdragsgivere har kompetanse til å redusere miljøpåvirkningen og fremme klimavennlige løsninger i anskaffelsene sine.¹⁴ Finansdepartementet har det overordnede administrative ansvaret for etatsstyringen av DFØ. Fagområdet var fram til 1. september 2020 organisert i Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Digitaliseringsdirektoratet¹⁵, med Kommunal- og moderniseringsdepartementet som ansvarlig for etatsstyringen.

Klima- og miljødepartementet har det overordnede ansvaret for klima- og miljøpolitikken. Departementet har etatsstyringsansvaret for Miljødirektoratet, som på forespørsel skal bidra med innspill og klima- og miljøkompetanse slik at DFØ kan levere anskaffelsesfaglig veiledning om grønne offentlige anskaffelser. Miljødirektoratet forvalter tilskuddsordningen Klimasats for kommuner og fylkeskommuner som vil redusere utslipp av klimagasser og bidra til omstilling til lavutslippssamfunnet, blant annet gjennom grønne anskaffelser.¹⁶

1.4 Offentlige oppdragsgivere

Offentlige oppdragsgivere er statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter, offentligrettslige organer eller sammenslutninger med én eller flere av denne typen oppdragsgivere.¹⁷ Også virksomheter som ikke er statlige, fylkeskommunale eller kommunale, men som har en tilknytning til det offentlige, og i enkelte tilfeller også private virksomheter, kan være offentlige oppdragsgivere i anskaffelsesrettslig forstand og dermed underlagt anskaffelsesregelverket. I denne undersøkelsen brukes også betegnelsen *offentlige virksomheter* når vi omtaler offentlige oppdragsgivere.

Det offentlige innkjøps-Norge er utpreget desentralisert.¹⁸ I utgangspunktet gjør alle landets oppdragsgivere innkjøpene sine selv. Både små og store oppdragsgivere inngår som hovedregel egne avtaler om kjøp av varer til eget bruk, rådgivningstjenester og bygge- og anleggsanskaffelser. Alle offentlige oppdragsgivere er underlagt det samme regelverket om hvordan anskaffelsene formelt skal gjennomføres.

Det finnes ingen oversikt over hvor mange offentlige oppdragsgivere det er i Norge.¹⁹ Oslo Economics AS har estimert at det til sammen er rundt 3000 offentlige oppdragsgivere,²⁰ mens den nasjonale kunngjøringsdatabasen for offentlige anskaffelser (Doffin) har ca. 3600 registrerte oppdragsgivere.²¹ Antallet

¹³ Prop. 1 S (2020–2021) *Nærings- og fiskeridepartementet*.

¹⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017–2019) *Tildelingsbrev – Direktoratet for forvaltning og IKT 2017*; Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020) *Tildelingsbrev til Digitaliseringsdirektoratet*; Finansdepartementet (2021) *Statsbudsjettet 2021 – Direktoratet for forvaltning og økonomistyring – tildelingsbrev*.

¹⁵ Digitaliseringsdirektoratet ble etablert 1. januar 2020 som et resultat av endringer av ansvars- og oppgavefordelingen mellom Difi, Brønnøysundregistrene og DFØ. Fagområdet offentlige anskaffelser var organisert i Digitaliseringsdirektoratet fram til overføringen til DFØ 1. september 2020.

¹⁶ <https://www.miljodirektoratet.no/myndigheter/klimaarbeid/kutte-utslipp-av-klimagasser/klimasats/soke-stotte-til-lokale-tiltak/> [Hentedato 10. januar 2021].

¹⁷ Anskaffelsesforskriften § 1-2.

¹⁸ OECD (2018) *Assessment of Norway's public procurement system. Testing the new methodology. Methodology for Assessing Procurement Systems (MAPS)*, s. 15–16.

¹⁹ OECD (2018) *Assessment of Norway's public procurement system. Testing the new methodology. Methodology for Assessing Procurement Systems (MAPS)*, s. 13.

²⁰ Oslo Economics AS og Inventura AS (2018) *Virkninger av samfunnshensyn i offentlige anskaffelser*. Utarbeidet for Nærings- og fiskeridepartementet. OE-rapport 2018_16.

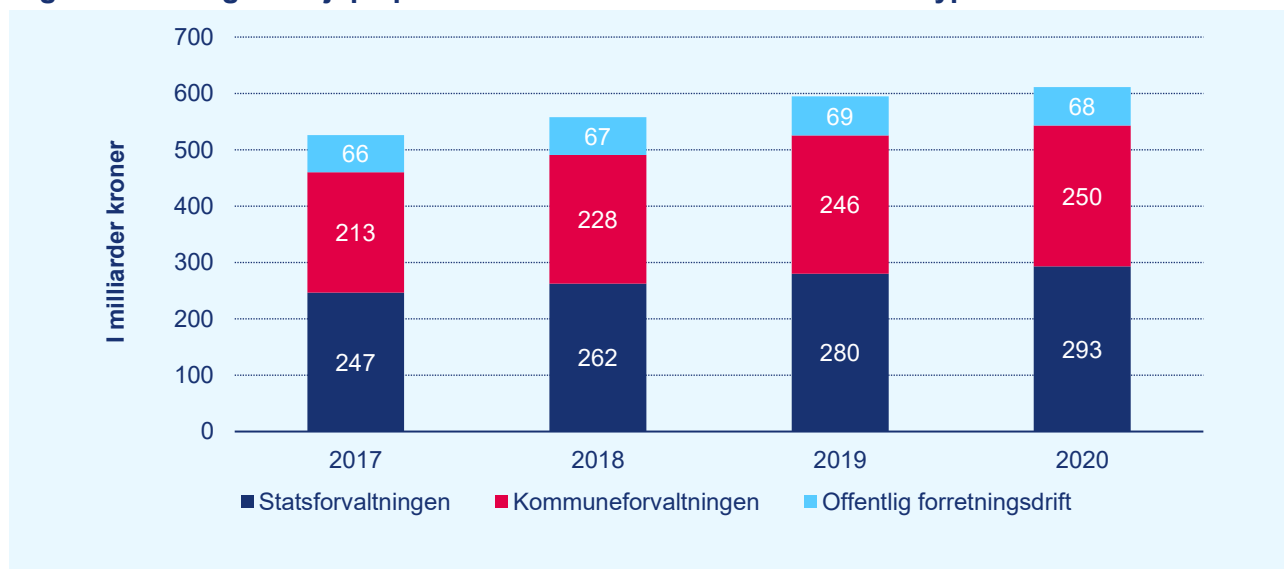
²¹ Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle anskaffelser*, s. 28.

enheter som faktisk gjennomfører anskaffelser, vil variere, blant annet på grunn av innkjøpssamarbeid og fordi ulike typer anskaffelser gjennomføres i ulike enheter i virksomhetene.

1.5 Omfanget av offentlige anskaffelser

Offentlige anskaffelser er alle kjøp av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider som foretas av offentlige oppdragsgivere. I 2020 ble det publisert 18 252 kunngjøringer på Doffin.²² Av disse var 10 730 kunngjøringer over EØS-terskelverdiene,²³ 5449 kunngjøringer over nasjonal terskelverdi og 2073 frivillige kunngjøringer under nasjonal terskelverdi. Tidligere undersøkelser har vist at det har vært mellom fire og fem tilbud per offentlig anskaffelse i Norge.²⁴

Figur 1 Offentlige innkjøp i perioden 2017–2020 etter virksomhetstype i milliarder kroner



Kilde: Statistisk sentralbyrå, statistikk for offentlig forvaltnings inntekter og utgifter. Kommuneforvaltningen inkluderer fylkeskommunenes innkjøp.

Figur 1 viser at offentlig sektor kjøpte inn varer og tjenester for vel 600 milliarder kroner i 2020. Beløpet omfatter utgifter til varer, tjenester og bruttoinvesteringer i statlig, kommunal og fylkeskommunal forretningsdrift, mens innkjøp foretatt av offentlig eide foretak ikke er inkludert. Utgiftene til offentlige innkjøp har økt over tid både i statsforvaltningen og kommuneforvaltningen, og har vært relativt stabile i offentlig forretningsdrift. Tallene fra og med 2019 er ikke direkte sammenlignbare med tallene for tidligere år på grunn av endringer i innhenting og behandling av tallene. Det finnes begrenset med statistikk som gir informasjon om fordelingen av innkjøpsvolumet innenfor ulike produkt- og tjenesteområder.

²² Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2020) *Årsrapport*.

²³ For anskaffelser som er underlagt anskaffelsesforskriften, har anskaffelsens anslåtte verdi betydning for hvilke deler av regelverket som må følges. Anskaffelsesregelverket skiller mellom nasjonale terskelverdier og EØS-terskelverdier, som angir når det er plikt til å kunngjøre nasjonalt, eller når det er plikt til å kunngjøre i hele EØS-området. Den nasjonale terskelverdien er på 1,3 millioner kroner.

²⁴ Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle anskaffelser*, s. 34.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

For å belyse problemstilling 1 om offentlige oppdragsgiveres anskaffelsespraksis har vi gjennomført analyser av anskaffelsesdokumenter, spørreundersøkelser, casestudier med vekt på anskaffelsesprosessen, dokumentanalyser og intervjuer. Problemstilling 2, om departementene har lagt til rette for at det blir tatt klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser, har vi belyst gjennom dokumentanalyser og intervjuer. Funnene fra de ovennevnte metodiske tilnærmingene danner grunnlaget for å belyse problemstilling 3, om hvilke forhold som påvirker offentlige oppdragsgiveres anskaffelsespraksis når det gjelder å ta klima- og miljøhensyn. Datainnsamlingen ble gjennomført i perioden mars 2020 til juni 2021.

2.1 Analyse av anskaffelsesdokumenter

2.1.1 Avgrensning

For å belyse hvordan offentlige oppdragsgivere stiller klima- og miljøkrav i ulike anskaffelsesprosesser, har vi gjennomført analyser av anskaffelsesdokumenter. Disse analysene er avgrenset til å gjelde anskaffelser over den nasjonale terskelverdien på 1,3 millioner kroner kunngjort i den nasjonale kunngjøringsdatabasen for offentlige anskaffelser (Doffin) i årene 2018 og 2019, innenfor følgende produkt- og tjenesteområder:²⁵

- mat- og drikkeprodukter
- måltidstjenester
- motorkjøretøy
- veitranporttjenester
- avfallstjenester

De valgte områdene utgjør ifølge flere stortingsmeldinger²⁶ en stor klima- og miljøbelastning, samtidig som de representerer områder der potensialet for å begrense miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger er stort. Områdene er i tillegg prioritert av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) som har utviklet veiledningsmateriell som kan hjelpe offentlige innkjøpere med å gjennomføre grønne anskaffelser.

Kjøp av energi samt bygg, anlegg og eiendom er også blant produkt- og tjenesteområdene som forårsaker størst klimafotavtrykk.²⁷ Kjøp av energi i forsyningssektorene er unntatt fra reglene om offentlige anskaffelser, jf. *forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene* (forsyningsforskriften) § 2-8 bokstav b. For varer eller tjenester som noteres og kjøpes på varebørs, råvarebørs eller lignende markeder, er det tillatt å gjennomføre anskaffelser uten konkurranse/kunngjøring, jf. *forskrift om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesforskriften) §§ 5-2 første ledd bokstav f og 13-4 bokstav e. Denne typen markedsplasser sikrer at prisen tilsvarer det markedet til enhver tid er interessert i å kjøpe varen eller tjenesten for. De sikrer derfor både effektiv ressursbruk og konkurranse om disse varene uten at det er nødvendig å gjennomføre en konkurranse.²⁸ Kjøp av energi er derfor utelatt fra denne undersøkelsen.

Anskaffelser innenfor bygg, anlegg og eiendom er også utelatt fra undersøkelsen. Denne sektoren er preget av en stor grad av totalentrepriser der en stor del av prosjekteringen overlates til entreprenøren som vinner kontrakten. Dette innebærer at viktige elementer knyttet til klima- og miljøhensyn ofte ikke er forhåndsdefinert i konkurransegrunnlaget. Analyser av offentlige anskaffelser på dette området vil kreve en annen metodisk tilnærming enn det som er lagt til grunn i denne undersøkelsen.

²⁵ CPV-kodene 15000000 næringsmidler, drikkevarer, tobakk og relaterte produkter, 55500000 kantine- og cateringtjenester, 34100000 motorkjøretøy, 60100000 veitranporttjenester og 90500000 avfallstjenester

²⁶ Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*; Meld. St. 45 (2016–2017) *Avfall som ressurs – avfallspolitikk og sirkulær økonomi*.

²⁷ Asplan Viak AS og Oslo Economics AS (2019) *Prosjektrapport. Klimafotavtrykket av offentlige anskaffelser. Beregning av klimafotavtrykket av offentlige anskaffelser for årene 2008 til 2017*.

²⁸ Nærings- og fiskeridepartementet (2017) *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)*, s. 90 og 142.

2.1.2 Datauttrekk

For å identifisere anskaffelser som skulle inngå i undersøkelsen, ble samtlige anskaffelser som var lyst ut på Doffin i 2018 og 2019 innenfor produkt- og tjenesteområdene mat- og drikkeprodukter, måltidstjenester, motorkjøretøy, veitransporttjenester og avfallstjenester, valgt ut. 1306 anskaffelser var lyst ut på Doffin innenfor disse produkt- og tjenesteområdene i denne perioden. Ved hjelp av webscraping²⁹ er det lastet ned dokumenter for 1053 av de 1306 anskaffelsene. Differansen skyldes at 169 anskaffelser var avlyst og 84 anskaffelser manglet nedlastbare dokumenter. Dokumentene ble lastet ned fra ulike fagsystemer for konkurransegjennomføring som offentlige oppdragsgivere bruker. Etter en vasking av teksten ble ytterligere 221 anskaffelser fjernet. Dette var anskaffelser som ikke hadde lesbare dokumenter, eller som hadde dokumenter med mindre enn 500 tegn. Det endelige utvalget utgjør 832 anskaffelser. Tabell 1 viser hvordan anskaffelsene fordeler seg på de ulike produkt- og tjenesteområdene.

Tabell 1 Utvalget av offentlige anskaffelser etter produkt- og tjenesteområde

Produkt- og tjenesteområde	Antall anskaffelser
Mat- og drikkeprodukter	95
Måltidstjenester	58
Motorkjøretøy	356
Veitransporttjenester	143
Avfallstjenester	180
Totalt	832

Kilde: Utlyste anskaffelser på Doffin i 2018 og 2019 innenfor CPV-kodene 15000000 næringsmidler, drikkevarer, tobakk og relaterte produkter, 55500000 kantine- og cateringtjenester, 34100000 motorkjøretøy, 60100000 veitransporttjenester og 90500000 avfallstjenester.

2.1.3 Manuell gjennomgang av anskaffelsesdokumenter

For å identifisere ord og uttrykk som belyser klima- og miljøhensyn som er vektlagt, i de utvalgte anskaffelsene, ble et tilfeldig stratifisert³⁰ utvalg av 345 offentlige anskaffelser fordelt på de avgrensede produkt- og tjenesteområde valgt ut til en manuell gjennomgang og klassifisering. Utvalget omfatter utlysninger for alle underkategorier innenfor det enkelte produkt- eller tjenesteområdet i undersøkelsesårene 2018 og 2019. Nedlastede konkurransegrunnlag og tilhørende vedlegg for anskaffelsene ble analysert. Disse ble sett opp mot kjente klima- og miljøkrav på området og deretter gradert etter kravenes ambisjonsnivå. Ambisjonsnivået ble valgt med utgangspunkt i DFØs kriterieveiviser for bærekraftige offentlige anskaffelser, men vår gradering avviker noe fra denne. Den største forskjellen er at kriterieveiviserens spydspisskrav krever en høyere grad av innovasjon enn de kravene som ifølge vår vurdering har et høyt ambisjonsnivå. Inndelingen vi har benyttet, kategoriserer krav og kriterier etter hvor høyt ambisjonsnivå de har, og hvor stor klima- og miljøeffekt de vil ha. På bakgrunn av dette, og på bakgrunn av om miljø var brukt som et tildelingskriterium, ble de ulike anskaffelsene gradert etter hvilke krav som stilles i dem – ingen krav eller krav med lavt, middels eller høyt ambisjonsnivå. Nivåene i graderingen er nærmere beskrevet i punkt 6.1.

²⁹ Webscraping, eller nettskraping, er en prosess hvor man maskinelt henter ut data og/eller dokumenter fra en nettside.

³⁰ Stratifisert utvalg vil si at man deler enhetene i populasjonen inn i kategorier, eller strata, for deretter å trekke enheter separat fra hvert stratum til utvalget.

2.1.4 Tekstgraving

Ordene og uttrykkene som ble identifisert i den manuelle gjennomgangen av anskaffelsesdokumenter, ble gruppert i ulike ordgrupper som beskriver samme type klima- og miljøkrav. Det ble laget egne ordlister for hvert av de fem produkt- og tjenesteområdene. Målet med grupperingen var å unngå overlappende søkeord som ville gi inntrykk av at det ble stilt flere klima- og miljøkrav enn det faktisk ble. Dette innebærer at ord og uttrykk som *EMAS*, *ISO 14001* og *Miljøfyrtårn* ikke regnes som tre separate krav, men behandles samlet under ordgruppen «Miljøledelsessystem». Hver av ordgruppene er gradert etter ambisjonsnivå.

De 832 anskaffelsene med tilgjengelige anskaffelsesdokumenter ble analysert ved hjelp av tekstgraving. Dette omfatter en maskinell gjennomgang av anskaffelsesdokumentene for å finne forekomsten av søkeordene som ble identifisert i den manuelle gjennomgangen. Funnene ble deretter gruppert i de etablerte ordgruppene. Det ble gjort forsøk på å bruke maskinlæring for å klassifisere hele populasjonen av anskaffelser etter klima- og miljøkravenes ambisjonsnivå, men resultatene var ikke tilfredsstillende og omtales derfor ikke i undersøkelsen. Årsakene til at det ikke var mulig å bruke maskinlæring for å gjøre dette, er som følger:

- Graderingen fra den manuelle gjennomgangen av saker er basert på en skjønnsmessig vurdering som er basert på helhetsinntrykket.
- Ordlistene tar ikke hensyn til konteksten ord forekommer i, herunder om de
 - inngår som tildelingskriterium
 - stilles som absolutte krav
 - er nevnt i anskaffelsesdokumentene, men ikke er en del av kravene som vurderes i tildelingen

Funnene fra tekstgravingen brukes derfor bare til å beskrive forekomsten av ulike klima- og miljøkrav i anskaffelsene og ikke til å gradere ambisjonsnivået for disse. Fordi vi ikke med sikkerhet kan si noe om konteksten ordene forekommer i, er det validitetsutfordringer knyttet til å bruke tekstgravingen til å fastslå ambisjonsnivået for de ulike anskaffelsene. Kravene kan likevel gi indikasjoner på hvordan offentlige oppdragsgivere bruker markedsmakten sin.

2.2 Spørreundersøkelser

Vi har gjennomført to spørreundersøkelser for å belyse om offentlige oppdragsgivere har en anskaffelsespraksis som bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger, og hvilke forhold som påvirker oppdragsgivernes anskaffelsespraksis i grønne anskaffelser. Den ene spørreundersøkelsen er rettet mot offentlige innkjøpere, mens den andre er sendt til ledere av offentlige virksomheter.

2.2.1 Spørreundersøkelse til offentlige innkjøpere

For å identifisere de aktuelle offentlige innkjøperne som skulle motta spørreundersøkelsen, valgte vi ut alle anskaffelser kunngjort i Doffin i 2018 og 2019 innenfor produkt- og tjenesteområdene mat- og drikkeprodukter, måltidstjenester, motorkjøretøy, veitransporttjenester og avfallstjenester. Undersøkelsen ble sendt til innkjøperen som i kunngjøringen var oppført som kontaktperson. 40 av kontaktpersonene var eksterne konsulenter. Disse ble ekskludert fra undersøkelsen fordi noen spørsmål omhandler interne forhold hos oppdragsgiverne. Flere av innkjøperne har gjennomført flere anskaffelser innenfor ett eller flere av de utvalgte produkt- og tjenesteområdene, og antallet innkjøpere som mottok undersøkelsen, er derfor lavere enn antall anskaffelser i populasjonen. Innkjøperne kan også ha gjennomført anskaffelser innenfor andre produkt- og tjenesteområder enn de utvalgte. Spørreundersøkelsen ble pilotert før utsendelse.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til 549 offentlige innkjøpere. 60 e-postadresser ble avvist i utsendelsen, slik at 489 innkjøpere mottok spørreundersøkelsen. 210 innkjøpere besvarte spørreundersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 43.

Blant de 210 innkjøperne som besvarte spørreundersøkelsen, utførte 112 anskaffelser på vegne av kommuner, 46 var innkjøpere i statlige virksomheter, 18 i aksjeselskaper, 17 i fylkeskommuner og 17 var innkjøpere i interkommunale selskaper. En frafallsanalyse viser at fordelingen av innkjøperne som svarte, ikke er systematisk forskjellig fra fordelingen av innkjøpere som mottok undersøkelsen.

Sentrale spørsmål i spørreundersøkelsen dreide seg om hvordan ledelsens signaler om å ta klima- og miljøhensyn i anskaffelser er tatt inn i virksomhetens styrende dokumenter, og hvilke rutiner og retningslinjer virksomheten har utarbeidet for å ta slike hensyn. Det ble også stilt spørsmål om innkjøpernes kjennskap til og bruk av myndighetenes veiledningsmateriell, støtteordninger, kurs, seminarer og webinarer om grønne offentlige anskaffelser. Videre ble innkjøperne spurt om de hadde mulighet for å innhente klima- og miljøfaglig bistand fra andre, og de besvarte noen påstander om i hvilken grad de opplever at de er i stand til å ta klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser. Noen av respondentene i undersøkelsen benyttet muligheten til å kommentere og utdype svarene.

Svarene fra spørreundersøkelsen er analysert ut fra virksomhetstype. Det er gjort en regresjonsanalyse for å finne sammenhengen mellom innkjøpernes overordnede opplevelse av å være i stand til å ta klima- og miljøhensyn i anskaffelser og forhold som tid, ressurser, miljøkompetanse og tilgjengelige hjelpemidler.

2.2.2 Spørreundersøkelse til ledere av offentlige virksomheter

Spørreundersøkelsen til ledere av offentlige virksomheter ble sendt til kommunedirektører og fylkeskommunedirektører i alle landets kommuner og fylkeskommuner per 1. januar 2021. I tillegg ble undersøkelsen sendt til øverste administrative leder av statlige virksomheter, interkommunale selskaper og aksjeselskaper som har kunngjort anskaffelser i Doffin i 2018 og 2019 innenfor produkt- og tjenesteområdene mat- og drikkeprodukter, måltidstjenester, motorkjøretøy, veitransporttjenester og avfallstjenester. Spørreundersøkelsen ble ikke sendt til ti av virksomhetslederne i populasjonen. Det skyldes at vi på utsendelsestidspunktet ikke hadde tilgang på e-postadressen til fire virksomhetsledere, fem kommuner var sterkt berørt av covid-19-pandemien og én virksomhetsleder hadde fratrudd sin stilling rett før utsendelsen.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til 438 ledere av offentlige virksomheter. 17 e-postadresser ble avvist i utsendelsen, slik at 421 virksomhetsledere mottok spørreundersøkelsen. 236 ledere besvarte spørreundersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 56.

Blant de 236 lederne som besvarte spørreundersøkelsen, var 172 kommunedirektører, 34 statlige virksomhetsledere, 16 ledere av interkommunale selskaper, 8 ledere av aksjeselskaper og 6 fylkeskommunedirektører. En frafallsanalyse viser at fordelingen av lederne som svarte, ikke er systematisk forskjellig fra fordelingen av lederne som mottok undersøkelsen. Svarene fra spørreundersøkelsen er analysert ut fra virksomhetstype.

Sentrale spørsmål i spørreundersøkelsen dreide seg om virksomhetenes styring og organisering av arbeidet med anskaffelser, og om de har fastsatt klima- og miljømål for anskaffelsene sine. De virksomhetene som har fastsatt slike mål, ble spurt om de har vurdert i hvilke anskaffelser det er relevant å ta slike hensyn, og om det er etablert rutiner og/eller retningslinjer for å hjelpe og sikre at innkjøpere gjennomfører grønne anskaffelser. Det ble i tillegg stilt spørsmål om hvordan klima- og miljømålene blir fulgt opp, deriblant om det er etablert styringsparametere og gjennomført risikovurderinger og om informasjon om måloppnåelse blir rapportert systematisk til virksomhetsledelsen. Noen av respondentene i undersøkelsen benyttet muligheten til å kommentere og utdype svarene.

2.3 Casestudier med vekt på anskaffelsesprosessen

Vi har gjennomført kvalitative casestudier for å belyse innkjøperes vurderinger når de tar klima- og miljøhensyn i anskaffelsesprosessen. Fra den manuelle gjennomgangen av anskaffelser beskrevet i punkt

2.1.3 ble tre grønne anskaffelser innenfor produkt- og tjenesteområdet avfallstjenester valgt som case. Kriteriene for å velge ut casene var at klima- og miljøkravene som var stilt i anskaffelsesdokumentet, hadde et høyt ambisjonsnivå, geografisk spredning og variasjon i typen oppdragsgivere.

I tillegg til den manuelle gjennomgangen av anskaffelsen konkurrensegrunnlag med tilhørende dokumenter gjennomførte vi analyser av anskaffelsen protokoller og kontrakter samt av anskaffelsesstrategier og andre relevante dokumenter av betydning for anskaffelsene. Dokumentene som ikke var offentlig tilgjengelige, fikk vi tilsendt fra oppdragsgiverne.

Analysene dannet grunnlaget for utarbeidelsen av individuelle intervjuguider som vi brukte i dybdeintervjuer med de(n) ansvarlige for gjennomføringen av anskaffelsene. I dybdeintervjuene ble innkjøpernes vurderinger og valg i planleggingen, gjennomføringen og oppfølgingen av de konkrete anskaffelsene belyst. Forhold som påvirker anskaffelsesprosessen knyttet til grønne anskaffelser, ble også belyst.

På grunn av covid-19-pandemien ble de tre dybdeintervjuene gjennomført digitalt. Inntil to innkjøpere ble intervjuet i hvert av casene.

2.4 Intervjuer

Følgende aktører er intervjuet:

- Nærings- og fiskeridepartementet
- Klima- og miljødepartementet
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)
- Miljødirektoratet
- Kommunesektorens Organisasjon (KS)

Hovedhensikten med intervjuene med departementene og direktoratene var å få mer innsikt i arbeidet de gjør for å legge til rette for at det blir tatt klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser. Temaer i disse intervjuene var arbeidet med virkemidler for å fremme grønne anskaffelser, informasjon om status på området, samarbeid mellom relevante aktører på området samt styring og oppfølging. Intervjuet med KS belyste forhold som påvirker kommunale og fylkeskommunale oppdragsgiveres anskaffelsespraksis, deriblant myndighetenes virkemidler på området.

Alle referatene fra disse intervjuene er verifisert. På grunn av covid-19-pandemien ble alle intervjuene gjennomført som digitale møter.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet har gitt skriftlige svar på tilsendte spørsmål om styringen og oppfølgingen av henholdsvis Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)/Digitaliseringsdirektoratet og DFØ.

I undersøkelsen har vi også gjennomført informantmøter med flere offentlige innkjøpere, Næringslivets Hovedorganisasjons anskaffelsesekspert, ulike landsforeninger i Næringslivets Hovedorganisasjon og en privat leverandør. For å få spesifikke innspill til utformingen av spørreundersøkelsen til innkjøperne gjennomførte vi informantmøter med innkjøpere i fire offentlige virksomheter. De samme innkjøperne piloterte spørreundersøkelsen før den ble sendt ut, og svarte derfor ikke på undersøkelsen.

2.5 Dokumentanalyser

For å belyse ansvarlige departementers styring og oppfølging av arbeidet med grønne offentlige anskaffelser har vi gått gjennom aktuelle styringsdokumenter. Dette omfatter blant annet budsjettproposisjoner, tildelingsbrev, instruksjoner, årsrapporter og referater fra etatsstyringsmøter med Difi, Digitaliseringsdirektoratet, DFØ og Miljødirektoratet.

Vi har også gått gjennom stortingsdokumenter, evalueringer og analyserapporter for å få informasjon om status for grønne offentlige anskaffelser.

For å belyse hvordan offentlige oppdragsgivere har beskrevet virksomhetens overordnede mål for klima- og miljøhensyn i anskaffelser, har vi gått gjennom anskaffelsesstrategier eller tilsvarende dokumenter for 46 tilfeldig valgte virksomheter som har innarbeidet klima- og miljømål. I tillegg har vi gått gjennom andre aktuelle dokumenter som for eksempel handlingsplaner, retningslinjer og plandokumenter.

3 Revisjonskriterier

3.1 Krav til offentlige oppdragsgiveres anskaffelsespraksis

Ifølge anskaffelsesloven § 5 skal statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer 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. Ved stortingsbehandlingen av anskaffelsesloven understreket næringskomiteen betydningen av at offentlige anskaffelser støtter opp om klima- og miljøpolitiske målsettinger.³¹

Lovbestemmelsen er fulgt opp med en fellesbestemmelse om minimering av miljøbelastning i anskaffelsesforskriften § 7-9. Forskriften presiserer at oppdragsgivere skal legge vekt på å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger ved anskaffelsene sine, og at de kan stille miljøkrav og kriterier i alle trinn av anskaffelsesprosessen der det er relevant og knyttet til leveransen. Hvordan oppdragsgiver velger å la disse hensynene komme til uttrykk i de enkelte anskaffelsene, for eksempel hvordan oppdragsgiver formulerer relevante miljøkrav ved utformingen av konkurransegrunnlaget i en konkret anskaffelse, er underlagt det innkjøpsfaglige skjønn.³²

3.1.1 Krav til innrettelse av anskaffelsespraksis

Nærings- og fiskeridepartementet viser i Prop. 51 L (2015–2016) til at anskaffelsesloven § 5 stiller overordnede krav til oppdragsgivers samlede anskaffelsespraksis. Oppdragsgivere skal ha en helhetlig tilnærming til hvordan miljøkrav skal ivaretas, og ha egnede rutiner for å fremme klima- og miljøhensyn. Forholdsmessighetsprinsippet må imidlertid overholdes, og kravene som stilles, må stå i rimelig forhold til det som anskaffes. Loven krever at oppdragsgiverne skaffer seg en oversikt over anskaffelsene sine og vurderer på hvilke områder, og i hvilke anskaffelser, det er miljøgevinster å hente. Det vil si at oppdragsgiverne ikke nødvendigvis trenger å stille krav til miljø i flest mulig anskaffelser, men at de gjør det i de anskaffelsene der nytten av disse er høy.³³ Oppdragsgivere skal også ha utformet rutiner for hvordan anskaffelsene skal følges opp.³⁴ Det er viktig at oppdragsgivere kontrollerer om kravene de stiller, blir fulgt opp av leverandørene. Hvilke kontrolltiltak som bør igangsettes, vil kunne variere med risikonivået i den enkelte anskaffelse. Nærings- og fiskeridepartementet understreker i Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser* at virksomhetsledelsen bør ha overordnede mål for innkjøpsområdet i form av en anskaffelsesstrategi.

Kravene til oppdragsgiveres samlede anskaffelsespraksis må reflekteres i de enkelte anskaffelsene som oppdragsgiver gjennomfører, og underlegges en grad av rettslig kontroll. I en slik vurdering bør det tas utgangspunkt i oppdragsgivers anskaffelsesstrategi eller rutiner og hvorvidt disse er fulgt opp i den enkelte anskaffelse. Dersom en oppdragsgivers overordnede strategi eller rutine ikke gjenspeiles i de konkrete anskaffelsene, vil det kunne foreligge brudd på anskaffelsesloven § 5.³⁵ Søksmål om brudd på loven eller forskrift gitt i medhold av loven reises for tingretten uten forliksmekling, jf. anskaffelsesloven § 8.

3.1.2 Ivareta klima- og miljøhensyn i alle faser av anskaffelsesprosessen

I anskaffelsesforskriften § 7-9 framgår det at oppdragsgiver kan stille miljøkrav og -kriterier i alle trinn av anskaffelsesprosessen. Dette favner videre enn vektingen ved tilbudsevaluering. Miljøkrav kan stilles både i kravspesifikasjonen, i kvalifikasjonskrav og i kontraktskrav samt vektet i evalueringskriteriene, alt etter hva

³¹ Innst. 358 L (2015–2016) *Innstilling fra næringskomiteen om Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*.

³² Prop. 51 L (2015–2016) *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*, s. 51 og 83.

³³ Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*, s. 81.

³⁴ Prop. 51 L (2015–2016) *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*, s. 82–83.

³⁵ Prop. 51 L (2015–2016) *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*, s. 83.

som gir best effekt. Kravspesifikasjonen er ofte styrende for teknologikrav og konseptvalg og dermed også for hvilken klima- og miljøeffekt den enkelte anskaffelse har.³⁶

Kravspesifikasjon

Kravspesifikasjonene skal angi kravene som stilles til egenskapene til varene, tjenestene eller bygge- og anleggsarbeidene som oppdragsgiveren skal anskaffe, jf. anskaffelsesforskriften §§ 8-5 første ledd og 15-1 første ledd. Kravene skal ha tilknytning til leveransen og stå i forhold til anskaffelsens formål og verdi, jf. anskaffelsesforskriften §§ 8-5 andre ledd og 15-1 andre ledd. Med mindre noe annet er fastsatt i rettslig bindende tekniske regler, skal kravene i anskaffelser over EØS-terskelverdi utformes som ytelses- eller funksjonskrav, inkludert miljøegenskaper, ved bruk av tekniske spesifikasjoner eller ved en kombinasjon av disse, jf. anskaffelsesforskriften § 15-1 tredje ledd.

Kvalifikasjonskrav

Oppdragsgiveren kan stille krav til leverandørenes kvalifikasjoner, inkludert krav til økonomisk og finansiell kapasitet og tekniske og faglige kvalifikasjoner, jf. anskaffelsesforskriften §§ 8-7 første ledd og 16-1 første ledd. Kravene skal ha tilknytning til og stå i forhold til leveransen og være relevant for å sikre at leverandøren har kvalifikasjonene til å utføre kontrakten, jf. anskaffelsesforskriften §§ 8-7 andre ledd, 16-3 første ledd og 16-5 første ledd.

For anskaffelser under EØS terskelverdien er det ikke konkret regulert hvilke type dokumentasjon som kan kreves. Unntaket er at det er regulert at oppdragsgiveren både etter del II og del III i anskaffelsesforskriften kan kreve framlagt attester utstedt av uavhengige organer som dokumentasjon på at leverandøren oppfyller visse kvalitetssikringsstandarder, miljøledelsessystemer eller -standarder på de vilkår som framgår av anskaffelsesforskriften § 16-7, jf. anskaffelsesforskriften §§ 8-7 fjerde ledd og 16-1 andre ledd. Som dokumentasjon på leverandørenes tekniske og faglige kvalifikasjoner i anskaffelser over EØS-terskelverdiene kan oppdragsgiveren stille krav om at det legges fram en beskrivelse av miljøledelsestiltak, jf. anskaffelsesforskriften § 16-6 første ledd bokstav g. Også for anskaffelser under EØS terskelverdien kan det kreves miljøledelsestiltak, selv om det ikke uttrykkelig er regulert.

Tildelingskriterier

Oppdragsgiveren skal velge tilbud på grunnlag av objektive tildelingskriterier som skal ha tilknytning til leveransen, jf. anskaffelsesforskriften §§ 8-11 andre ledd og 18-1 fjerde ledd. Tildelingskriteriene skal ikke være så skjønnspregede at de gir oppdragsgiveren en ubegrenset valgfrihet, og oppdragsgiveren skal avgi krav til dokumentasjon for hvert tildelingskriterium, jf. anskaffelsesforskriften §§ 8-11 fjerde ledd og 18-1 femte ledd og niende ledd. Etter del II skal tildelingskriteriene angis i prioritert rekkefølge i anskaffelsesdokumentene, jf. anskaffelsesforskriften § 8-11 første ledd. Etter del III skal oppdragsgiver angi tildelingskriterienes relative vekt, jf. anskaffelsesforskriften § 18-1 sjette ledd. Tildelingskriteriene er i del II eksemplifisert som pris, kvalitet, livssyklus kostnader, miljø, sosiale hensyn og innovasjon, jf. anskaffelsesforskriften § 8-11 andre ledd. Tildelingskriteriene etter del III er mer detaljert angitt i anskaffelsesforskriften § 18-1 tredje ledd der kvalitet er eksemplifisert til tekniske, estetiske og funksjonelle egenskaper, tilgjengelighet, universell utforming og miljømessige, sosiale og innovative egenskaper. I tillegg er det etter del III regulert at den tilbudte bemanningen kan være et tildelingskriterium, jf. anskaffelsesforskriften § 18-1 tredje ledd bokstav b. Dette kan også være et tildelingskriterium etter del II selv om det ikke er med i eksemplifiseringen i anskaffelsesforskriften § 8-11 andre ledd. Ved valg av tilbud på grunnlag av det beste forholdet mellom pris eller kostnad og kvalitet i anskaffelser over EØS-terskelverdi kan tildelingskriteriene for eksempel være miljømessige egenskaper, jf. anskaffelsesforskriften § 18-1 tredje ledd bokstav a.

³⁶ Innst. 376 S (2018–2019) Innstilling fra næringskomiteen om Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle anskaffelser, s. 17.

I anskaffelser over EØS-terskelverdi hvor det skal beregnes livssyklus kostnader som tildelingskriterium, skal kostnader som skyldes miljøbelastninger knyttet til varene, tjenestene eller bygge- og anleggsarbeidene gjennom livssyklusen, inngå så langt de er relevante. Dette inkluderer kostnader ved utslipp av klimagasser og andre forurensende utslipp og andre klimatiltakskostnader, men gjelder bare dersom verdien kan tallfestes og etterprøves, jf. anskaffelsesforskriften § 18-2 andre ledd bokstav b. Metoden for å beregne slike kostnader skal være basert på objektive etterprøvbare og ikke-diskriminerende kriterier som er tilgjengelige for alle interesserte parter, og på opplysninger som leverandørene skal kunne framskaffe med rimelig innsats, jf. anskaffelsesforskriften § 18-2 tredje ledd.

Ifølge anskaffelsesforskriften § 7-9 bør miljø, når det brukes som tildelingskriterium, som hovedregel vektet minimum 30 prosent.

Kontraktskrav

Oppdragsgiver kan fastsette kontraktsvilkår, for eksempel om økonomi, innovasjon, miljø, sysselsetting og sosiale hensyn, jf. anskaffelsesforskriften §§ 8-12 første ledd og 19-1 første ledd. Kontraktsvilkårene skal ha tilknytning til leveransen og framgå av anskaffelsesdokumentene. Der det finnes framforhandlede og balanserte kontraktstandarder, skal oppdragsgiveren som hovedregel bruke disse, jf. anskaffelsesforskriften §§ 8-12 andre ledd og 19-1 andre ledd.

3.1.3 Oppdragsgivers dokumentasjonsplikt

Anskaffelsesforskriften § 7-1 slår fast at oppdragsgiver skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen. I anskaffelser over EØS-terskelverdiene angitt i § 5-3 skal dokumentasjonen oppbevares i minst tre år fra tidspunktet for inngåelse av kontrakten. Oppdragsgiveren skal oppbevare kontrakten gjennom hele kontraktsperioden. Vesentlige forhold for gjennomføringen av anskaffelsen skal nedtegnes eller samles i en protokoll.

3.1.4 Anskaffelser i forsyningssektorene

Anskaffelser i forsyningssektorene³⁷ dekkes av forsyningsforskriften. Fellesbestemmelsen om minimering av miljøbelastning er tatt inn i forskriftens § 7-9. Forskriften gir oppdragsgiver samme anledning som anskaffelsesforskriften til å stille miljøkrav i kravspesifikasjonen, som kvalifikasjonskrav, ved vektning i tildelingskriteriene eller som kontraktsvilkår, jf. forsyningsforskriften §§ 11-1, 12-1, 14-1 og 15-1.

3.1.5 Inngåelse av konsesjonskontrakter

Forskrift om konsesjonskontrakter (konsesjonskontraktforskriften) gjelder når oppdragsgiver inngår konsesjonskontrakter³⁸ om tjenester eller bygge- og anleggsarbeider. Fellesbestemmelsen om minimering av miljøbelastning er tatt inn i forskriftens § 7-6. Forskriften gir oppdragsgiver samme anledning som anskaffelsesforskriften til å stille miljøkrav i kravspesifikasjonen, som kvalifikasjonskrav, ved vektning i tildelingskriteriene eller som kontraktsvilkår, jf. konsesjonskontraktforskriften §§ 8-3, 8-4, 8-9 og 8-11.

3.1.6 Anskaffelse av kjøretøy til veitransport

I *forskrift om energi- og miljøkrav ved anskaffelse av kjøretøy til veitransport* er formålet å fremme markedet for renere og mer energieffektive kjøretøy til veitransport. I henhold til forskriftens § 5 skal offentlige oppdragsgivere, som minimum, stille krav om at Euro 6 oppfylles ved kjøp av personbiler, mindre varebiler og større varebiler. Maksimalt CO₂-utslipp skal være 85 gram/km for personbiler, 125 gram/km for mindre varebiler og 210 gram/km for større varebiler. Busser og lastebiler skal minst oppfylle Euro V. Oppdragsgiverne skal ta hensyn til energi- og miljøvirkningene i kjøretøyets driftslevetid.

³⁷ Aktivitetene som omfattes, er forsyning av gass og varme, elektrisitet, drikkevann, transport, havner og lufthavner, post og olje, gass, kull og andre typer brænsel.

³⁸ Konsesjonskontrakter kjennetegnes ved at det er leverandøren som bærer utgiftene ved å etablere bygget, anlegget eller tjenesten. Inntektene til leverandøren sikres gjennom en rett til kommersiell utnyttning av bygget, anlegget eller tjenesten og/eller ved en delvis betaling fra oppdragsgiver.

3.2 Krav til departementenes overordnede ansvar for styring og oppfølging

Krav til Nærings- og fiskeridepartementet, Finansdepartementet og Klima- og miljødepartementets styring og oppfølging av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) og Miljødirektoratets arbeid med å legge til rette for grønne offentlige anskaffelser følger av regelverket for økonomistyring i staten.³⁹ I henhold til punkt 1.3 og 1.4 i *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) har hvert departement ansvar for at underliggende virksomheter gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer. Styringsdialogen mellom departementet og virksomheten skal fungere på en hensiktsmessig måte og dokumenteres. Styringen og oppfølgingen skal tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet, jf. *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) § 4.

Økonomiregelverket setter krav om at departementet som har det overordnede administrative ansvaret, skal samordne styringssignalene når flere departementer er involvert.⁴⁰ Det forventes at de involverte departementenes resultatkrav samordnes i arbeidet med tildelingsbrevet, slik at dette blir et uttrykk for en omforent prioritering mellom departementene.⁴¹

Alle virksomheter skal fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet. Alle virksomheter skal innenfor sitt ansvarsområde sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd. Virksomheter skal sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag. Departementene skal i tillegg fastsette overordnede mål og styringsparametere for underliggende virksomheter, jf. økonomireglementet § 7.

Virksomheter skal rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet. Hvert departement skal i budsjettproposisjonen gi Stortinget rapport om resultatene av arbeidet innenfor sitt ansvarsområde, jf. *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (bevilgningsreglementet) § 9 annet ledd. Alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygget intern kontroll for å sikre at måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres i nødvendig utstrekning.⁴²

Alle virksomheter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter. Frekvensen og omfanget av evalueringene skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.⁴³

³⁹ Fagområdet offentlige anskaffelser var fram til 1. september 2020 organisert i Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Digitaliseringsdirektoratet, hvor Kommunal- og moderniseringsdepartementet hadde etatsstyringsansvaret.

⁴⁰ Økonomibestemmelsene punkt 1.5.

⁴¹ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2011) *Veileder i etatsstyring*, oppdatert 12. februar 2021.

⁴² Økonomireglementet §§ 9 bokstav c, 11 og 14.

⁴³ Økonomireglementet § 16.

4 Myndighetenes virkemidler for å fremme klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser

Dette kapitlet belyser myndighetenes virkemidler for å fremme klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser og offentlige innkjøperes kjennskap til og bruk av disse.

Kort oppsummert har Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)/Digitaliseringsdirektoratet og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), med bistand fra Miljødirektoratet og andre, arbeidet med å utvikle veiledningsmateriell, analyseverktøy og kompetansetiltak for å hjelpe offentlige oppdragsgivere til å gjennomføre grønne anskaffelser. Et flertall av innkjøperne oppgir at de er kjent med og/eller har brukt veiledningsmaterialet i en konkret anskaffelse. Om lag 40 prosent er imidlertid ikke kjent med eller kjenner ikke innholdet i veiledningsmaterialet innenfor de produkt- og tjenesteområdene som er aktuelle for dem. DFØ og Miljødirektoratets tilbud om seminarer, webinarer og kurs med grønne offentlige anskaffelser som tema er noe mindre kjent enn DFØs veiledningsmateriell. 30 prosent av innkjøperne oppgir at de har deltatt på ett eller flere av tilbudene. Innkjøperne viser varierende kjennskap til støtteordningene som offentlige oppdragsgivere kan søke om midler eller bistand fra for å legge til rette for grønne og innovative anskaffelser. Undersøkelsen viser videre at myndighetene i liten grad har gjennomført systematiske brukerundersøkelser av hvordan innkjøpere opplever de ulike kompetansetiltakene, og at det finnes begrenset med informasjon om nytteverdien av de ulike virkemidlene.

4.1 Myndighetenes arbeid med å styrke veiledningen og kompetansen om grønne offentlige anskaffelser

Med den nye anskaffelsesloven som trådte i kraft fra 1. januar 2017, ble miljø og andre samfunnshensyn fullt ut integrert og sidestilt med andre anskaffelsesfaglige hensyn. Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) fikk med den nye loven igjen myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr for ulovlige direkteanskaffelser, men andre avgjørelser skulle kun være rådgivende. Dette var begrunnet med at man ønsket å satse på kompetansebygging og profesjonalisering blant oppdragsgiverne heller enn å føre tilsyn med at regelverket ble etterlevd.

Difi fikk i 2017 i oppdrag å legge til rette for at offentlig sektor gjennomfører effektive og bærekraftige anskaffelser.⁴⁴ Arbeidet er gjennomført med bistand fra Miljødirektoratet og er videreført i Digitaliseringsdirektoratet og senere i DFØ. Ett av hovedmålene er å styrke oppdragsgivernes kompetanse på å kunne redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger i offentlige anskaffelser. Dette kan gjøres på ulike måter ved for eksempel å stille krav eller kriterier til miljøegenskaper, å kjøpe tjenester i stedet for varen, å tenke ombruk og å bruke delingsordninger. DFØ bidrar med blant annet veiledning, verktøy, kriteriesett og maler.⁴⁵ Arbeidet startet med kartlegginger for å få kunnskap om status på området og brukerbehov. En undersøkelse innenfor produkt- og tjenesteområdene transport, IKT-utstyr, møbler og yrkesklær kartla hvordan offentlige oppdragsgivere stilte klima- og miljøkrav, og hva som var status for grønne offentlige anskaffelser i Norge.⁴⁶ Funnene viste et stort forbedringspotensial i antallet og utformingen av anskaffelser med klima- og miljøkrav, deriblant med hensyn til om kravene var hensiktsmessige, og hvor ambisiøse de var. En kartlegging av brukerbehov avdekket at det var behov for konkret veiledning om hvordan offentlige virksomheter kan stille klima- og miljøkrav innenfor ulike produkt- og tjenesteområder, gode eksempler, nettverk for erfaringsutveksling, kompetansetiltak og verktøy for å beregne klima- og miljøgevinster.⁴⁷

⁴⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017) *Tildelingsbrev 2017 – Direktoratet for forvaltning og IKT*.

⁴⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018–2019) *Tildelingsbrev – Direktoratet for forvaltning og ikt*; Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020) *Tildelingsbrev 2020 – Digitaliseringsdirektoratet*; Finansdepartementet (2021) *Statsbudsjettet 2021 – Direktoratet for forvaltning og økonomistyring – tildelingsbrev*.

⁴⁶ Inventura AS (2016) *Ivaretagelse av miljøaspekter i offentlige anskaffelser, status 2015*.

⁴⁷ Direktoratet for forvaltning og IKT (2018) *Årsrapport 2017*.

I utviklingen av pedagogiske virkemidler for grønne offentlige anskaffelser er også statlige virksomheter, fylkeskommuner, kommuner, bransjeforeninger, interesseorganisasjoner og ulike forskningsmiljøer viktige samarbeidspartnere. Internasjonalt samarbeider DFØ blant annet med OECD, FNs miljøprogram (UNEP), EU Green Public Procurement (GPP) og Upphandlingsmyndigheten i Sverige. DFØ har også dialog med land innenfor og utenfor EU for å fange opp viktige trender.

4.1.1 Utvikling av veiledningsmaterieell om grønne anskaffelser

Fra 2017 har Difi/Digitaliseringsdirektoratet og DFØ, med klima- og miljøfaglig bistand fra Miljødirektoratet, utviklet både generelle veiledere og kategorispesifikk veiledning innenfor produkt- og tjenesteområder der miljøbelastningen antas å være stor, men der det samtidig er et stort potensial for å begrense miljøbelastningen og fremme mer klimavennlige løsninger. DFØ opplyser i intervju at det var nødvendig å utvikle kategorispesifikke veiledere fordi klima- og miljøkravene som kan eller bør stilles, varierer, og fordi miljøeffektene er forskjellige i de ulike anskaffelsene. Hvor modent markedene er for grønne anskaffelser, varierer også mye. I samarbeid med forskningsmiljøer som blant annet CICERO Senter for klimaforskning og Transportøkonomisk institutt er det gjort analyser av et markeds modenhet, og ut fra dette har man vurdert hvor det vil lønne seg å stille klima- og miljøkrav.⁴⁸

For å bygge opp oppdragsgivernes kompetanse er det blant annet utviklet en digital kriterieveiviser for bærekraftige offentlige anskaffelser. Denne ble i 2018 lansert på fagsidene for offentlige anskaffelser, anskaffelser.no. Veiviseren gir innkjøpere konkret informasjon om ulike miljøaspekter innenfor de største og viktigste produkt- og tjenesteområdene og foreslår krav og kriterier for klima og miljø som innkjøpere kan bruke i anskaffelser. Det er per oktober 2021 laget kriteriesett for produkt- og tjenesteområdene transport, avfallsinnsamling, mat- og måltidstjenester, IT-utstyr, møbler og bygg, anlegg og eiendom.⁴⁹ Kravene og kriteriene er utarbeidet sammen med ekspertgrupper innenfor de ulike produkt- og tjenesteområdene.

Det er også utviklet generelle veiledere for grønne offentlige anskaffelser som er tilgjengelige på anskaffelser.no. Eksempler på slike veiledere er:

- *Bruk av miljømerker, miljødeklarasjoner og miljøledelsessystem i anskaffelser* (2018)
- *Drivstoffmatrise for tunge kjøretøy til veitrafikk* (2018, oppdatert 2021)
- *Veileder i innkjøp av biodrivstoff med lav risiko for avskoging og indirekte arealbruksendring* (2019)
- *Hvordan redusere plast i anskaffelser – og bruke plast smartere* (2019)
- *Sirkulære anskaffelser* (2019)
- *Kom i gang med grønne anskaffelser* (2020)

DFØ opplyser i intervju at direktoratet arbeider kontinuerlig med å oppdatere og videreutvikle den kategorispesifikke veiledningen. DFØ har identifisert spesielt tre områder der den generelle veiledningen skal forbedres, og dette er kontraktsoppfølging, bærekraftsmål i offentlige anskaffelser og oppdeling av anskaffelser i delkontrakter.

DFØ og Miljødirektoratet samarbeider om å spre informasjon om veiledningsmateriellet gjennom blant annet nettsider, webinarer, podkaster og felles deltakelse på seminarer og konferanser. DFØ informerer også via nyhetsbrev og på anskaffelser.no og bruker nettavisen anbud365.no som en viktig kanal for å lansere nyheter.

⁴⁸ Fra intervju med Direktoratet for forvaltning og økonomistyring 23. mars 2021.

⁴⁹ Navnene på DFØs kriterieveiviser avviker noe fra begrepene som brukes på Doffin og i denne rapporten.

4.1.2 Utvikling av analyseverktøy

Anskaffelsesloven § 5 første ledd stiller krav om at oppdragsgiver skal ta hensyn til livssyklus kostnader. OECDs evaluering av bærekraftige offentlige anskaffelser i Norge peker på at det er store barrierer knyttet til bruk av verktøy for beregning av livssyklus kostnader.⁵⁰

Faktaboks 1 Livssyklus kostnader

Livssyklus kostnader (ofte forkortet til LCC) brukes ved økonomiske kostnader og ved faktorer som kan kostnadsberegnes. Livssyklus kostnader kan romme alt fra selve prisen på anskaffelsen til omstillingskostnader, kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold, kostnader til klimatiltak, kostnader på andre brukeres hånd og kostnader ved avhending eller kassasjon.

I tillegg kan livssyklus kostnader omfatte miljøbelastninger som utslipp av klimagasser og andre forurensende utslipp også forut for selve anskaffelsen.

Kilde: anskaffelser.no

DFØ oppgir i intervju at EU ikke har lyktes med å utvikle et helhetlig verktøy for beregning av livssyklus kostnad, og direktoratet mener at effektkalkulatorer for enkelte produktgrupper vil være en bedre løsning, og samarbeider med Miljødirektoratet om å utvikle slike kalkulatorer. Ifølge DFØ er det viktig med en helhetlig tilnærming i arbeidet, slik at innkjøpere kan finne kompatible og omforente tall, og direktoratet opplyser i intervju at offentlige oppdragsgivere i første omgang har behov for verktøy som gir en grov oversikt over miljøbelastningen til anskaffelsene innenfor ulike produkt- og tjenesteområder. Utviklingen av gode verktøy fordrer at sentrale myndigheter legger til rette for rammebetingelser om systemgrenser, måleparametere og faktorer. Arbeidet er vanskelig fordi det er begrenset tilgang på data.

Evalueringer av tilskuddsordningen Klimasats har pekt på at det mangler beregningsverktøy og veiledninger knyttet til beregning av utslippseffekter.⁵¹ DFØ arbeider med å legge til rette for måling av blant annet effekter og samfunnsnyttene av grønne anskaffelser.⁵² I første steg er det utviklet noen analyseverktøy som skal hjelpe offentlige oppdragsgivere med å beregne klima- og miljøeffekter av anskaffelser, men DFØ opplyser i intervju at det er behov for å videreutvikle disse verktøyene. Direktoratet har utarbeidet et pilotverktøy som knytter anskaffelser til klimagassutslipp (miljøspendverktøy). Verktøyet gir statlige virksomheter et kunnskapsgrunnlag for å vurdere klimafotavtrykket fra anskaffelser og hjelper dem med å prioritere produkt- og tjenesteområder der utslipp bør reduseres.⁵³

I neste steg er det behov for effektkalkulatorer som kan beregne hva som er de mulige miljø- og kostnadsgevinstene når anskaffelsene planlegges, slik at planlagte klimaeffekter kan tas inn i oppdragsgivernes klimabudsjetter. DFØ har i samarbeid med Miljødirektoratet utviklet effektkalkulatorer for transport (person- og varebiler) som viser effektene på CO₂-utslipp og kostnader knyttet til drivstoff- og elforbruk, og en effektkalkulator for bygg som beregner referansenivå for klimagassutslipp fra materialbruk. I siste steg er det behov for å framskaffe informasjon om de faktiske miljøgevinstene slik at oppdragsgiver kan bruke dette i klimaregnskapet sitt. For å utvikle et slikt analyseverktøy opplyser DFØ at det er nødvending med mer data på produktnivå, og direktoratet har blant annet dialog med leverandører av fagsystemer for konkurransegjennomføring for å se på mulige løsninger.

⁵⁰ OECD (2020) *Sustainable Public Procurement in Norway. Testing the MAPS Module on Sustainable Public Procurement (SPP). Methodology for Assessing Procurement Systems (MAPS)*.

⁵¹ Civitas mfl. (2020) *Hvordan dokumentere effektene av klimasats? Effektevaluering av Klimasats i perioden 2016–2020 med forslag til nye dokumentasjonsmetoder*. M1803/2020.

⁵² Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2021) *Årsrapport 2020*.

⁵³ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2021) *Årsrapport 2020*.

4.1.3 Utvikling av kompetansetiltak

Dersom offentlige virksomheter skal kunne bruke offentlige anskaffelser som et virkemiddel for å nå virksomhetenes overordnede mål, må toppledere og innkjøpsledere ha nødvendig kompetanse. Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser* peker på at det ikke er arbeidet systematisk med å øke kompetansen om anskaffelser blant ledere, og at det finnes få kompetansetilbud rettet mot denne gruppen. DFØ arbeider med å utvikle ulike kompetanseløp for ledere i offentlige virksomheter der målet er å øke kompetansen om anskaffelser som strategisk virkemiddel for å nå virksomhetsmål, oppnå kostnadsbesparelser, øke innovasjonstakten og ta samfunnsansvar innen miljø og arbeidsvilkår. Kompetanseløpet består på undersøkelsestidspunktet av ett kompetansetilbud for innkjøpsledere og workshop i innkjøpsledernes toppledergrupper der miljø inngår blant temaene som blir drøftet.

OECDs rapport om anskaffessystemet i Norge viser til at offentlige anskaffelser ikke anerkjennes som en profesjon, og at det mangler en overgripende strategi for å bygge og utvikle kapasitet og kompetanse på tvers av offentlige anskaffelser.⁵⁴ Det pekes videre på at det ikke finnes omforente krav til kvalifikasjoner, evalueringer av ferdigheter og opplæring av de ulike aktørene som er involvert i offentlige anskaffelser. DFØ har i samarbeid med et fagråd bestående av blant annet KS, Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og Landsorganisasjonen (LO) utviklet en sertifiseringsordning for offentlige anskaffelser (SOA). Sertifiseringsordningen skal dokumentere at innkjøpere i offentlig sektor har kompetanse på anskaffelsesfaglige vurderinger og bruk av anskaffelsesregelverket på et visst nivå. I november 2020 ble *Fagplan for SOA Samfunnsansvar*⁵⁵ lansert som den andre fagplanen i ordningen. Denne fagplanen har læringsmål som beskriver hva en innkjøper må kunne for å gjennomføre en anskaffelse som fremmer blant annet klima og miljø. DFØ fører statistikk over testresultatene og kan bruke denne statistikken til å innrette sin egen veiledning eller til å gi kursleverandørene tilbakemelding om hva de bør legge vekt på. DFØ opplyser i intervju at direktoratet også vil følge opp manglende kompetanse om klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser gjennom et grønt kompetanseløft for innkjøps-Norge i perioden 2021–2030. Kompetanseløftet skal være rettet mot både ledere og innkjøpere.

DFØ arbeider med å nå ut til offentlige oppdragsgivere med målrettede kompetansetiltak om grønne offentlige anskaffelser. Kompetansetiltakene er i første omgang rettet mot kommuner og statlige virksomheter som har anskaffelsene med størst klimafotavtrykk.⁵⁶ Siden 2018 har Difi/Digitaliseringsdirektoratet og DFØ arrangert regionale klimasamlinger for å spre erfaringer fra klimasatsinger i samarbeid med KS og Miljødirektoratet. Samlingene er en viktig kanal for å spre informasjon om veiledningsmateriell om grønne offentlige anskaffelser og om tilskuddsordningen Klimasats. DFØ arbeider også med å gi klimarådgivere i regionene opplæring og har lansert et innsatsteam som skal bidra til kompetansebygging i fylkene. I starten av 2021 ble en sparretelefon for bærekraftige anskaffelser lansert. Denne kan offentlige innkjøpere ringe før en anbudskonkurranse utlyses for å drøfte hvordan de kan stille krav til klima og miljø i anskaffelsen. DFØ holder også ulike foredrag, kurs, seminarer og webinarer om grønne offentlige anskaffelser.

4.2 Offentlige innkjøperes kjennskap til og bruk av DFØs veiledningsmateriell

Difis og DFØs modenhetsundersøkelser blant offentlige oppdragsgivere belyser bruken og nytten av virkemidlene for å fremme klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser.⁵⁷ I undersøkelsen for 2020 blir manglende verktøy, metoder og miljøkompetanse rangert som større barrierer for å oppnå miljøgevinster i offentlige anskaffelser enn veiledning, som blir rangert lavest av barrierene. DFØ opplyser at det tolker dette

⁵⁴ OECD (2018) *Assessment of Norway's public procurement system. Testing the new methodology. Methodology for Assessing Procurement Systems (MAPS)*.

⁵⁵ Senere endret navn til SOA Bærekraft.

⁵⁶ Asplan Viak AS og Oslo Economics AS (2019) *Prosjektrapport. Klimafotavtrykket av offentlige anskaffelser. Beregning av klimafotavtrykket av offentlige anskaffelser for årene 2008 til 2017*.

⁵⁷ Rambøll Management Consulting AS og Direktoratet for forvaltning og IKT (2018) *Modenhet i offentlige anskaffelser. Hovedundersøkelse*; Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2021) *Modenhet i offentlige anskaffelser. Rapport 2020*.

som at når oppdragsgivere har fått mer informasjon om klima og miljø som fagområde, opplever de et økende behov for både verktøy, metoder og kompetanse på området.

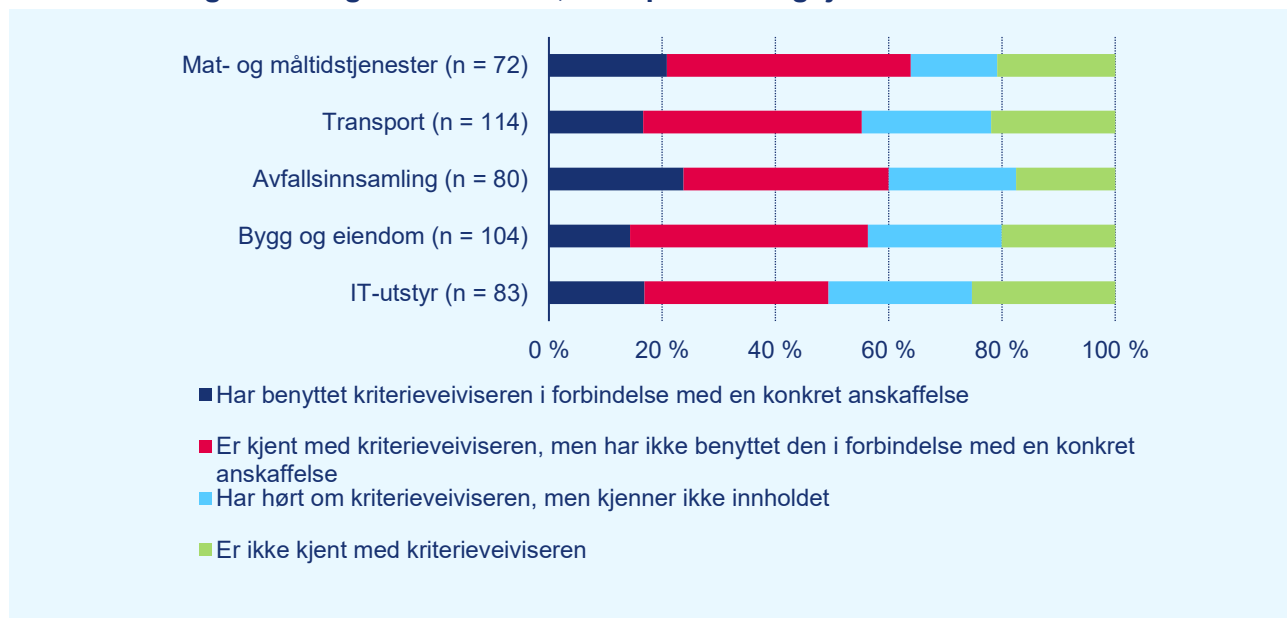
DFØ får også tilbakemeldinger på virkemidlene gjennom brukerkommentarer på direktoratets nettsider. Bruken av kriterieveiviseren for bærekraftige offentlige anskaffelser måles gjennom sidevisninger og nedlastinger. For å undersøke i hvilken grad kriterieveiviseren blir brukt, har direktoratet gjennomført tekstanalyser av konkurransegrunnlag ved å søke etter kriteriereferanser og kravformuleringer fra kriterieveiviseren. Analysene ga færre treff enn forventet, og foreløpige analyser viser store forskjeller mellom de ulike produkt- og tjenesteområdene. Få innkjøpere bruker miljøkriterier fra kriterieveiviseren i transportanskaffelser, mens flere bruker miljøkriteriene i anskaffelser av mat og bygg. DFØ gjør en faggjennomgang for å vurdere hvordan bruken av veiledningen kan økes.

Det er ikke gjennomført systematiske brukerundersøkelser av hvordan innkjøperne opplever de ulike kompetansetiltakene utover brukerevalueringer av kurs, seminarer og webinarer. Fagområdet offentlige anskaffelser ble som nevnt overført til DFØ 1. september 2020, og direktoratet oppgir i intervju at offentlige anskaffelser vil bli innarbeidet som et tema i brukerundersøkelsene deres. DFØ har i 2020 og 2021 gjennomført to kvalitative kartlegginger blant innkjøpere, innkjøpsledere og klima- og miljørådgivere i kommuner og innkjøps samarbeid for å innhente informasjon om innkjøpernes behov for veiledning og kompetanse for å fremme klima og miljø i offentlige anskaffelser og hvordan DFØ kan dekke behovet.

I Riksrevisjonens spørreundersøkelse til offentlige innkjøpere, som ble besvart av 210 innkjøpere, har vi kartlagt innkjøpernes kjennskap til, bruk av og opplevd nytte av kriterieveiviseren for bærekraftige offentlige anskaffelser og øvrig veiledningsmateriell om grønne offentlige anskaffelser på DFØs fagsider anskaffelser.no.⁵⁸

4.2.1 DFØs kriterieveiviser for bærekraftige offentlige anskaffelser

Figur 2 Prosentvis fordeling av offentlige innkjøperes kjennskap til DFØs kriterieveiviser for bærekraftige offentlige anskaffelser, etter produkt- og tjenesteområder



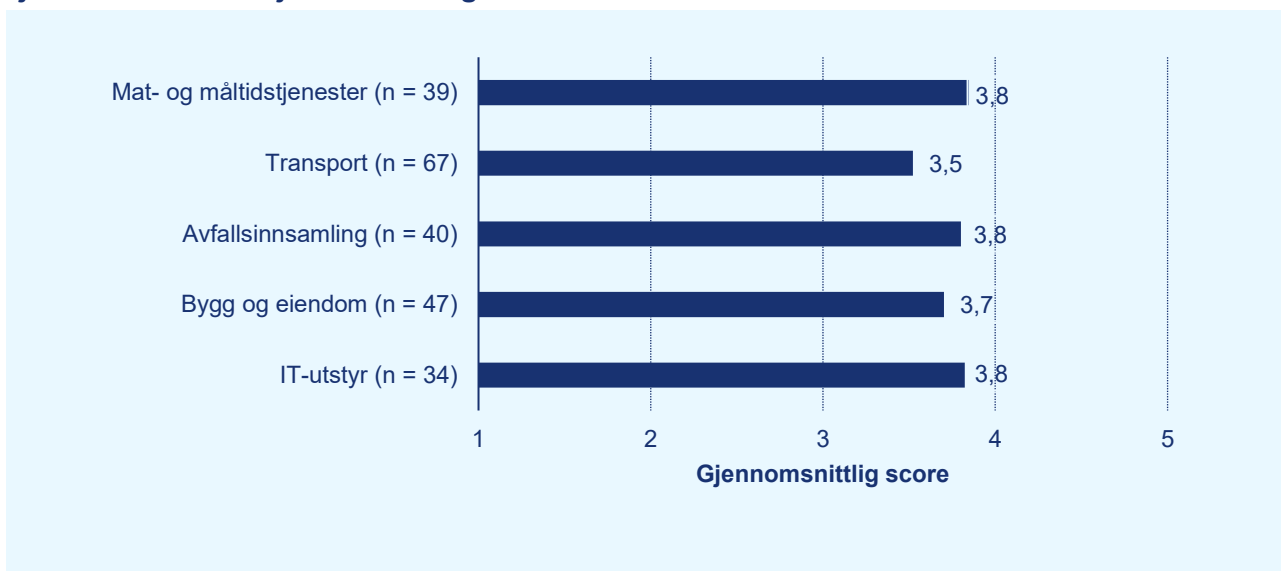
Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til innkjøpere i offentlige virksomheter

Figur 2 viser at over halvparten av innkjøperne som oppgir at de gjør anskaffelser innenfor de produkt- og tjenesteområdene der det er utviklet krav- og kriteriesett for miljø, har benyttet eller er kjent med disse.

⁵⁸ Kriteriesettene for møbler og anlegg var ikke publisert på undersøkelsestidspunktet.

Mellom 14 og 25 prosent av innkjøperne svarer at de har benyttet de ulike krav- og kriteriesettene i konkrete anskaffelser. Andelen som har benyttet krav- og kriteriesettene, er lavest blant innkjøpere som gjør anskaffelser innenfor bygg og eiendom, og høyest blant innkjøpere som gjør anskaffelser innenfor avfallsinnsamling. Omkring 20 prosent av innkjøperne oppgir at de ikke er kjent med kriterieveiviseren innenfor det området der de gjennomfører anskaffelser.

Figur 3 Offentlige innkjøperes vurdering av hvor nyttige krav- og kriteriesettene i DFØs kriterieveiviser for bærekraftige offentlige anskaffelser er, etter produkt- og tjenesteområder. Gjennomsnittlig score



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til innkjøpere i offentlige virksomheter. Tabellen viser gjennomsnittlig score på en skala fra 1–5, der 1 er lite nyttig og 5 er svært nyttig.

Figur 3 viser at innkjøperne som oppgir at de har benyttet eller er kjent med kriterieveiviserens krav- og kriteriesett for miljø, i stor grad opplever disse som nyttige. På en skala fra 1 til 5 der 1 er lite nyttig og 5 er svært nyttig, oppgir innkjøperne en gjennomsnittlig score på mellom 3,5 og 3,8 innenfor de ulike produkt- og tjenesteområdene.

Innkjøperne som anser krav- og kriteriesettene som lite nyttige (verdiene 1 og 2), utgjør mellom 4 og 12 prosent. Som årsaker til dette oppgir de at krav- og kriteriesettene er for omfattende, kompliserte og lite brukervennlige. Innkjøperne savner konkrete krav og kriterier for klima og miljø som er målbare, og en veiledning for en realistisk kontraktoppfølging av slike krav og kriterier. Det er også et ønske om at krav- og kriteriesettene skal integreres i konkurransegrunnlagsmalene for å gjøre det enklere å ta disse i bruk.

4.2.2 Øvrig veiledningsmaterieil på DFØs fagsider anskaffelser.no

På anskaffelser.no finnes det blant annet veiledninger, digitale verktøy, maler og eksempler på klima- og miljøvennlige anskaffelser. Spørreundersøkelsen til offentlige innkjøpere viser at mange kjenner til dette veiledningsmateriellet.

- 46 prosent oppgir at de har benyttet veiledningsmateriellet i forbindelse med en konkret anskaffelse
- 23 prosent er kjent med veiledningsmateriellet uten å ha benyttet det
- 19 prosent har hørt om veiledningsmateriellet uten å kjenne til innholdet
- 12 prosent er ikke kjent med veiledningsmateriellet

I hvilken type virksomhet innkjøperen arbeider, har lite å si for kjennskapet til veiledningsmateriellet.

Av innkjøperne som har benyttet veiledningsmateriellet i en konkret anskaffelse, opplever 48 prosent materiellet som nyttig. På en skala fra 1 til 5 der 1 er lite nyttig og 5 er svært nyttig, oppgir disse innkjøperne verdiene 4 eller 5. 36 prosent opplever materiellet som noe nyttig og noe unyttig (verdien 3). 9 prosent av innkjøperne svarer at de ikke vet hvor nyttig veiledningsmateriellet er. Innkjøpernes svar gir en gjennomsnittlig score på 3,7.

4.2.3 DFØs og Miljødirektoratets seminarer, webinarer og kurs

DFØ og Miljødirektoratet arrangerer også seminarer, webinarer og kurs med grønne offentlige anskaffelser som tema. Spørreundersøkelsen til offentlige innkjøpere viser at tilbudet om slike seminarer, webinarer og kurs er noe mindre kjent enn DFØs veiledningsmaterieell om grønne anskaffelser. 30 prosent av innkjøperne oppgir å ha deltatt på ett eller flere av tilbudene, mens 35 prosent kjenner til tilbudene uten å ha deltatt. Tilbudene er minst kjent blant innkjøpere i interkommunale selskaper og i aksjeselskaper.

Innkjøpere som har deltatt på ett eller flere av tilbudene, opplever disse som nyttige. På en skala fra 1 til 5 der 1 er lite nyttig og 5 er svært nyttig, oppgir 70 prosent verdiene 4 eller 5. 28 prosent opplever tilbudene som noe nyttig og noe unyttig (verdien 3). Innkjøpernes svar gir en gjennomsnittlig score på 3,9.

4.3 Myndighetenes støtteordninger for å legge til rette for grønne offentlige anskaffelser

Det finnes noen ordninger som offentlige oppdragsgivere kan søke om midler eller bistand fra for å legge til rette for grønne og innovative anskaffelser. Klimasatsordningen er et lavterskeltilbud for klimatiltak i kommuner og fylkeskommuner, mens ordningene til Enova og Innovasjon Norge krever en høyere grad av innovasjon i anskaffelsene. I tillegg kan kommunale og fylkeskommunale virksomheter søke om grønne lån med lav rente i Kommunalbanken. Nasjonalt program for leverandørutvikling bistår offentlige virksomheter med å skape innovasjon gjennom anskaffelsene sine.

4.3.1 Tilskuddsordningen Klimasats

Klimasats er en tilskuddsordning som har som formål å fremme klimatiltak i kommuner og fylkeskommuner ved å støtte prosjekter som bidrar til reduksjon i klimagassutslipp og omstilling til lavutslippssamfunnet.⁵⁹ Ordningen, som ble opprettet i 2016, administreres av Miljødirektoratet og finansieres gjennom bevilgninger fra Klima- og miljødepartementet.

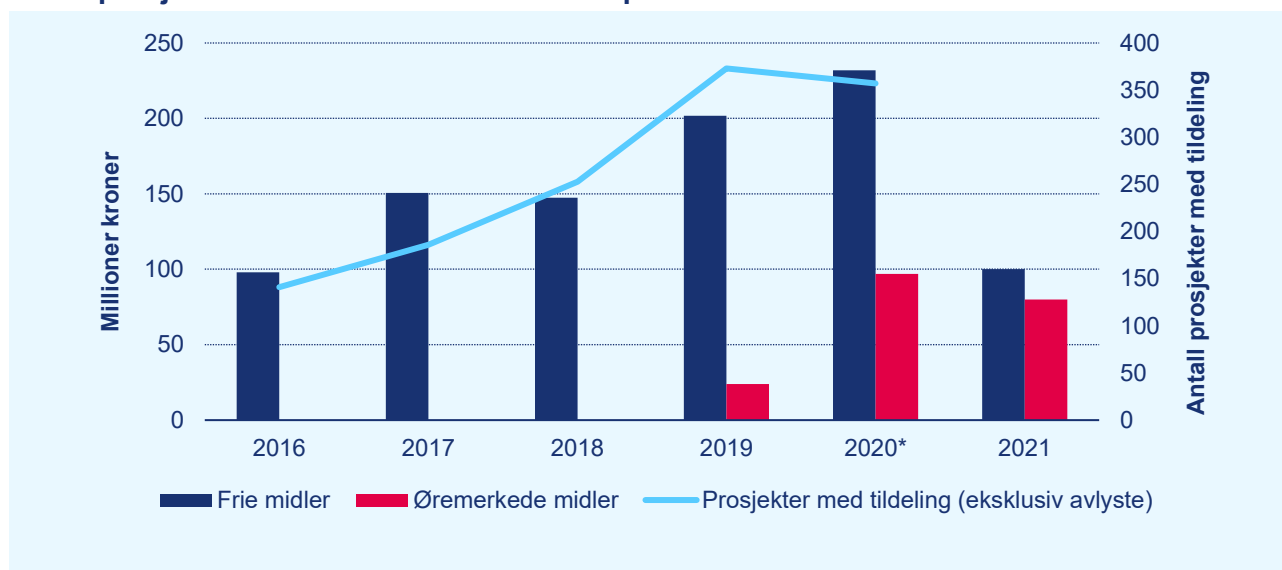
Kommuner og fylkeskommuner (og kommunale foretak) kan blant annet søke om støtte til systematisk arbeid med klimakrav i offentlige anskaffelser og til merkostnader ved klimavennlige anskaffelser. Prosjekter som støttes, skal føre til at oppdragsgiver etterspør og krever klimavennlige løsninger systematisk og målrettet i alle eller mange av anskaffelsene sine. Anskaffelser med høye klimaambisjoner kan ha merkostnader sammenlignet med ordinære anskaffelser. Dette gjelder spesielt når klimaløsningene må utvikles eller er nye i markedet. Kommunene kan søke om støtte til merkostnader for klimavennlige løsninger, og Klimasats-midlene kan dekke inntil 75 prosent av kommunens merkostnader.⁶⁰ Tilskuddet skal være utløsende for at tiltakene blir gjennomført, og det gis ikke støtte til allerede fullfinansierte tiltak. Tiltaket må være politisk forankret i kommunen, som i tillegg må bidra med egne midler.⁶¹

⁵⁹ Prop. 1 S (2019–2020) *Klima- og miljødepartementet*, s. 330.

⁶⁰ <https://www.miljodirektoratet.no/myndigheter/klimaarbeid/kutte-utslipp-av-klimagasser/klimasats/soke-stotte-til-lokale-tiltak/> [Hentedato 10. januar 2021].

⁶¹ Prop. 1 S (2020–2021) *Klima- og miljødepartementet*, s. 116.

Figur 4 Midler som er bevilget til Klimasats i perioden 2016–2021 i millioner kroner, og antall prosjekter som har fått tildelt midler i perioden 2016–2020



Kilde: Miljødirektoratet

* I 2020 er det i forbindelse med covid-19-pandemien gitt tilleggsbevilgning på 50 millioner kroner frie midler og 20 millioner kroner til øremerkede utviklingskontrakter innen hurtigbåter.

Figur 4 viser at det i perioden 2016–2021 samlet er bevilget nesten 930 millioner kroner i frie midler til Klimasats. I 2016 ble det bevilget 98 millioner kroner i frie midler. Bevilgningene økte de påfølgende årene og var på det høyeste vel 230 millioner kroner i 2020. I 2021 er bevilgningen til Klimasats redusert til 100 millioner kroner. I perioden 2019–2021 ble det også bevilget 201 millioner kroner til øremerket satsing på utvikling av hurtigbåter med null- og lavutslippsløsninger.

I perioden 2016–2020 har over 1300 prosjekter fått støtte på til sammen 900 millioner kroner, hvorav 103 prosjekter er avlyst.⁶² Omkring 60 prosent av prosjektene som har søkt, har fått innvilget støtte, og dette utgjør nesten 40 prosent av de omsøkte midlene målt i kroner i denne perioden. Figur 4 viser at antallet prosjekter som har fått tildelt midler, har økt, fra 141 prosjekter i 2016 til 373 prosjekter i 2019. I 2020 er antallet prosjekter noe redusert. Miljødirektoratet oppgir at god dialog med statsforvalterne, andre støtteforvaltere og faginstanser gjør at de unngår overlapp med andre støtteordninger og kan prioritere søknader deretter. En evaluering av klimaeffekten av Klimasats, det vil si utslipps- og omstillingseffekten, viser at prosjekter som har fått støtte, har bidratt til klimagassreduksjoner i perioden 2016–2020, og at de potensielt vil gjøre det også i kommende år.⁶³

Alle som får tildelt Klimasats-støtte, er pliktige til å rapportere aktiviteter, resultater, klimaeffekter og kostnader ved tiltakene til Miljødirektoratet. Slik rapportering er et viktig grunnlag for vurderingen av hvilke tiltak som skal få støtte, samtidig som kommunene har et behov for å dokumentere klimaeffektene i prosjektene sine. Det er derimot få prosjekter som beregner og rapporterer utslippseffekter.⁶⁴ Miljødirektoratet opplyser i intervju at det har iverksatt tiltak for å forenkle utslippsberegningene – det krever blant annet mer aktivitetsbasert rapportering av grunnlaget for utslippsberegningene, og det har gjennomført forbedringer i veiledningen til rapporteringen og i verktøyene. I tillegg henviser det til tilgjengelige beregningsmalere og gir veiledning om andre beregningsverktøy og modeller som kan brukes. En evaluering av effektene av Klimasats peker også på at Miljødirektoratet etterspør kvalitative beskrivelser av omstillingseffektene både i søknaden og resultatrapporteringen av prosjektene.⁶⁵ Miljødirektoratet vurderte

⁶² Prop. 1 S (2020–2021) *Klima- og miljødepartementet*, s. 116.

⁶³ Menon Economics AS (2019) *Sluttrapport. Følgeevaluering av Klimasats. Tildelinger 2016–2018*. Menon-publikasjon nr. 80/2019.

⁶⁴ Civitas mfl. (2020) *Hvordan dokumentere effektene av klimasats? Effektevaluering av Klimasats i perioden 2016–2020 med forslag til nye dokumentasjonsmetoder*, Menon Economics AS (2019) *Sluttrapport. Følgeevaluering av Klimasats. Tildelinger 2016–2018*. Menon-publikasjon nr. 80/2019.

⁶⁵ Civitas mfl. (2020) *Hvordan dokumentere effektene av klimasats? Effektevaluering av Klimasats i perioden 2016–2020 med forslag til nye dokumentasjonsmetoder*.

tidligere omstillingseffekten i hver søknad, men opplyser at det fra 2021 vil ta i bruk et nytt metodisk rammeverk som skal legge et grunnlag for en systematisk vurdering.

En sentral del av Klimasats går ut på å spre informasjon om ordningen og erfaringer fra prosjekter som har fått støtte. Klimasats-prosjektene utgjør en stor kunnskapsbank, og på Miljødirektoratets nettsider publiseres en liste over alle Klimasats-prosjektene. Miljødirektoratet har satset på kunnskaps- og erfaringsdeling fra prosjektene gjennom veiledning, webinarer og regionale samlinger, men også gjennom podkaster, mediasaker og Facebook-gruppen «Lokale klimatiltak». Miljødirektoratet oppgir i intervju at det mener kunnskapsdelingen fra Klimasats gjør at klima er satt på dagsordenen i kommunene, og at denne fører til et bedre lokalt klimaarbeid ved at kommunene lærer av hverandre.

4.3.2 Andre støtteordninger

Enova

Enova er et statlig foretak som eies av Klima- og miljødepartementet, og som forvalter midler fra Klima- og energifondet.⁶⁶ Formålet med Enova og Klima- og energifondet er å bidra til at vi når Norges klimaforpliktelser og til omstillingen til lavutslippssamfunnet.⁶⁷ Investeringsstøtte fra Enova kan dekke deler av merkostnadene ved å velge mer energi- og klimavennlige løsninger, og økonomisk støtte fra Enova skal bidra til realiseringen av prosjekter innenfor alle sektorer i privat næringsliv og offentlige virksomheter. Enova har blant annet en sentral tilskuddsordning som skal fremme nullutslippstransport i offentlige anskaffelser der kjøretøyet ikke eies av oppdragsgiver og støtte fra Klimasats dermed ikke er aktuelt.⁶⁸ Enova tilbyr blant annet kommuner og fylkeskommuner og kollektivselskapene deres støtte til å bygge ladeinfrastruktur for offentlige veitransporttjenester. I tillegg har Enova bidratt med midler til bygging av infrastruktur for ferger og hurtigbåter. Investeringsstøtten dekker opptil 40 prosent av investeringskostnadene til infrastrukturen som kommunene eller fylkeskommunene vil investere i. Etter Klima- og miljødepartementets vurdering bidrar Enovas støtte til offentlige virksomheter til elektrifisering, særlig innenfor transportsektoren på land og til sjøs.

Innovasjon Norge

Med bevilgning fra Nærings- og fiskeridepartementet bidrar Innovasjon Norge med finansiell risikoavlastning og veiledning gjennom innovasjonspartnerskap mellom offentlige og private virksomheter som går sammen for å løse samfunnsutfordringer. Formålet med samarbeidet er å utvikle nye produkter og løsninger som ikke tilbys i markedet. Det er ikke lagt spesielle føringer på at prosjekter som fremmer klima og miljø skal prioriteres, men særlig innovasjonspartnerskap kan være egnet som virkemiddel for å fremme klima og miljø i offentlige anskaffelser.

I de 25 etablerte innovasjonspartnerskapene er 77 offentlige virksomheter involvert som prosjekteiere, prosjektpartnere og følgevirkosomheter. Det er de 25 prosjekteierne som tildeles finansiell støtte til å gjennomføre innovasjonspartnerskapet. 90 prosent av midlene går til utviklingsfasen og til de leverandørene som utvikler de nye løsningene, mens det resterende går til behovskartlegging, seminarer osv. der også prosjektpartnere og følgevirkosomheter deltar.

Grønne lån fra Kommunalbanken

Kommunalbanken tilbyr grønne lån med lav rente til investeringer som bidrar til lavere klimagassutslipp, energieffektivisering eller klimatilpasning. Alle kommuner, fylkeskommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper og andre virksomheter med kommunal garanti kan søke om grønne lån i Kommunalbanken innenfor kategoriene bygg, fornybar energi, transport, avfall og sirkulærøkonomi, vann og avløp, arealbruk og områdeprosjekter og klimatilpasning. Dersom prosjektet har fått tilsagn fra Enova eller Klimasats, kvalifiserer det som hovedregel til grønne lån. Det samme gjelder klimatilpasningsprosjekter som

⁶⁶ Enova (2020) *Årsrapport 2019*.

⁶⁷ Klima- og miljødepartementet og Enova SF (2020) *Avtale om forvaltning av midlene fra Klima- og energifondet i perioden 1. januar 2021 til 31. desember 2024 mellom Den norske stat ved Klima- og miljødepartementet og Enova SF*.

⁶⁸ Miljødirektoratet og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2020) *Nullutslippstransport i leveranser til det offentlige*.

har fått tilsagn fra Enova, og prosjekter som bruker spesifikke krav fra DFØs kriterieveiviser for bærekraftige offentlige anskaffelser.⁶⁹

Nasjonalt program for leverandørutvikling (Leverandørutviklingsprogrammet)

Leverandørutviklingsprogrammet har som formål å bidra til at flere kommunale og statlige virksomheter gjennomfører innovative anskaffelser.⁷⁰ Gjennom tidlig gjennomføring av markedsdialog skal programmet bidra til at flere leverandører deltar i konkurransene, og at offentlig sektor etterspør mer innovative løsninger enn den ellers ville ha gjort. Anskaffelsene blir eksempler som programmet løfter fram for å inspirere andre virksomheter til å gjennomføre innovative anskaffelser. Leverandørutviklingsprogrammet løfter derfor fram ulike anskaffelser, slik at alle virksomheter kan finne en anskaffelse som gir gjenkjennelseeffekt både med hensyn til størrelsen på virksomheten og nivået på anskaffelsen.⁷¹

Leverandørutviklingsprogrammet ble startet i samarbeid mellom NHO og KS, som sammen med DFØ, Innovasjon Norge og Norges forskningsråd er programansvarlige. NHO har prosjektlederansvaret gjennom et sekretariat.⁷² Programmet finansieres over statsbudsjettet og gjennom bidrag fra ca. 30 partnere bestående av kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter og eierne.⁷³ Nærings- og fiskeridepartementet har i perioden 2017–2021 bevilget totalt 30 millioner kroner i tilskudd til Leverandørutviklingsprogrammet.⁷⁴

Siden starten i 2010 har programmet bistått offentlige virksomheter med mer enn 200 innovative anskaffelser. Programmet har også utviklet en modell for å gjennomføre innovative anskaffelser. Metoden legger vekt på betydningen av at kommuner og statlige virksomheter implementerer både prosesser og holdninger som bidrar til innovasjon i anskaffelsesprosessen.⁷⁵ Resultater viser en positiv effekt for de virksomhetene som har fått bistand fra programmet, men det er usikkert om det foreligger spredningseffekt til de virksomhetene som ikke har vært i direkte kontakt med programmet.⁷⁶

4.4 Offentlige innkjøperes kjennskap til støtteordningene

Riksrevisjonens spørreundersøkelse til offentlige innkjøpere viser at de har varierende kjennskap til støtteordningene som offentlige virksomheter kan søke om midler eller bistand fra for å legge til rette for grønne og innovative anskaffelser. Kommuner og fylkeskommuner kan søke om økonomisk støtte fra Klimasats, og vel 40 prosent av innkjøperne i hver av disse virksomhetstypene er kjent med ordningen. 65 prosent av innkjøperne i de interkommunale selskapene kjenner til grønne lån fra Kommunalbanken. Under 20 prosent av innkjøperne i kommunene og i fylkeskommunene har kjennskap til grønne lån, noe som kan ha sammenheng med at de ikke gjennomfører anskaffelser av stor nok verdi, eller er i posisjon til å ta opp lån på vegne av virksomheten.

Støtteordningene til Enova og Innovasjon Norge er mest kjent blant innkjøpere i interkommunale selskaper og minst kjent blant innkjøpere i statlige virksomheter.

Leverandørutviklingsprogrammet er særlig kjent blant innkjøpere i fylkeskommunene, der 71 prosent er kjent med ordningen, mens omkring 30 prosent av innkjøperne i henholdsvis kommunene og de statlige virksomhetene er kjent med ordningen.

⁶⁹ Den norske stats kommunalbank (2021) *Kriteriesett Grønne lån*, oppdatert mars 2021.

⁷⁰ Prop. 1 S (2020–2021) *Nærings- og fiskeridepartementet*, s. 80.

⁷¹ Prop. 1 S (2020–2021) *Nærings- og fiskeridepartementet*.

⁷² <https://innovativeanskaffelser.no/om-oss/> [Hentedato 7. desember 2020].

⁷³ <http://leverandorutvikling.no/om-oss/> [Hentedato 7. desember 2020].

⁷⁴ Nærings- og fiskeridepartementet (2017–2021) Tilskuddsbrev til Nasjonalt program for leverandørutvikling.

⁷⁵ Prop. 1 S (2020–2021) *Klima- og miljødepartementet*, s. 337.

⁷⁶ Prop. 1 S (2020–2021) *Nærings- og fiskeridepartementet*, s. 80.

5 Offentlige virksomheters systemer og rutiner for å ta klima- og miljøhensyn i anskaffelser

Dette kapitlet beskriver hvordan offentlige virksomheter har organisert innkjøpsfunksjonen og innrettet anskaffelsespraksisen for å ivareta klima- og miljøhensyn i anskaffelser.

Kort oppsummert viser undersøkelsen at offentlige virksomheter i varierende grad arbeider systematisk og helhetlig med innkjøpsporteføljen. Mange offentlige virksomheter har etablert overordnede og konkrete mål for å ta klima- og miljøhensyn i anskaffelser, men færre har forankret klima- og miljømålene i styrende dokumenter. 19 prosent av virksomhetene med overordnede klima- og miljømål har ikke vurdert i hvilke anskaffelser det er relevant for innkjøperne å ta slike hensyn, jf. anskaffelsesloven § 5. Til tross for at et flertall av de offentlige virksomhetene med klima- og miljømål har etablert rutiner og retningslinjer som legger føringer på og gir anbefalinger om hvordan innkjøpere skal ta slike hensyn, er det få virksomheter som har etablert systemer og rutiner for å følge opp at klima- og miljømålene nås. Kommunene har i noe mindre grad enn andre offentlige virksomheter en helhetlig tilnærming for å ivareta klima- og miljøhensyn i anskaffelsesprosessen.

5.1 Virksomhetenes organisering av innkjøpsfunksjonen

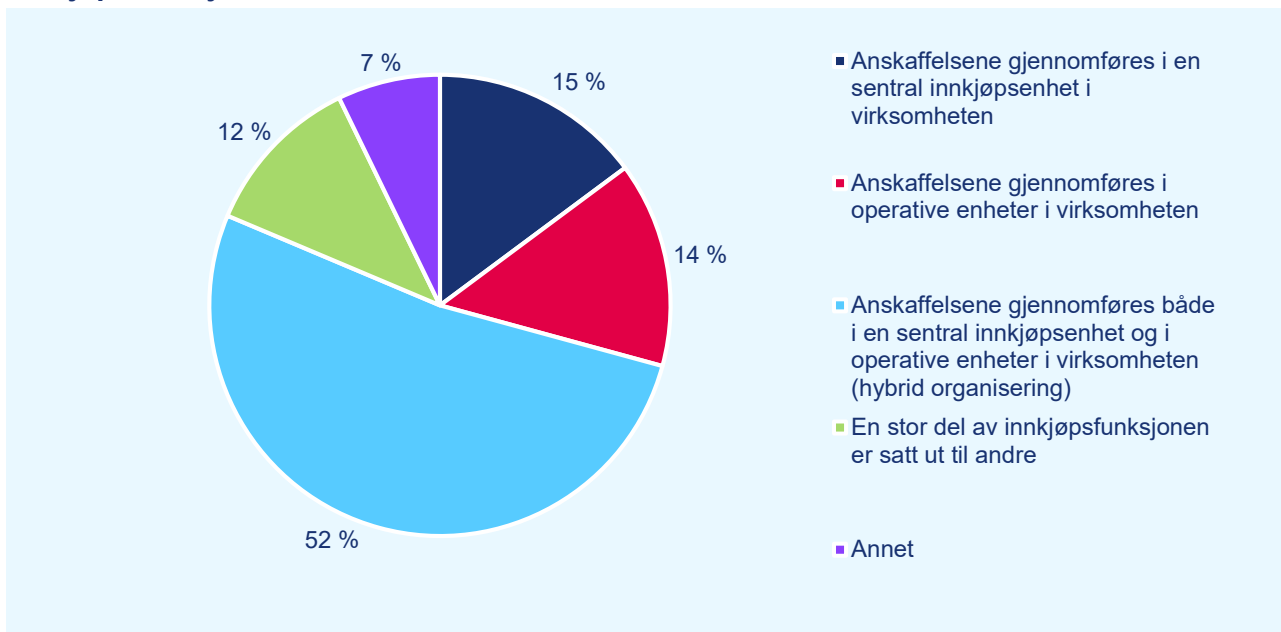
5.1.1 Organisering av innkjøpsfunksjonen i virksomhetene

Anskaffelser, som ved siden av lønn er offentlige virksomheters største utgiftspost, er et viktig virkemiddel for at offentlige virksomheter skal nå målsettingene for blant annet effektivisering og samfunnshensyn. Hvordan anskaffelsesarbeidet organiseres har stor betydning for om offentlige virksomheter utnytter ressursene best mulig og oppnår målsettingene.⁷⁷

Riksrevisjonens spørreundersøkelse til ledere av offentlige virksomheter, som ble besvart av 236 ledere, viser at offentlige virksomheter i varierende grad arbeider systematisk og helhetlig med innkjøpsporteføljen. 62 prosent av lederne oppgir at virksomheten har etablert en innkjøpsstrategi eller tilsvarende som er relevant for hele virksomheten, men bare 22 prosent av virksomhetene har en samlet planlegging som gjelder alle innkjøpsaktivitetene i innkjøpsporteføljen. 42 prosent oppgir at virksomheten ikke har utpekt noen til å ha et overordnet samordningsansvar for virksomhetens innkjøpsportefølje, og 16 prosent har ikke lagt til rette for en enhetlig styring av innkjøpsporteføljen. Kommunene scorer jevnt over lavere enn de øvrige virksomhetstypene på disse spørsmålene.

⁷⁷ Digitaliseringsdirektoratet (2020) *Fra støtte til strategisk premissgiver? Om utvikling og organisering av anskaffelsesfunksjonen*. Rapport 2020:1.

Figur 5 Prosentvis fordeling av offentlige virksomheters organisering av innkjøpsfunksjonen



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til ledere av offentlige virksomheter (n = 236)

Figur 5 viser at 52 prosent av offentlige virksomheter gjennomfører anskaffelsene både i en sentral innkjøpsenhet og i operative enheter i virksomheten. En analyse gjennomført av Digitaliseringsdirektoratet (2020) viser at en slik hybrid organisering som regel innebærer at anskaffelser som dekker felles behov, blir gjennomført av en sentralisert enhet, mens særegne anskaffelser blir gjennomført desentralisert av de enkelte enhetene.⁷⁸ Figur 5 viser også at bare en liten andel av virksomhetene gjennomfører anskaffelsene primært i en sentral innkjøpsenhet eller primært i operative enheter, henholdsvis 15 og 14 prosent. 12 prosent av virksomhetene setter ut en stor del av innkjøpsfunksjonen til et innkjøpssamarbeid eller en annen virksomhet. Det skjer gjerne fordi virksomheten ikke er stor nok til å ha tilstrekkelig med ressurser og kompetanse i egen organisasjon.⁷⁹ Fylkeskommunene og aksjeselskapene har en sentral eller hybrid organisering av innkjøpsfunksjonen. De andre virksomhetstypene har innslag av alle former for organisering, men de fleste har en hybrid organisering.

5.1.2 Innkjøpssamarbeid

Samarbeid med andre offentlige oppdragsgivere i gjennomføringen av anskaffelser kan gi reduserte transaksjonskostnader, bedre priser og kvalitet på varer og tjenester, bedre betingelser og bedre muligheter til å ivareta samfunnshensyn som klima og miljø. Det finnes mange typer innkjøpssamarbeid, fra midlertidige samarbeid om enkeltanskaffelser mellom to oppdragsgivere til permanente innkjøpssentraler⁸⁰ som er etablert for å kjøpe inn varer og tjenester på vegne av en rekke oppdragsgivere. Innkjøpssamarbeid kan også være begrenset til samarbeid om å anskaffe spesifikke varer eller tjenester, og det kan omfatte nettverk der ulike virksomheter møtes for å utveksle erfaringer eller råd i forbindelse med offentlige innkjøp.⁸¹

Kartlegginger viser at et flertall av alle offentlige oppdragsgivere er en del av ett eller flere innkjøpssamarbeid, men det er stor variasjon i hvordan innkjøpssamarbeidet er organisert og størrelsen på samarbeidet. Av 213⁸² virksomhetsledere i statlige virksomheter, fylkeskommuner og kommuner som besvarte Riksrevisjonens spørreundersøkelse, oppgir 70 prosent at virksomheten samarbeider med andre virksomheter i gjennomføringen av én eller flere anskaffelser. Det gjelder for 76 prosent av kommunene og

⁷⁸ Digitaliseringsdirektoratet (2020) *Fra støtte til strategisk premissgiver? Om utvikling og organisering av anskaffelsesfunksjonen*. Rapport 2020:1.

⁷⁹ Digitaliseringsdirektoratet (2020) *Fra støtte til strategisk premissgiver? Om utvikling og organisering av anskaffelsesfunksjonen*. Rapport 2020:1.

⁸⁰ En innkjøpssentral er en offentlig oppdragsgiver som foretar samordnede innkjøp og eventuelt utfører tilknyttede innkjøpstjenester.

⁸¹ Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle anskaffelser*, s. 128.

⁸² Spørsmålet ble ikke stilt til ledere av aksjeselskap og interkommunale selskaper, da disse er opprettet for å løse konkrete oppgaver og/eller har samarbeid som en del av organisasjonsformen.

omkring halvparten av fylkeskommunene og de statlige virksomhetene. 26 prosent av virksomhetene deltar i uformelle samarbeid i enkelte anskaffelser. Forskjellene mellom virksomhetstypene er små. 6 prosent av virksomhetslederne oppgir at virksomheten ikke samarbeider med andre i gjennomføringen av anskaffelser. En undersøkelse av innkjøpssamarbeid i kommunesektoren fra 2021 viser at omkring 70 prosent av landets kommuner deltar i til sammen 36 formaliserte, helhetlige innkjøpssamarbeid. Andre typer samarbeid brukes av tilnærmet alle kommuner, også de som inngår i formaliserte innkjøpssamarbeid.⁸³

Det er også etablert andre former for samordning av anskaffelser. Statens innkjøpssenter, som ble etablert som en prøveordning 1. januar 2016, inngår og forvalter fellesavtaler for statlige virksomheter. Fellesavtalene er obligatoriske for alle statlige forvaltningsorganer i sivil sektor med mindre virksomheten har meldt fravalg fra den aktuelle avtalen. Evalueringen av Statens innkjøpssenter som prøveordning konkluderer med at senteret ivaretar samfunnshensyn som miljø og sosialt ansvar på en god måte.⁸⁴ Ifølge Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle anskaffelser* kan det være både kvalitative og kvantitative gevinster å hente ved å øke graden av samordning av statlige innkjøp og ved å etablere løsninger på tvers av sektorer. Andre nordiske land samordner kommunale anskaffelser i langt større grad enn Norge. Danmark, Sverige og Finland har alle etablert landsdekkende innkjøpssentraler som inngår rammeavtaler for kommunale virksomheter innenfor ca. 60–70 produkt- og tjenesteområder. Organiseringen av innkjøpssentralene varierer fra land til land.⁸⁵ Det finnes ikke lignende avtaler for kommunale og fylkeskommunale virksomheter i Norge.

5.2 Virksomhetenes mål om klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser

Offentlige oppdragsgivere skal i anskaffelsespraksisen ha en helhetlig tilnærming til hvordan klima- og miljøhensyn skal ivaretas, og ha egnede rutiner for å fremme dette i anskaffelsene sine. Virksomhetsledelsen bør ha overordnede mål for innkjøpsområdet i form av en anskaffelsesstrategi, og oppdragsgiverne bør ha utformet rutiner for hvordan anskaffelsene skal følges opp.

Figur 6 Offentlige virksomheters mål for grønne anskaffelser. Prosent



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til ledere av offentlige virksomheter

* Besvart av virksomhetsledere som svarte «Ja» på spørsmålet «Har virksomheten fastsatt overordnede mål om å ta klima- og miljøhensyn i anskaffelser?».

⁸³ Oslo Economics AS mfl. (2021) *Innkjøpssamarbeid i kommunesektoren*. OE-rapport 2021–5.

⁸⁴ Oslo Economics AS og Inventura AS (2019) *Evaluering av Statens innkjøpssenter, utredning på oppdrag fra for Kommunal- og moderniseringsdepartementet*. OE-rapport 2019_1.

⁸⁵ Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle anskaffelser*, s. 136.

I Riksrevisjonens spørreundersøkelse til ledere av offentlige virksomheter kartlegger vi om virksomhetene har innrettet anskaffelsespraksisen i tråd med kravene i anskaffelsesregelverket. Figur 6 viser at 70 prosent av de offentlige virksomhetene har fastsatt overordnede mål om å ta klima- og miljøhensyn i anskaffelser. Av disse virksomhetene har 73 prosent også etablert konkrete mål for klima og miljø som understøtter de overordnede målene. Kommunene har noe lavere andeler enn de øvrige offentlige virksomhetene.

Virksomhetsledelsens mål for klima- og miljøhensyn i anskaffelser bør være forankret i virksomhetens anskaffelsesstrategi eller i andre styrende dokumenter. Slike dokumenter kan for eksempel være handlingsplaner, klima- og miljøplaner eller klimabudsjett. En anskaffelsesstrategi er et av toppledelsens virkemidler for å sikre at virksomhetens pengebruk støtter opp under virksomhetens mål. Anskaffelsesstrategien skal vise virksomhetens overordnede veivalg og satsinger for innkjøpsfunksjonen. Ved å sørge for at anskaffelsesstrategien støtter opp om virksomhetens overordnede oppgaver og mål, blir strategien en viktig kobling mellom overordnede føringer, virksomhetens mål og virksomhetens løpende innkjøp av varer og tjenester.⁸⁶ Figur 6 viser at 62 prosent av lederne av offentlige virksomheter oppgir at virksomheten har etablert en anskaffelsesstrategi eller tilsvarende som er relevant for hele virksomheten. Fylkeskommunene og aksjeselskapene har høyere andeler.

Klima- og miljømål i anskaffelsesstrategier eller tilsvarende dokumenter

I Riksrevisjonens spørreundersøkelse til offentlige innkjøpere, som ble besvart av 210 innkjøpere, svarer 67 prosent av innkjøperne at de er kjent med ledelsens signaler om at klima- og miljøhensyn skal vektlegges i anskaffelser, og at signalene er innarbeidet i virksomhetens styrende dokumenter. 52 prosent av innkjøperne oppgir at virksomheten har innarbeidet klima- og miljøhensyn i anskaffelsesstrategien. Andelen er høyere for fylkeskommunene og de statlige virksomhetene. 14 prosent av innkjøperne oppgir at ledelsens signaler ikke er innarbeidet i virksomhetens styrende dokumenter, mens 11 prosent er usikre på om ledelsens signaler er innarbeidet i disse dokumentene. 8 prosent av innkjøperne oppgir at de ikke vet om ledelsen har gitt signaler om at virksomheten skal ta klima- og miljøhensyn i anskaffelser.

Andelen innkjøpere som oppgir at signalene er innarbeidet i virksomhetens styrende dokumenter, er høyest i fylkeskommunene og i de interkommunale selskapene. Der ledelsens signaler er innarbeidet i virksomhetens styrende dokumenter, oppgir vel halvparten av innkjøperne at det legges konkrete føringer på hvordan klima- og miljøhensyn skal vektlegges i anskaffelser. Kommunene og de statlige virksomhetene legger i noe større grad konkrete føringer på dette.

En gjennomgang av anskaffelsesstrategiene eller tilsvarende dokumenter⁸⁷ for 46 offentlige virksomheter som har innarbeidet klima- og miljømål, viser at det er store variasjoner i hvor detaljert målene er beskrevet. Enkelte virksomheter omtaler klima- og miljømålene på en overordnet måte, men de fleste gir mer utdypende beskrivelser av hvordan klima- og miljøhensyn skal ivaretas i anskaffelsene.

Virksomheter som omtaler klima- og miljømålene mer overordnet, har gjerne en målbeskrivelse som ligger tett opp til anskaffelsesregelverkets miljøbestemmelser. En kommune beskriver klima- og miljømålet på følgende måte:

⁸⁶ Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle anskaffelser*.

⁸⁷ Andre dokumenter enn anskaffelsesstrategier er for eksempel handlingsplaner, retningslinjer og plandokumenter.

«skal innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger i et livssyklusperspektiv. [...] Det å vektlegge klima- og miljøhensyn, sosialt ansvar og ansvar for å motvirke sosial dumping ved anskaffelser til kommunen, skal være en naturlig del av anskaffelsesprosessen. Slike forhold er en like viktig del av 'det gode innkjøp' som god kvalitet og gode priser.»

Kilde: Anskaffelsesstrategien til en kommune

I tillegg til å gi uttrykk for klima- og miljømålene beskriver mange hvordan virksomheten kan ta klima- og miljøhensyn, for eksempel ved å legge føringer på at virksomheten skal legge til rette for sirkulære løsninger og velge utslippsfrie eller utslippsreducerende varer og tjenester. Noen beskriver også administrative tiltak som virksomheten skal iverksette. Slike tiltak kan for eksempel gå ut på å etablere egnede beslutningsstrukturer som sikrer at klima- og miljøaspektet ivaretas, å utarbeide indikatorer for å måle miljøeffektene og -gevinstene av anskaffelsene og å utarbeide overordnede strategier for kommende anskaffelser for å undersøke hvilke konkurranser og kontrakter som vil gi størst miljøgevinster.

I noen anskaffelsesstrategier omtaler virksomhetene produkt- og tjenesteområdene der det skal tas klima- og miljøhensyn. Andre virksomheter fastsetter konkrete klima- og miljøkrav som skal stilles i anskaffelsene. Dette kan for eksempel være krav om at virksomheten skal søke å anskaffe nullutslippsbiler når kravet til rekkevidde er mindre eller lik 300 kilometer, eller at minst 80 prosent av rammeavtalene for kjøp av varer skal ha miljø som et viktig tildelingskriterium. Noen kommuner viser til at mål og tiltak i vedtatte klima- og energiplaner eller tilsvarende skal være førende for hvilke klima- og miljøkrav som skal stilles.

Virksomhetsledelsens signaler om å ta klima- og miljøhensyn i anskaffelser kan ifølge offentlige innkjøpere vi har intervjuet, både fremme og hemme praksisen deres når det gjelder grønne anskaffelser. En kommune opplyser at nylig vedtatte klima- og energiplaner i kommunen ble førende for hvilke klima- og miljøkrav som ble stilt da de satte ut avfallstjenester på anbud. En annen kommune opplyser at de ønsker å ta klima- og miljøhensyn, men mangler signaler fra den politiske ledelsen om at dette er ønskelig. Det er også et eksempel på at et politisk vedtak om å etterspørre fossilfrie bygg- og anleggsplasser, utslippsfrie driftsanlegg og utslippsfrie biler førte til at en oppdragsgiver raskt måtte endre anskaffelsespraksisen og skaffe seg miljøkompetanse for å følge opp vedtaket.

5.3 Virksomhetenes vurdering av i hvilke anskaffelser det er relevant å ta klima- og miljøhensyn

Anskaffelsesloven krever at oppdragsgiverne skaffer seg en oversikt over anskaffelsene sine, og vurderer på hvilke områder og i hvilke anskaffelser det er klima- og miljøgevinster å hente. Riksrevisjonens spørreundersøkelse til ledere av offentlige virksomheter viser at 19 prosent av virksomhetene som har fastsatt overordnede mål om å ta klima- og miljøhensyn i anskaffelser, ikke har vurdert i hvilke anskaffelser det er relevant å ta slike hensyn. Av virksomhetstypene har kommunene den høyeste andelen der 25 prosent ikke har vurdert i hvilke anskaffelser det er relevant å ta slike hensyn.

Virksomhetene vektlegger flere forhold når de vurderer i hvilke anskaffelser det er relevant å ta klima- og miljøhensyn. 61 prosent av virksomhetene vurderer det som relevant å ta klima- og miljøhensyn i anskaffelser innenfor spesifikke produkt- og tjenesteområder. 43 prosent av virksomhetene vurderer det som relevant å ta hensyn til klima og miljø i anskaffelser der det finnes miljøvennlige alternativer med tilsvarende kvalitet til en akseptabel pris. Å ta klima- og miljøhensyn i anskaffelser over en viss verdi og/eller størrelse vurderes som relevant av 17 prosent av virksomhetene. Det er bare mindre forskjeller mellom

virksomhetstypene. Noen virksomhetsledere oppgir at de vurderer hvor det er relevant å vektlegge klima- og miljøhensyn, i den enkelte anskaffelse.

5.4 Virksomhetenes rutiner og retningslinjer for å hjelpe offentlige innkjøpere med å ta klima- og miljøhensyn

Rutiner og retningslinjer legger føringer på og gir anbefalinger om hvordan oppgaver og aktiviteter skal gjennomføres, og kan støtte innkjøpere i arbeidet med å ta klima- og miljøhensyn. Spørreundersøkelsene til offentlige virksomhetsledere og innkjøpere belyser hvilke rutiner og/eller retningslinjer virksomhetene har etablert for å hjelpe innkjøperne med å ta klima- og miljøhensyn i anskaffelser. Undersøkelsen viser at 18 prosent av lederne oppgir at virksomhetene ikke har etablert dette, mens andelen blant innkjøperne er 20 prosent. Videre oppgir 44 prosent av virksomhetslederne at virksomheten har rutiner og/eller retningslinjer for å planlegge og gjennomføre klima- og miljøvennlige anskaffelser, mens 33 prosent av innkjøperne oppgir dette. Omkring en firedel av virksomhetslederne og innkjøperne svarer at virksomheten har rutiner og/eller retningslinjer for hvordan klima- og miljøhensyn skal følges opp i kontraktsoppfølgingen. I tillegg viser spørreundersøkelsen til virksomhetslederne at 48 prosent av virksomhetene har rutiner og/eller retningslinjer for hvordan de skal ta klima- og miljøhensyn, herunder om klima og miljø skal stilles som krav eller kriterier eller vektet i tildelingskriteriene.

Funnene viser at innkjøpere som oppgir at ledelsen har gitt signaler om at klima- og miljøhensyn skal vektlegges i anskaffelser, også i større grad har rutiner og/eller retningslinjer som hjelper dem med å gjennomføre grønne anskaffelser.

5.5 Virksomhetenes oppfølging av mål for klima- og miljøhensyn i anskaffelser

Figur 7 Har offentlige virksomheter etablert systemer og rutiner for å følge opp klima- og miljømålene for anskaffelser? Prosent



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til ledere av offentlige virksomheter (n = 165)

Gjennom oppfølging får ledelsen informasjon om hvorvidt fastsatte mål om å vektlegge klima- og miljøhensyn i anskaffelser nås, og om virksomhetenes rutiner og retningslinjer for å hjelpe innkjøpere med å

ta slike hensyn etterleves og gir ønsket effekt. Regelmessig og systematisk oppfølging vil også bidra til at svakheter korrigeres før de i vesentlig grad påvirker virksomhetens evne til å oppfylle fastsatte mål og krav.

Figur 7 viser at 56 prosent av de offentlige virksomhetene ikke har etablert systemer og rutiner som sikrer at innkjøperne etterlever interne rutiner og/eller retningslinjer for klima- og miljøhensyn i anskaffelser. 65 prosent av virksomhetene har ikke etablert systemer og rutiner for å følge opp at fastsatte mål for klima- og miljøhensyn i anskaffelser nås. Andelen som ikke har etablert slike systemer og rutiner, er vesentlig høyere blant kommunene enn blant de andre virksomhetstypene.

5.5.1 Styringsparametere og rapportering av klima- og miljøhensyn i anskaffelser

Ved å ta i bruk styringsparametere kan virksomhetene synliggjøre i hvilken grad de når de overordnede målene om å vektlegge klima- og miljøhensyn i anskaffelser i en gitt periode. Valg av styringsparametere indikerer hva virksomhetsledelsen ønsker å legge spesiell vekt på, men styringsparametere sier ikke noe om hvorvidt et prioritert mål er realisert på en god måte.

Offentlige virksomheter har i begrenset grad utarbeidet og rapportert på styringsparametere for klima og miljø. Figur 7 viser at 76 prosent av virksomhetslederne oppgir at virksomheten ikke har etablert styringsparametere for de fastsatte klima- og miljømålene i anskaffelser. Av virksomhetstypene er det kommunene og de statlige virksomhetene som i størst grad ikke har etablert slike styringsparametere. I vel halvparten av virksomhetene med overordnede mål for klima- og miljøhensyn i anskaffelser får ikke ledelsen noen systematisk rapportering om måloppnåelsen. I 28 prosent av virksomhetene får ledelsen en årlig rapportering om måloppnåelsen, mens 14 prosent får periodisk rapportering. Andelen virksomhetsledere som ikke får noen systematisk rapportering om måloppnåelsen, er høyest i kommunene og i de statlige virksomhetene, mens andelen virksomhetsledere som får periodisk rapportering, er høyest i de interkommunale selskapene og aksjeselskapene.

DFØs modenhetsundersøkelse for 2020 viser samme tendens. Virksomhetene som rapporterer internt på styringsparametere for miljøhensyn, oppgir at de oftest rapporterer om reduksjon i klimabelastning, antall anskaffelser med miljøkrav og reduksjon av miljøbelastning.⁸⁸

5.5.2 Risikovurdering av fastsatte mål for klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser

Det er viktig å identifisere risikoer som kan hindre at virksomhetens mål og krav blir oppfylt. Risikovurdering er et viktig verktøy for å beslutte hvilke områder og prosesser som bør ha størst prioritet og gir grunnlag for å vurdere behovet for forbedringer i form av tiltak og prioritering av hva som bør følges opp.⁸⁹

Figur 7 viser at 19 prosent av virksomhetene har gjennomført risikovurderinger knyttet til de fastsatte klima- og miljømålene for anskaffelser. Omkring ett av tre aksjeselskaper og interkommunale selskaper oppgir at de har gjennomført slike risikovurderinger. Ingen av fylkeskommunene og 16 prosent av kommunene gjennomfører risikovurderinger knyttet til målene om å vektlegge klima- og miljøhensyn i anskaffelser.

⁸⁸ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2021) *Modenhet i offentlige anskaffelser. Rapport 2020*.

⁸⁹ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2020) *Veileder for internkontroll*, sist oppdatert 15. oktober 2020.

6 Offentlige virksomheters praksis med å stille klima- og miljøkrav i anskaffelser

Dette kapitlet beskriver hvordan offentlige oppdragsgivere stiller klima- og miljøkrav i anskaffelsene sine. Kapitlet tar først for seg ulike måter å stille klima- og miljøkrav på, før det gir en overordnet oppsummering av offentlige virksomheters praktisering av miljøbestemmelsene i anskaffelsesregelverket. Deretter følger en beskrivelse av funnene innenfor hvert av de utvalgte produkt- og tjenesteområdene mat- og drikkeprodukter, måltidstjenester, motorkjøretøy, veitransporttjenester og avfallstjenester⁹⁰ samt en beskrivelse av hvilke kontrollrutiner offentlige oppdragsgivere har for å sikre at den avtalte ytelsen faktisk leveres, i kontraktsoppfølgingen.

Kort oppsummert viser undersøkelsen at mange offentlige oppdragsgivere stiller klima- og miljøkrav i anskaffelsene sine, men kravene som stilles, har ofte et lavt ambisjonsnivå med begrenset klima- og miljøeffekt. Den høyeste andelen anskaffelser med klima- og miljøkrav finner vi på områdene mat- og drikkeprodukter og måltidstjenester, mens vi finner den laveste andelen på områdene motorkjøretøy og veitransporttjenester. Offentlige oppdragsgivere stiller klima- og miljøkrav med et lavt ambisjonsnivå i anskaffelser av avfallstjenester.

6.1 Hvordan stille klima- og miljøkrav i offentlige anskaffelser

Offentlige oppdragsgivere kan etterspørre mer klima- og miljøvennlige løsninger ved å stille krav til varene eller tjenestene som kjøpes. Av anskaffelsesloven § 5 går det fram at miljøkrav og -kriterier kan stilles i alle trinn av anskaffelsesprosessen. Hvilke krav som stilles, og hvordan disse kommer til uttrykk, må vurderes konkret for hver enkelt anskaffelse. Alle krav og kriterier må være knyttet til leveransen, og kostnadene og de administrative byrdene som kravene medfører, må veies opp mot nytten og effekten disse har for å fremme klima og miljø, både for oppdragsgiver og for leverandørene.

Gjennom markedsundersøkelser kan oppdragsgivere få innsikt i et markeds modenhet og hva det er i stand til å levere. I dialog med leverandører kan oppdragsgivere få innspill fra markedet som blir avgjørende for hvilket ambisjonsnivå anskaffelsen skal ha. I et modent marked kan det lønne seg å stille minstekrav for miljøegenskaper i kravspesifikasjonen, mens det i markeder der få leverandører kan oppfylle et krav, vil kunne lønne seg å vekte bedre miljøegenskaper i tildelingskriteriene. Da vil oppdragsgiver kunne velge dem som går foran, uten at det blir uforholdsmessig fordyrende eller bidrar til å hindre konkurranse. De ulike klima- og miljøkravene kan komme til uttrykk på flere måter, og hvordan kravene formuleres, avhenger av markedets modenhet.

Tabell 2 viser hvordan oppdragsgivere kan stille ulike krav og kriterier for klima og miljø i et konkurransegrunnlag.

⁹⁰ Produkt- og tjenestekodene (CPV-kodene) for de valgte områdene er 15000000 næringsmidler, drikkevarer, tobakk og relaterte produkter, 55500000 kantine- og cateringtjenester, 34100000 motorkjøretøy, 60100000 veitransporttjenester og 90500000 avfallstjenester.

Tabell 2 Måter å stille krav og kriterier for klima og miljø på i offentlige anskaffelser

Kvalifikasjonskrav	Kravspesifikasjon	Tildelingskriterium	Kontraktsvilkår
Minimumskrav som stilles til leverandører som ønsker å delta	Miljøegenskaper ved varen/tjenesten som skal oppfylles	Konkurranseskriterier som tilbudene skal rangeres etter	Krav som skal oppfylles av leverandøren, eller ytelsen som blir levert gjennom kontraktsperioden
Eksempel: Leverandøren skal ha et tredjepartsattestert miljøledelsessystem	Eksempel: Minst 60 prosent av bilene skal kjøre på biodrivstoff	Eksempel: Høyere andel biler enn 60 prosent som kjører på biodrivstoff, vil tillegges vekt	Eksempel: Biler som byttes ut i kontraktsperioden, skal ha nullutslippsteknologi

Kilde: Direktoratet for forvaltning og økonomistyring og Næringslivets Hovedorganisasjon (2020) *Kom i gang med grønne anskaffelser*

Kvalifikasjonskrav (minimumskrav til leverandør) sikrer at leverandørene har den nødvendige kompetansen, kapasiteten eller systemene som kreves for å innfri forpliktelsene i kontrakten. For å sikre at leverandøren har tilstrekkelig miljøkompetanse, kan det for eksempel være aktuelt å stille krav til miljøledelsestiltak, kvalitetssikringsrutiner, miljøledelsessystem, miljøkompetanse i virksomheten eller erfaring fra tilsvarende prosjekter. Kravene som stilles skal ha tilknytning til og stå i forhold til leveransen.

Faktaboks 2 Miljøledelsessystem

Miljøledelsessystem

Miljøledelsesstandarder og -system er verktøy til bruk i organisasjoner. Verktøyet skal bidra til å sikre at leverandører arbeider for gode miljømålsettinger, rutiner og tiltak både internt i virksomheten, men også for det leverandørene produserer eller leverer. Dette forbedres jevnlig for den produksjonen eller tjenesteutøvelsen organisasjonen har eller leverer og det er dette som er det relevante for offentlige anskaffelser.

Miljøledelsesstandarder skal sikre at leverandørenes miljømål og -arbeid oppdateres og utvikles over tid. Et tredjepartssertifisert system innebærer at leverandørene sertifiserer seg gjennom EMAS, ISO 14001, Miljøfyrtårn eller andre miljøledelsesstandarder eller -systemer basert på relevante europeiske eller internasjonale standarder fra akkrediterte organer.

Kilde: anskaffelser.no

En godt utformet *kravspesifikasjon* legger grunnlaget for en god anskaffelse. Kravspesifikasjonen har betydning for hvilke leverandører som kan delta, og hvilke løsninger som tilbys. Markedsundersøkelser kan brukes til å avgjøre om leverandørene er modne til å levere på slike krav. Dersom markedet er modent, bør det stilles minimumskrav til anskaffelsen.⁹¹ Et minimumskrav brukes for å sette et nedre nivå for hva oppdragsgiver er villig til å godta, for eksempel når det gjelder utslippsnivåer, mens krav i form av behovs- og funksjonsbeskrivelser for eksempel kan være et ønske om redusert støy fra et kjøretøy. I slike tilfeller er det opp til leverandøren å finne den beste løsningen. Oppdragsgiver kan kombinere slike krav med tildelingskriterier for å premiere de leverandørene som tilbyr de beste løsningene. Om markedet ikke er modent på utlysningstidspunktet, kan oppdragsgivere forberede markedet på at strengere minimumskrav vil

⁹¹ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring og Næringslivets Hovedorganisasjon (2020) *Kom i gang med grønne anskaffelser*.

komme i senere utlysninger. Kravene i kravspesifikasjonen skal ha tilknytning til leveransen og stå i forhold til anskaffelsens formål og verdi.

Tildelingskriterier er godt egnet når markedsundersøkelser tilsier at markedet som helhet ikke er modent for minimumskrav. Da kan leverandører som utvikler nye løsninger vinne konkurransen. Tildelingskriterier skal være egnet til å skille tilbudene fra hverandre, og evalueringen av disse skal være etterprøvbare. Minimum 30 prosent vektning gir et tydelig signal til leverandørene om at miljø er viktig i konkurransen, og kriteriet bør gjerne settes såpass høyt for å gi en ønsket klima- og miljøeffekt. Oppdragsgivere står likevel fritt til å gi klima- og miljøkriteriene lavere vekt dersom de vurderer det som mer hensiktsmessig i en anskaffelse, avhengig av hvilket behov som skal dekkes, markedets modenhet og hva som er samfunnsmessig hensiktsmessig.⁹² Miljø som tildelingskriterium innebærer at det blir vektet opp mot andre kriterier, for eksempel pris. En konsekvens av dette er at miljø kan få begrenset uttelling opp mot andre kriterier, men det innebærer også at den miljømessige effekten må være verdt det den eventuelt medfører av merkostnader. Hvor høyt man bør vekte miljø, vil derfor være en konkret vurdering i den enkelte anskaffelse.

Når markedet ikke er modent nok til at det kan stilles krav fra dag én av kontrakten, kan et *kontraktsvilkår* brukes for å sikre at virksomhetens behov og miljøegenskaper ved varen eller tjenesten blir oppfylt på sikt. Dette vil være aktuelt for avtaler som er av en viss varighet, som for eksempel rammeavtaler. Det skal gå fram av anskaffelsesdokumentene når kontraktsvilkåret skal være oppfylt.

De grunnleggende prinsippene for konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet må overholdes, og kravene og kriteriene som stilles for klima og miljø, skal være så konkrete at det er mulig å verifisere dem og følge dem opp. Dersom oppdragsgiver benytter seg av tildelingskriterier, skal det av konkurransegrunnlaget gå fram hvilken dokumentasjon som kreves.

6.1.1 Hvordan praksisen med å stille klima- og miljøkrav i anskaffelser er analysert i undersøkelsen

Innenfor de undersøkte områdene mat- og drikkeprodukter, måltidstjenester, motorkjøretøy, veitranporttjenester og avfallstjenester,⁹³ er alle tilgjengelige konkurransegrunnlag for utlyste anskaffelser i 2018 og 2019 analysert i en automatisert gjennomgang med tekstgraving. I tillegg er et tilfeldig utvalg konkurransegrunnlag innenfor hvert produkt- og tjenesteområde gjennomgått manuelt.⁹⁴ Krav og kriterier for klima og miljø som omhandler det samme, er klassifisert i ulike ordgrupper. I den manuelle gjennomgangen av anskaffelsene er kravene og kriteriene gradert etter ambisjonsnivå og klima- og miljøeffekt, og som vist i tabell 3 skilles det mellom tre nivåer av krav – lavt, middels og høyt ambisjonsnivå.

⁹² Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle anskaffelser*, s. 79.

⁹³ Produkt- og tjenestekodene (CPV-kodene) for de valgte områdene er 15000000 næringsmidler, drikkevarer, tobakk og relaterte produkter, 55500000 kantine- og cateringtjenester, 34100000 motorkjøretøy, 60100000 veitranporttjenester og 90500000 avfallstjenester.

⁹⁴ For en fullstendig beskrivelse av metode, se kapittel 2.1

Tabell 3 Gradering av klima- og miljøkrav etter ambisjonsnivå

Krav med lavt ambisjonsnivå	Krav med middels ambisjonsnivå	Krav med høyt ambisjonsnivå
Krav som kan brukes av alle oppdragsgivere, og som innebærer begrenset grad av verifisering av dokumentasjon og oppfølging.	Stiller høyere krav til prestasjon for miljø, samtidig som kravene som regel krever mer ressurser av oppdragsgiver og leverandør.	Stiller de fremste miljøkravene på området og/eller åpner for innovative løsninger. Krever mer ressurser av oppdragsgiver og leverandør.

Kilde: Riksrevisjonens gradering av klima- og miljøkrav i konkurransegrunnlagene

Graderingen av krav og kriterier for klima og miljø bygger på Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings (DFØs) kriterieveiviser for bærekraftige offentlige anskaffelser.⁹⁵ Kriterieveiviseren er et digitalt verktøy som skal hjelpe innkjøpere med å stille krav og kriterier til miljø og samfunnsansvar i anskaffelsesprosessen. Den inneholder informasjon om klima- og miljøbelastningen på området, forslag til formuleringer av krav og kriterier for miljø og sosialt ansvar, og informasjon om hvordan disse kravene skal dokumenteres. I DFØs kriterieveiviser er kravene og kriteriene delt inn i ambisjonsnivåene basis, avansert og spydspiss. Kriterieveiviserens tre ambisjonsnivå er til dels sammenfallende med de tre nivåene vi har benyttet i undersøkelsen. Den største forskjellen er at kriterieveiviserens spydspisskrav krever en høyere grad av innovasjon enn de kravene som ifølge vår vurdering har et høyt ambisjonsnivå. Ved anskaffelse av for eksempel personbiler vil et krav om nullutslippskjøretøy i kravspesifikasjonen være et avansert krav ifølge kriterieveiviseren. For å oppnå den høyeste graderingen (spydspiss) må oppdragsgiver formulere tildelingskriterier der utslippsnivået eller energiforbruket vektet og gis poeng. Dette innebærer at et absolutt krav om nullutslippskjøretøy i kravspesifikasjonen vil gi en lavere gradering i DFØs kriterieveiviser enn dersom tilbudte personbiler gis poeng basert på energiforbruk. En slik inndeling vil gi et skjevt bilde av offentlige oppdragsgiveres praksis, og ifølge vår vurdering er dette derfor et krav med et høyt ambisjonsnivå, da oppdragsgiver etterspør det produktet som i størst grad reduserer den skadelige miljøpåvirkningen.

6.2 Offentlige virksomheters praktisering av miljøbestemmelsene i anskaffelsesregelverket

Det er opp til oppdragsgiverne å vurdere hvilke klima- og miljøkrav som bør stilles, og hvor i prosessen kravene bør stilles for å gi det beste og mest effektive resultatet i den enkelte anskaffelse. Forholdsmessighetsprinsippet må imidlertid overholdes, og kravene som stilles, må stå i rimelig forhold til det som skal anskaffes.

Oppsummert viser analysene av konkurransegrunnlagene innenfor produkt- og tjenesteområdene mat- og drikkeprodukter, måltidstjenester, motorkjøretøy, veitransporttjenester og avfallstjenester at mange offentlige oppdragsgivere stiller klima- og miljøkrav i anskaffelsene, men at kravene som stilles, ofte har et lavt ambisjonsnivå med liten klima- og miljøeffekt. Gjennomgangen viser også at noen av kravene som stilles til klima og miljø, er uforholdsmessige. Mange oppdragsgivere stiller blant annet krav om at leverandørene skal ha et miljøledelsessystem for å være kvalifisert til å gjennomføre kontrakten (se faktaboks 2). Innenfor noen av produkt- og tjenesteområdene som er undersøkt vurderer DFØ i mange tilfeller at slike kvalifikasjonskrav er uforholdsmessige, og noen ganger ulovlige. Bruken av slike kvalifikasjonskrav kan blant annet bidra til å begrense konkurransen ved å ekskludere enkelte leverandører.⁹⁶

Oppdragsgivere har en viss fleksibilitet med hensyn til hvordan de tar klima- og miljøhensyn i anskaffelser, men ifølge anskaffelsesforskriften § 7-9 bør oppdragsgivere som velger å bruke miljø som tildelingskriterium,

⁹⁵ Revisjonens gradering av krav og -kriterier for klima og miljø ble gjennomført i begynnelsen av 2021, og senere endringer i kriterieveiviseren er ikke tatt hensyn til.

⁹⁶ E-post fra DFØ til Riksrevisjonen 9. november 2020.

som hovedregel vektes kriteriet minimum 30 prosent i konkurransen. Våre analyser av konkurransegrunnlag viser at denne bestemmelsen blir fulgt i begrenset grad. Innenfor de utvalgte produkt- og tjenesteområdene stilles miljø som et tildelingskriterium i mellom 33 og 53 prosent av anskaffelsene. I mange av disse vektes det ikke som et selvstendig kriterium, men inngår i andre kriterier som for eksempel kvalitet. Den reelle vektingen framgår dermed ikke. Miljø vektes minimum 30 prosent i bare 21 prosent av anskaffelsene som har dette som et tildelingskriterium. DFØ har ikke gjort noen større kartlegging av bruken av bestemmelsen, men direktoratets gjennomgang av konkurransegrunnlag gir indikasjoner på at bruken av miljø som tildelingskriterium har gått ned, og at miljø oftere stilles i kravspesifikasjonen eller som kontraktsvilkår. DFØ peker i intervju på at det å stille absolutte klima- og miljøkrav er et sterkere virkemiddel fordi det åpner for avvisning av tilbud som ikke oppfyller kravene. I tillegg kan en lav pris trumfe et tildelingskriterium på miljø.

Ifølge anskaffelsesloven § 5 skal offentlige oppdragsgivere innrette anskaffelsespraksisen 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 (se faktaboks 1). Det mangler statistikk som gir informasjon om oppdragsgivere tar slike hensyn, men DFØs modenhetsundersøkelse viser at livssyklus-kostnader vektlegges i anskaffelser av bygg, anlegg og IKT.⁹⁷ Våre analyser av konkurransegrunnlag innenfor produkt- og tjenesteområdene mat- og drikkeprodukter, måltidstjenester, motorkjøretøy, veitransporttjenester og avfallstjenester viser at livssyklus-kostnader i begrenset grad stilles som krav eller vektes som tildelingskriterium. Analysene fanger bare opp oppdragsgivere som vektlegger livssyklus-kostnader dersom dette kommer til uttrykk i konkurransegrunnlaget.

6.3 Klima- og miljøkrav i anskaffelser av motorkjøretøy og veitransporttjenester

6.3.1 Klima- og miljøbelastning

Den største kilden til utslipp i transportsektoren er veitrafikken, og personbiler utgjør den største enkeltkilden.⁹⁸ Valg av motorteknologi og drivstoff utgjør derfor det viktigste klimatiltaket for offentlige oppdragsgivere ved kjøp av motorkjøretøy eller veitransporttjenester. Offentlige anskaffelser har stort potensial for å bidra til innfasing av mer klima- og miljøvennlige løsninger, og basert på lokale forutsetninger og virksomhetens mål og strategier knyttet til klima og miljø kan oppdragsgivere be om ulike typer motorteknologi og drivstoff i anskaffelsene sine.

DFØs kriterieveiviser for bærekraftige offentlige anskaffelser inneholder anbefalinger for valg av drivstoff ved kjøp av lette kjøretøy, og i tillegg har DFØ i samarbeid med Miljødirektoratet utviklet en drivstoffmatrise som kan brukes som et drivstoffhierarki og inngå som underlag for beslutninger om valg av transportløsninger. Drivstoffmatrisen ble første gang lansert i 2018 og har siden blitt revidert, sist i 2021. Matrisen er basert på vurderinger av både klima- og miljøeffekter og på anskaffelsesfaglige vurderinger. Det skilles mellom fire ulike typer av drivstoff:

- konvensjonelle drivstoff som baserer seg på ikke-fornybare kilder
- konvensjonelle og avanserte flytende biodrivstoff som framstilles av fornybare råvarer som for eksempel rapsolje eller slakteavfall
- avansert biodrivstoff som framstilles av rester og avfall fra næringsmiddelindustri, landbruk eller skogbruk
- nullutslippsteknologi basert på elektrisitet eller hydrogen

Undersøkellesperioden er avgrenset til anskaffelser utlyst i 2018 og 2019, og vurderingene i undersøkelsen er basert på de faglige rådene som forelå i denne perioden. I analysene er det skilt mellom tre ulike typer av drivstoff: konvensjonelle drivstoff, biodrivstoff (flytende og biogass) og nullutslippsteknologi. Norge har et

⁹⁷ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2021) *Modenhet i offentlige anskaffelser. Rapport 2020*.

⁹⁸ Meld. St. 13 (2020-2021) *Klimaplan for 2021–2030*, s. 66.

omsetningskrav for biodrivstoff til veitrafikk som innebærer at klimaeffekten av flytende biodrivstoff i offentlige anskaffelser innenfor veitrafikk er svært begrenset. Miljødirektoratet leverte i juni 2020 et notat til Digitaliseringsdirektoratet som pekte på dette, og innkjøpsråd til offentlige innkjøpere ble senere endret.⁹⁹ I undersøkelsesperioden forelå det imidlertid ikke noe råd mot å kjøpe flytende biodrivstoff i offentlige anskaffelser, og dette er derfor behandlet likt med avansert biodrivstoff og anses som et miljøkrav. Konvensjonelle drivstoff som dekkes av Euronorm-kravene i forskrift om energi- og miljøkrav ved anskaffelse av kjøretøy til veitransport (se faktaboks 3), har ikke gitt uttelling i graderingen av anskaffelsene etter ambisjonsnivå og klima- og miljøeffekt. Ettersom offentlige oppdragsgivere etter forskrift er pålagt dette som et minimum, vil ikke oppfyllelse av Euronorm-kravene innebære et aktivt valg om å ta klima- og miljøhensyn etter anskaffelsesloven. Videre er alle nye personbiler etter 2015 og varebiler etter 2016 pålagt å oppfylle dette kravet for å bli førstegangsregistrert i Norge.¹⁰⁰ Det anses derfor som lite sannsynlig at offentlige oppdragsgivere vil foreta anskaffelser som avviker fra dette. En ny forskrift om energi- og miljøkrav ved offentlig anskaffelse av kjøretøy til veitransport trådte i kraft fra 1. januar 2022.¹⁰¹

Faktaboks 3 Forskrift om energi- og miljøkrav ved anskaffelse av kjøretøy til veitransport

Euronorm

Euro 6 er nye europeiske krav til typegodkjenning, det vil si utslippskrav for personbiler, mens Euro VI gjelder utslippskrav for tunge kjøretøy. I henhold til forskrift om energi- og miljøkrav ved anskaffelse av kjøretøy til veitransport skal offentlige oppdragsgivere stille krav om at Euro 6 er oppfylt ved kjøp av personbiler, mindre varebiler og større varebiler. Busser og lastebiler skal minst tilfredsstillende Euro V. Av forskriftens § 5 går det fram at kjøretøyene som et minimum må oppfylle følgende:

- a) Personbil (M₁): 85 gram CO₂ /km og Euro 6.
- b) Mindre varebil (N₁ -I): Maksimalt 125 gram CO₂ /km og Euro 6.
- c) Større varebil (N₁ -II og N₁ -III): Maksimalt 210 gram CO₂ /km og Euro 6.
- d) Buss, lastebil (N₂ og N₃, M₂ og M₃): Euro V.

Kilde: Forskrift om energi- og miljøkrav ved anskaffelse av kjøretøy til veitransport av 11. desember 2017

Utviklingen i markedet for person- og varebiler har kommet langt, og her er kostnadsbildet for investering og drift tilnærmet konkurransedyktig med konvensjonelle drivstoff når tilskuddsordninger og andre fordeler legges til grunn, og offentlige oppdragsgivere bør derfor prioritere dette i anskaffelser av motorkjøretøy.¹⁰² Ifølge en rapport utarbeidet av Miljødirektoratet og DFØ om nullutslippstransport i leveranser til det offentlige vil de færreste leverandører av veitransporttjenester kunne levere på et minimumskrav om nullutslippsteknologi. Ved anskaffelser av veitransporttjenester kan det derfor være mer hensiktsmessig å sette slike krav som tildelingskriterier. Videre kan utfordringer rundt nødvendig ladeinfrastruktur være en barriere for å ta i bruk nullutslippskjøretøy for mange offentlige oppdragsgivere.

Uavhengig av hvilken motorteknologi som brukes, vil en reduksjon av energi- og ressursbruk være avgjørende for å skape et bærekraftig energi- og transportsystem. Slitasje av bildekk og veier vil fortsatt bidra til forurensning. Dette innebærer at det må vurderes om transportbehovet kan reduseres ved å gjøre distribusjonen av varer og tjenester mer effektiv. Ved kjøp av veitransporttjenester må det derfor også tas hensyn til ruteoptimalisering for å unngå unødvendige kjøringer. I tillegg kan det være aktuelt å stille krav til redusert motorstøy fra kjøretøy, da dette kan bidra til et bedre bomiljø i tettbygde strøk med lav fartsgrense.

⁹⁹ Miljødirektoratet (2020) *Vurdering av klimaeffekt av flytende biodrivstoff i offentlig anskaffelser gitt overlapp med omsetningskravet for flytende biodrivstoff.*

¹⁰⁰ *Forskrift om tekniske krav og godkjenning av kjøretøy, deler og utstyr av 4. oktober 1994 (kjøretøyforskriften).*

¹⁰¹ Ny forskrift inneholder en bestemmelse hvor det innføres nullutslippskrav for anskaffelser av personbiler fra 1. januar 2022, av lette varebiler fra 1. januar 2023 og bybusser fra 1. januar 2025. For tunge varebiler og tyngre kjøretøy gjelder krav om Euro 6/Euro VI.

¹⁰² Miljødirektoratet og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2020) *Nullutslippstransport i leveranser til det offentlige.* Hele avsnittet er basert på samme kilde.

6.3.2 Offentlige oppdragsgiveres praksis ved anskaffelser av motorkjøretøy

Kjøp av motorkjøretøy innebærer både kjøp av tungtransport som busser og lastebiler, men størstedelen av anskaffelsene på området gjelder personbiler og lette varebiler. Vi har analysert de 356 tilgjengelige anskaffelsene som ble lyst ut i 2018 og 2019, ved hjelp av tekstgraving. De fleste anskaffelsene gjennomføres på kommunalt nivå av kommuner og interkommunale selskaper, som står for henholdsvis 63 og 14 prosent av utlysningene. Aksjeselskaper står for 11 prosent av anskaffelsene, mens statlige virksomheter og fylkeskommuner står for henholdsvis 7 og 5 prosent av anskaffelsene.

Tabell 4 Klima- og miljøkrav i anskaffelser av motorkjøretøy etter ordgruppe. Antall og prosent

Ordgruppe	Antall anskaffelser	Prosent
Euronorm	119	33 %
Miljøledelsessystem	69	19 %
Motorstøy	64	18 %
Biodrivstoff	49	14 %
Hybrid	35	10 %
Nullutslipp	29	8 %

Kilde: Riksrevisjonens automatiserte analyse (tekstgraving) av anskaffelser med CPV-kode 34100000 motorkjøretøy kunngjort i Doffin i perioden 2018–2019 (n = 356)

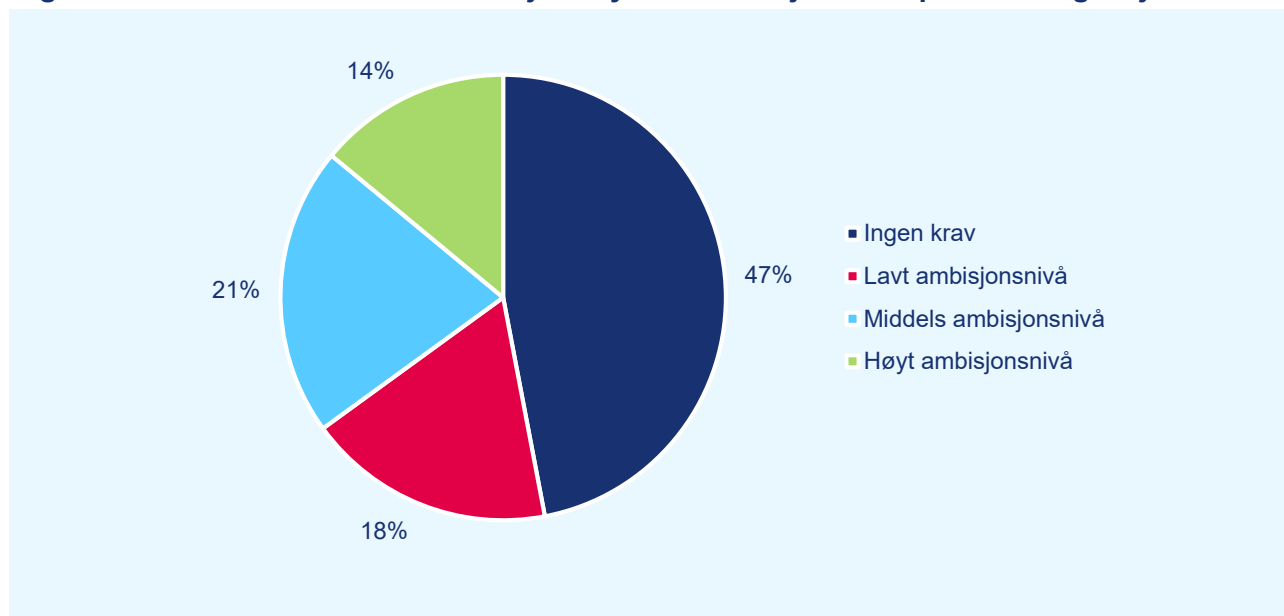
Analysen av konkurransegrunnlag ved hjelp av tekstgraving gir opplysninger om hvilke krav og kriterier for klima og miljø som oftest stilles ved kjøp av motorkjøretøy. Tabell 4 viser at offentlige oppdragsgivere i liten grad stiller krav til drivstoff og motorteknologi utover kravene til Euronorm. I 14 prosent av anskaffelsene ber oppdragsgiverne om kjøretøy som går på biodrivstoff. Kjøretøy med hybridteknologi etterspørres i 10 prosent av anskaffelsene, og i 8 prosent av anskaffelsene etterspørres nullutslippskjøretøy. Det er imidlertid en grad av overlapp mellom kravene som stilles, og funnene viser at oppdragsgivere ofte etterspør flere typer teknologi i samme anskaffelse. Dette kan indikere at kravene ikke stilles som absolutte krav i kravspesifikasjonen, men at ulike typer drivstoff og motorteknologi vektles i tildelingskriteriene. I 18 prosent av anskaffelsene stilles det krav om redusert motorstøy fra kjøretøyet.

Det stilles krav til oppfyllelse av Euronorm i omkring en tredel av utlysningene. Analysen inkluderer kun de utlysningene som ber om høyeste tilgjengelige Euronorm, som er Euro 6 for lette kjøretøy og Euro VI for tunge kjøretøy. I henhold til forskrift om energi- og miljøkrav ved anskaffelse av kjøretøy til veitransport er offentlige oppdragsgivere, med noen unntak, pålagt å minimum stille krav om Euro 6 ved kjøp av personbiler, mindre varebiler og større varebiler, og Euro V ved kjøp av busser og lastebiler. Kravene til Euronorm vil derfor i de fleste tilfeller ikke regnes som et klima- og miljøkrav utover det som er pålagt ved forskrift.

I 19 prosent av anskaffelsene ber oppdragsgivere om at leverandøren skal ha et miljøledelsessystem av typen EMAS, ISO 14001, Miljøfyrtårn eller tilsvarende. DFØ anser imidlertid ikke kravet som forholdsmessig eller relevant ved kjøp av kjøretøy. Å kreve at leverandører skal ha interne krav til miljøledelsessystem, er et inngripende krav som i mange tilfeller ikke vil være relevant for kontraktens gjenstand eller stå i forhold til det

som anskaffes. Det vil være viktigere å stille krav til ytelsen ved det som anskaffes, for eksempel kjøretøyets utslipp, enn interne forhold hos leverandører.¹⁰³

Figur 8 Andel anskaffelser av motorkjøretøy etter ambisjonsnivå på klima- og miljøkravene



Kilde: Riksrevisjonens gjennomgang av 80 utlyste anskaffelser av motorkjøretøy i perioden 2018–2019

Figur 8 viser at det i nesten halvparten av anskaffelsene ikke stilles krav eller stilles krav med så lavt ambisjonsnivå at de ikke anses å fremme klimavennlige løsninger eller å redusere klimagassutslipp. I 20 prosent av anskaffelsene stilles det krav til Euronorm som eneste krav. Det stilles klima- og miljøkrav med et lavt ambisjonsnivå i 18 prosent av anskaffelsene. Dette er utslippskrav som så vidt overstiger kravene til Euro 6 for lette kjøretøy eller Euro V for tunge kjøretøy, samt mindre forpliktende krav om motorstøy, drivstoff eller miljøegenskaper ved kjøretøyet. I 21 prosent av anskaffelsene stiller oppdragsgiverne klima- og miljøkrav med et middels ambisjonsnivå. Dette er krav som er mer forpliktende, og/eller som i større grad bidrar til reduksjon i klimagassutslipp, for eksempel krav om biodrivstoff eller hybridbiler. Det stilles klima- og miljøkrav med et høyt ambisjonsnivå i 14 prosent av anskaffelsene. Dette er i all hovedsak krav om nullutslippskjøretøy eller krav som vektlegger livssyklus kostnaden ved kjøretøyet i tildelingskriteriene. Det er kommunene som gjennomfører de fleste anskaffelsene av motorkjøretøy, og kommunenes ambisjonsnivå for klima- og miljøkrav gjenspeiler fordelingen i figur 8.

Miljø stilles som tildelingskriterium i 35 prosent av de 80 gjennomgåtte anskaffelsene, og i 20 prosent av disse vektet miljø som et selvstendig kriterium. I 15 prosent av anskaffelsene inngår miljø i andre tildelingskriterier som for eksempel kvalitet, og den reelle vektningen framgår ikke. Når miljø stilles som et selvstendig kriterium, vektet det i gjennomsnitt med 19 prosent. 6 prosent av anskaffelsene vektet miljø 30 prosent eller høyere, jf. anbefalingen i anskaffelsesforskriften § 7-9. Dette utgjør 18 prosent av alle anskaffelser der miljø vektet som et tildelingskriterium.

6.3.3 Offentlige oppdragsgiveres praksis ved anskaffelser av veitranporttjenester

Kjøp av veitranporttjenester dreier seg blant annet om busstransport, skoleskyss og pasienttransport. Vi har analysert de 143 tilgjengelige anskaffelsene som ble utlyst i 2018 og 2019, ved hjelp av tekstgraving. De fleste anskaffelsene gjennomføres av kommuner og statlige virksomheter, henholdsvis 39 og 36 prosent. Aksjeselskaper står for 14 prosent av utlysningene, mens fylkeskommuner står for 11 prosent. Kontraktene

¹⁰³ E-post fra DFØ til Riksrevisjonen 9. november 2020.

som aksjeselskaper og fylkeskommuner utlyser, har gjerne de høyeste verdiene og kan potensielt gi store miljøgevinster.

Tabell 5 Klima- og miljøkrav i anskaffelser av veitransporttjenester etter ordgruppe. Antall og prosent

Ordgruppe	Antall anskaffelser	Prosent
Utslipp	68	48 %
Kjørestil	54	38 %
Miljøledelsessystem	47	33 %
Euronorm	41	29 %
Biodrivstoff	30	21 %
Nullutslipp	27	19 %
Hybrid	25	17 %

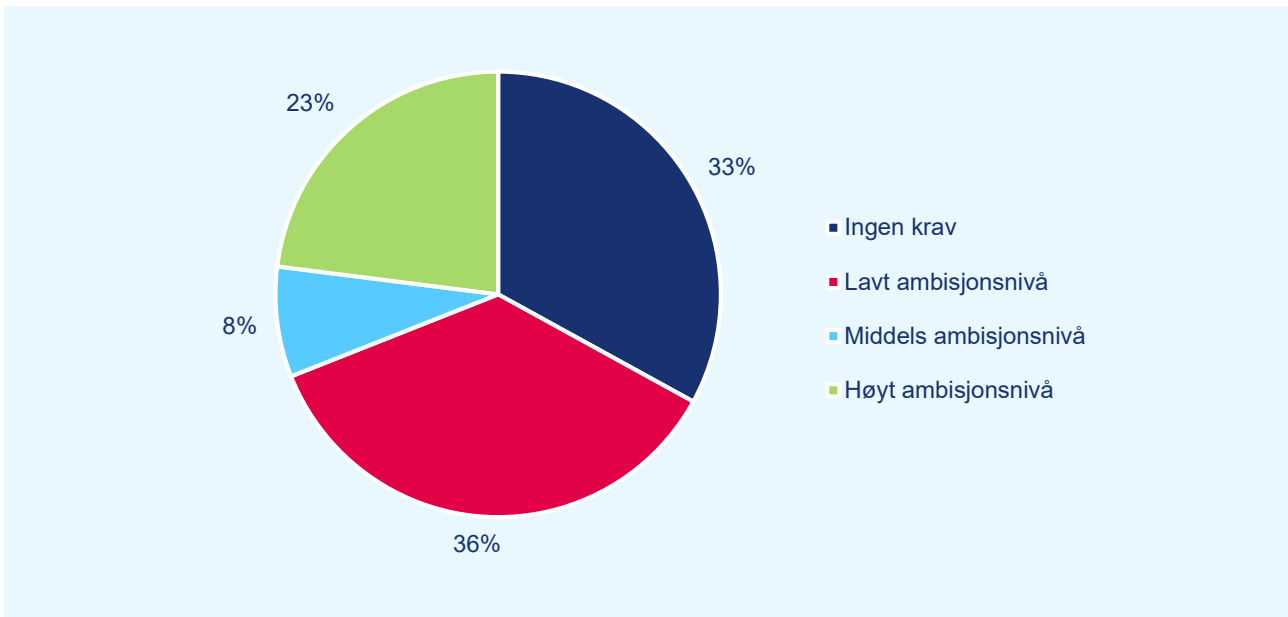
Kilde: Utlyste anskaffelser på Doffin med CPV-kode 60100000 veitransporttjenester i perioden 2018–2019 (n = 143)

Tabell 5 viser at det i 48 prosent av anskaffelsene av veitransporttjenester stilles krav til utslippsnivået for kjøretøyet som skal brukes i tjenesten. Funnet må ses i sammenheng med anskaffelsene der det stilles krav til Euronorm, da disse to kravene til dels er overlappende, jf. punkt 6.3.2.

Oppdragsgiverne stiller krav til leverandørens kjørestil i 38 prosent av anskaffelsene. Kravene dekker bruk av flåtestyringssystem eller ruteoptimaliseringsverktøy for å oppnå en ressurseffektiv drift av tjenesten, med vekt på å redusere luftforurensningen og klimagassutslippene. Det stilles også krav om å unngå tomgangskjøring for å hindre unødvendig støy og luftforurensning. I 33 prosent av anskaffelsene ber oppdragsgivere om at leverandøren skal ha et miljøledelsessystem av typen EMAS, ISO 14001, Miljøfyrtårn eller tilsvarende. Som ved kjøp av kjøretøy må det vurderes om et slikt krav er forholdsmessig, har tilknytning til leveransen og er relevant for å sikre at leverandøren har kvalifikasjonene til å gjennomføre kontrakten, hvis ikke vil det være ulovlig.

Det stilles også krav til typen drivstoff og motorteknologi. Biodrivstoff, nullutslippsteknologi og hybridkjøretøy etterspørres i henholdsvis 21, 19 og 17 prosent av anskaffelsene. Det er imidlertid noe overlapp mellom kravene som etterspørres, og funnene viser at oppdragsgivere ber om flere typer teknologi i samme utlysning. Noen anskaffelser inneholder flere delanskaffelser hvor oppdragsgiver etterspør både transport med person- eller varebiler og busstransport. Dette kan påvirke hvilke motorteknologier og hvilket drivstoff som etterspørres. I tillegg kan overlappende krav indikere at kravene ikke stilles som absolutte krav i kravspesifikasjonen, eller at ulike motorteknologi og drivstoff vektet i tildelingskriteriene.

Figur 9 Andel anskaffelser av veitransporttjenester etter ambisjonsnivå på klima- og miljøkravene



Kilde: Riksrevisjonens gjennomgang av 78 utlyste anskaffelser av veitransporttjenester i perioden 2018–2019

En manuell gjennomgang av 78 anskaffelser av veitransporttjenester utlyst i 2018 og 2019 viser at det i omkring en tredel av anskaffelsene ikke stilles krav til klima og miljø. Figur 9 viser videre at i vel en tredel av anskaffelsene stilles klima- og miljøkrav med et lavt ambisjonsnivå. Disse omfatter hovedsakelig krav til utslipp og kjørestil. I 8 prosent av anskaffelsene har klima- og miljøkravene et middels ambisjonsnivå og er knyttet til biodrivstoff og hybridkjøretøy. Det stilles krav med et høyt ambisjonsnivå i 23 prosent av anskaffelsene, og dette er i hovedsak krav om nullutslippskjøretøy.

Tabell 6 Andel anskaffelser av veitransporttjenester etter ambisjonsnivå på klima- og miljøkravene og virksomhetstype

Virksomhetstype	Ingen krav	Krav med lavt ambisjonsnivå	Krav med middels ambisjonsnivå	Krav med høyt ambisjonsnivå	Antall anskaffelser
Fylkeskommune	50 %	38 %	13 %	0 %	8
Kommune	50 %	21 %	9 %	21 %	34
Statlig virksomhet	17 %	54 %	0 %	29 %	24
Aksjeselskap	8 %	42 %	17 %	33 %	12
Totalt					78

Kilde: Riksrevisjonens gjennomgang av 78 utlyste anskaffelser av veitransporttjenester i perioden 2018–2019

De fleste anskaffelsene av veitransporttjenester gjennomføres av kommuner og statlige virksomheter (tabell 6). Gjennomgangen av 78 anskaffelser viser at klima- og miljøkravene som stilles, i all hovedsak har et lavt ambisjonsnivå. I halvparten av kommunenes anskaffelser stilles det ingen klima- og miljøkrav, mens den tilsvarende andelen for statlige virksomheter er 17 prosent. Samtidig kommer det fram at 54 prosent av de statlige virksomhetene stiller krav med et lavt ambisjonsnivå, mens den tilsvarende andelen for kommunene

er 21 prosent. Blant begge virksomhetstypene har om lag 30 prosent av anskaffelsene klima- og miljøkrav med middels eller høyt ambisjonsnivå. Disse anskaffelsene etterspør biodrivstoff eller nullutslippsteknologi, eller de vekter miljø høyt i tildelingskriteriene. Aksjeselskaper har den høyeste andelen anskaffelser der det stilles klima- og miljøkrav med et høyt ambisjonsnivå. De fleste av disse anskaffelsene gjennomføres av kollektivselskaper, og anskaffelsenenes størrelse vil potensielt gi store miljøgevinster.

Miljø stilles som tildelingskriterium i 33 prosent av de 78 gjennomgåtte anskaffelsene, og i 18 prosent av disse vektet miljø som et selvstendig kriterium. I 15 prosent av anskaffelsene inngår miljø i andre tildelingskriterier som for eksempel kvalitet, og den reelle vektningen framgår ikke. Når miljø vektet som et selvstendig kriterium, vektet det i gjennomsnitt med 26 prosent. 10 prosent av anskaffelsene vektet miljø 30 prosent eller høyere, jf. anbefalingen i anskaffelsesforskriften § 7-9. Dette utgjør 31 prosent av alle anskaffelser der miljø vektet som et tildelingskriterium.

6.4 Klima- og miljøkrav i anskaffelser av mat- og drikkeprodukter og måltidstjenester

6.4.1 Klima- og miljøbelastning

Å redusere matsvinn er det viktigste klimatiltaket oppdragsgivere kan gjøre ved kjøp av mat når målet er å redusere klimagassutslippene, både ved kjøp av mat- og drikkeprodukter til tilberedning av mat i egen virksomhet, og ved anskaffelser av måltidstjenester. I tråd med FNs bærekraftsmål 12.3 har Norge forpliktet seg til å halvere matsvinnet innen 2030. Over 80 prosent av klimafotavtrykket til mat skjer i produksjonsfasen. Ved å redusere matsvinn reduseres klimafotavtrykket for alle matvarene.¹⁰⁴ Matsvinn inkluderer blant annet menneskeføde som ender som dyrefôr, mat som har gått ut på dato og ikke blir brukt, spiselige rester som kastes, samt spiselige deler av maten som kunne ha vært utnyttet, men som ikke brukes. Å stille krav til reduksjon av matsvinn er et miljøkrav som også kan innebære besparelser for oppdragsgiver og for leverandøren. Den største påvirkningen på miljø når det gjelder mat- og drikkeprodukter skjer ikke i selve anskaffelsesprosessen, men i kontraktsperioden. Hvilke varer som bestilles, og om de blir spist, og en måling av dette er derfor nødvendig for å kunne si noe om miljøbelastningen. I henhold til bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn skal offentlige virksomheter redusere sitt matsvinn. Dette gjøres ved systematisk arbeid i egen virksomhet, og ved å stille krav til reduksjon av matsvinn til leverandører av mat- og drikkeprodukter.¹⁰⁵ DFØ anbefaler et kvalifikasjonskrav hvor det angis konkret hvordan leverandøren skal kartlegge matsvinnet, at leverandøren skal ha systemer og planer for tiltak, samt krav om rapportering både til oppdragsgiver og til et sentralt analyseorgan i henhold til bransjeavtalen. For kjøp av mat- og drikkeprodukter anbefaler DFØ et kontraktsvilkår om at leverandør skal kartlegge eget matsvinn, gjøre tiltak hos seg selv og i verdikjeden, samt samarbeide med oppdragsgiver om dette. Leverandører skal også legge ved signert tilslutningserklæring til bransjeavtalen. Offentlige virksomheter må også kartlegge og redusere sitt eget matsvinn.¹⁰⁶

Hvor klimavennlig maten er, avhenger av hvordan den er dyrket, og energiforbruket i produksjonen. Når leverandører synliggjør klimafotavtrykket til ulike matvarer i bestillingsløsningen kan oppdragsgivere se miljøbelastningen til produktene og ta dette med i vurderingen ved bestilling. Slik kan bestillingsrutinene bidra til at sentrale mål knyttet til produksjonen av varer nås. I tillegg vil anskaffelsens totale klimafotavtrykk avhenge av opprinnelsesland og transport av varene, herunder kjørelengde på leveransen, samt typen transport og drivstoffet som brukes. Hvor mye emballasje produktene kommer i, samt hvordan denne gjenvinnes, har også betydning for klimafotavtrykket til produktet.¹⁰⁷ Offentlige oppdragsgivere bør derfor

¹⁰⁴ <https://kriterieveiviseren.difi.no/>, se produktområde mat- og måltidstjenester.

¹⁰⁵ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/matsvinn-skal-reduseres/id2505644/> [Hentet dato 15. mars 2021].

¹⁰⁶ E-post fra DFØ til Riksrevisjonen 9. november 2020.

¹⁰⁷ <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/for-myndigheter/kutte-utslipp-av-klimagasser/klima-og-energitiltak/mat-og-matsvinn/tiltak-i-kommunens-egen-drift/>.

sikre at produsenter og importører som leverer produkter til offentlige virksomheter, og som plikter å være medlem av et returselskap for emballasje, har et slikt medlemskap, og at også mindre produsenter bruker emballasje som er egnet for ombruk eller materialgjenvinning.¹⁰⁸

6.4.2 Offentlige oppdragsgiveres praksis ved anskaffelser av mat- og drikkeprodukter

Offentlige virksomheter kjøper mat- og drikkeprodukter til bruk i blant annet kantiner, skoler og sykehjem. De fleste anskaffelsene dreier seg om rammeavtaler med hyppige leveringer, mens et fåtall er større enkeltanskaffelser. Felles for anskaffelsene er at det ofte dreier seg om kjøp av ulike produkter. Noen deler anskaffelsene opp i delanskaffelser fordelt på produktgruppe, mens andre ønsker tilbud på hele sortimentet. De 95 tilgjengelige anskaffelsene som ble lyst ut i 2018 og 2019, er analysert ved hjelp av tekstgraving. Kommunene står for størstedelen av anskaffelsene på området, med 60 prosent av alle utlyste anskaffelser. Statlige virksomheter og fylkeskommuner står for henholdsvis 17 og 16 prosent av utlysningene, mens aksjeselskaper og interkommunale selskaper står for henholdsvis 6 og 1 prosent av anskaffelsene.

Tabell 7 Klima- og miljøkrav i anskaffelser av mat- og drikkeprodukter etter ordgruppe. Antall og prosent

Ordgruppe	Antall anskaffelser	Prosent
Medlemskap i returselskap	63	66 %
Økologiske produkter	47	49 %
Miljøledelsessystem	42	44 %
Emballasje	40	42 %
Bærekraftig produksjon	30	32 %
Miljømerkede produkter	24	25 %
Klimagassutslipp	19	20 %
Motorteknologi ved kjøretøy	7	7 %
Plantebaserte produkter	5	5 %

Kilde: Utlyste anskaffelser på Doffin med CPV-kode 15000000 næringsmidler, drikkevarer, tobakk og relaterte produkter i perioden 2018–2019 (n = 95)

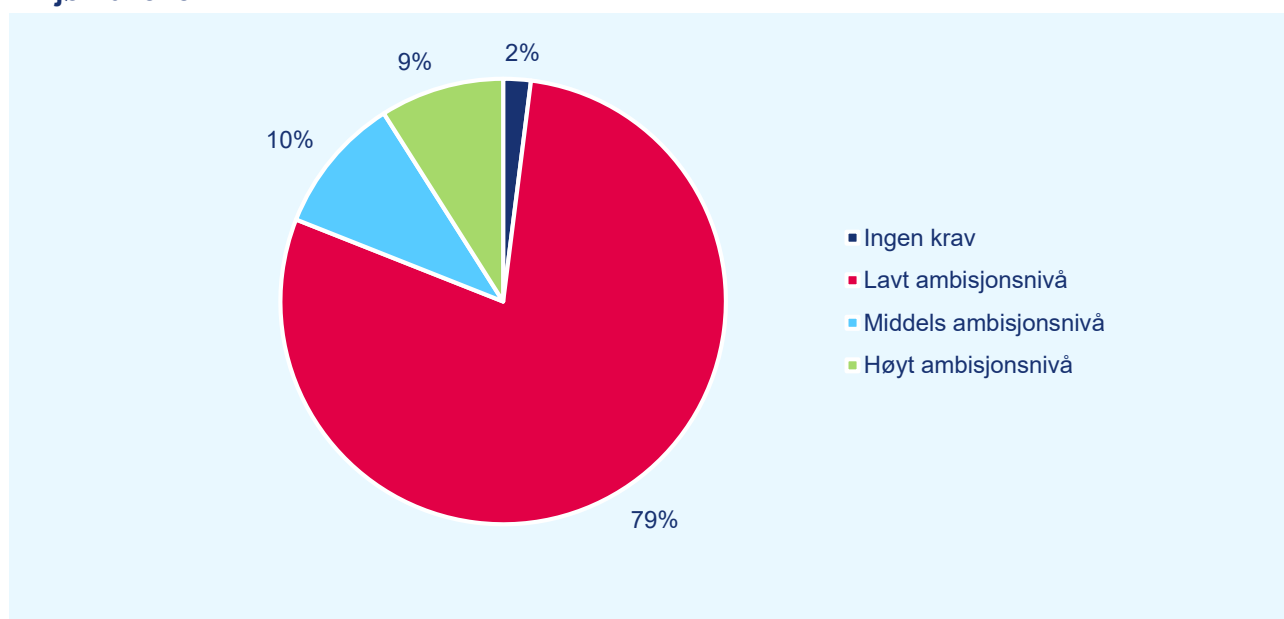
Tabell 7 viser at krav om medlemskap av et returselskap er det hyppigst stilte miljøkravet – det stilles i to tredelers av anskaffelsene. I 42 prosent av anskaffelsene stilles det også krav til produktemballasjen. Funnene viser videre at oppdragsgiverne i om lag halvparten av anskaffelsene ber om økologiske produkter. Den manuelle gjennomgangen av konkurransegrunnlag nyanserer dette bildet noe ved at flere av anskaffelsene gjelder kjøp av mange produkter, og at det bare ber om tilbud på økologiske alternativer for enkelte av produktene. Samtidig etterspørres det miljømerkede produkter i 25 prosent av anskaffelsene. Dette innebærer at oppdragsgiver ber om at produktet eller produktets emballasje er tredjepartssertifisert med et miljømerke som for eksempel Svanemerket eller EU-Blomsten. I mange tilfeller stilles ikke dette som et absolutt krav, men miljømerkene kan brukes som dokumentasjon på at kravene oppdragsgiver har stilt til produktene er oppfylt. Det stilles krav til bærekraftig produksjon i 32 prosent av anskaffelsene.

¹⁰⁸ Virksomheter som produserer eller importerer mer enn 1000 kilogram av en emballasjetype, har plikt til å være medlem av et godkjent returselskap. Returselskapene for emballasje skal sørge for materialgjenvinning av emballasjeavfallet.

I noen anskaffelser stilles det også klima- og miljøkrav til transporten av mat- og drikkeproduktene. I 20 prosent av anskaffelsene stilles det krav til klimagassutslipp. Det stilles i liten grad krav til type drivstoff og motorteknologi ved kjøretøyene som brukes i leveransen. Dette kravet forekommer bare i 7 prosent av anskaffelsene.

I 44 prosent av anskaffelsene stilles det krav til at leverandørene har et miljøledelsessystem av typen EMAS, ISO 14001, Miljøfyrtårn eller tilsvarende. Kravene i et miljøledelsessystem går på tiltak leverandøren skal foreta i egen virksomhet, og retter seg sjelden mot varene som skal leveres. Kravet anses ikke som å ha tilstrekkelig tilknytning til leveransen, og å være relevant for å sikre at leverandøren har kvalifikasjonene til å gjennomføre kontrakten. Det vil i tillegg være fordyrende, samtidig som det kan føre til at det blir færre tilbydere.¹⁰⁹

Figur 10 Andel anskaffelser av mat- og drikkeprodukter etter ambisjonsnivå på klima- og miljøkravene



Kilde: Riksrevisjonens gjennomgang av 53 utlyste anskaffelser av mat- og drikkeprodukter i perioden 2018–2019

En manuell gjennomgang av 53 anskaffelser av mat- og drikkeprodukter utlyst i 2018 og 2019 viser at det stilles klima- og miljøkrav i 98 prosent av anskaffelsene. Figur 10 viser at det i 79 prosent av anskaffelsene stilles klima- og miljøkrav med et lavt ambisjonsnivå. Dette utgjør hovedsakelig kravene i tabell 7, det vil si alle kravene unntatt de som gjelder transporten av produktene. Både kommuner og fylkeskommuner stiller klima- og miljøkrav med et middels eller høyt ambisjonsnivå. Kravene med et middels ambisjonsnivå gjelder hovedsakelig krav til klimagassutslipp og biodrivstoff, mens kravene med et høyt ambisjonsnivå gjelder krav om nullutslippskjøretøy. Funnene viser at ingen av oppdragsgiverne stiller krav med et middels eller høyt ambisjonsnivå når det gjelder produktene de kjøper. Slike krav gjelder utelukkende transporten av produktene.

Miljø stilles som tildelingskriterium i 42 prosent av de 53 gjennomgåtte anskaffelsene, og i 21 prosent av disse vektet miljø som et selvstendig kriterium. I 21 prosent av anskaffelsene inngår miljø i andre tildelingskriterier som for eksempel kvalitet, og den reelle vektningen framgår ikke. Når miljø vektet som et selvstendig kriterium, vektet det i gjennomsnitt med 19 prosent. Kun 6 prosent av anskaffelsene vektet miljø 30 prosent eller høyere, jf. anbefalingen i anskaffelsesforskriften § 7-9. Dette utgjør 14 prosent av alle anskaffelser der miljø vektet som et tildelingskriterium.

¹⁰⁹ E-post fra DFØ til Riksrevisjonen 9. november 2020.

6.4.3 Offentlige oppdragsgiveres praksis ved anskaffelser av måltidstjenester

Kjøp av måltidstjenester handler om kantine- og cateringtjenester til offentlige virksomheter og innebærer ofte kontrakter over flere år. De 58 tilgjengelige anskaffelsene fra 2018 og 2019 er analysert ved hjelp av tekstgraving. Statlige virksomheter og kommuner står for størstedelen av anskaffelsene på området, henholdsvis 47 og 35 prosent. Fylkeskommuner står for 10 prosent av anskaffelsene, mens aksjeselskaper og interkommunale selskaper står for henholdsvis 5 og 3 prosent av anskaffelsene.

Tabell 8 Klima- og miljøkrav i anskaffelser av måltidstjenester etter ordgruppe. Antall og prosent

Ordgruppe	Antall anskaffelser	Prosent
Økologiske produkter	24	41 %
Statistikk	23	40 %
Plantebaserte produkter	21	36 %
Bærekraftig produksjon	20	34 %
Matsvinn	20	34 %
Medlemskap i returselskap	17	29 %
Miljøledelsessystem	15	26 %
Emballasje	13	22 %
Miljømerkede produkter	11	19 %

Kilde: Utlyste anskaffelser på Doffin med CPV-kode 55500000 kantine- og cateringtjenester i perioden 2018–2019 (n = 58)

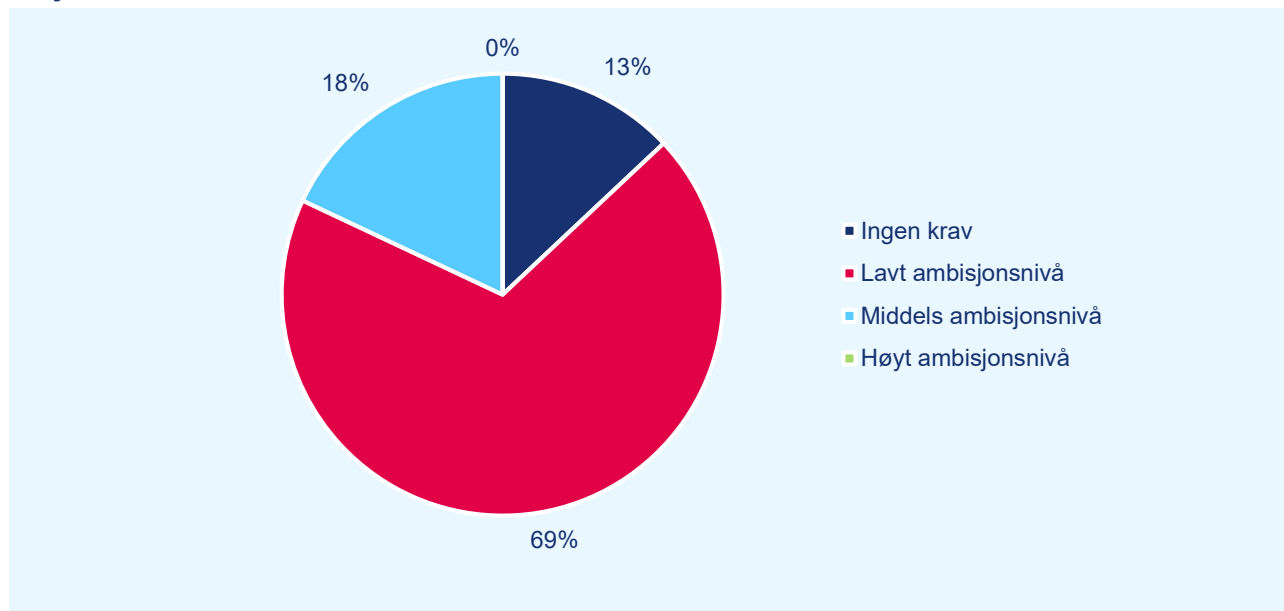
Tabell 8 viser at offentlige oppdragsgivere stiller krav om økologiske produkter i 41 prosent av anskaffelsene. Funnet er delvis overlappende med krav til bærekraftig produksjon og miljømerkede produkter, som stilles i henholdsvis 34 prosent og 19 prosent av anskaffelsene. På samme måte som ved kjøp av mat- og drikkeprodukter viser den manuelle gjennomgangen av konkurransegrunnlag at det ofte bare bes om økologiske matprodukter eller miljømerket emballasje for enkelte av produktene, og at dette dermed ikke gjelder hele anskaffelsen.

Medlemskap av returselskap etterspørres i 29 prosent av anskaffelsene, og det stilles krav til produktemballasjen i 22 prosent av anskaffelsene. Det stilles krav om reduksjon av matsvinn i 34 prosent av anskaffelsene, mens det stilles krav til statistikkrapportering i 40 prosent av anskaffelsene. I henhold til bransjeavtalen om matsvinn skal et slikt krav følges opp med krav til rapportering av andelen matsvinn, og kravet til matsvinn må dermed ses i sammenheng med de anskaffelsene som ber om slik rapportering. En slik overlapp finner vi for 17 prosent av anskaffelsene. Systematisk kartlegging og rapportering er viktig for å kunne redusere matsvinn på en god måte, og krav som bare inneholder et ønske om «minst mulig matsvinn», vil ifølge DFØ ikke være tilstrekkelige.¹¹⁰ Validiteten til kravene i de anskaffelsene som bare stiller ett av disse kravene, må derfor anses å være lavere.

¹¹⁰ E-post fra DFØ til Riksrevisjonen 9. november 2020.

Oppdragsgivere stiller krav til at leverandørene har et miljøledelsessystem av typen EMAS, ISO 14001, Miljøfyrtårn eller tilsvarende, i 26 prosent av anskaffelsene. På samme måte som ved kjøp av mat- og drikkeprodukter anser DFØ dette som et fordyrende og unødvendig krav på dette området, noe som kan føre til at det blir færre tilbydere.¹¹¹

Figur 11 Andel anskaffelser av måltidstjenester etter ambisjonsnivå på klima- og miljøkravene



Kilde: Riksrevisjonens gjennomgang av 45 utlyste anskaffelser av måltidstjenester i perioden 2018–2019

En manuell gjennomgang av 45 anskaffelser av måltidstjenester utlyst i 2018 og 2019 viser det tas klima- og miljøhensyn i de fleste anskaffelser, men at kravene som stilles, oftest har et lavt ambisjonsnivå. Figur 11 viser at klima- og miljøkravene har et lavt ambisjonsnivå i 69 prosent av anskaffelsene og et middels ambisjonsnivå i 18 prosent av anskaffelsene. Sistnevnte er anskaffelser hvor det stilles mer forpliktende krav til andelen økologiske produkter eller rapportering av matsvinn, eller hvor miljø vektet høyt i tildelingskriteriene. Disse anskaffelsene foretas av kommuner og statlige virksomheter. Det stilles ingen klima- og miljøkrav med et høyt ambisjonsnivå i anskaffelsene på området. I 13 prosent av anskaffelsene stilles det ingen krav til klima og miljø.

Miljø stilles som tildelingskriterium i 35 prosent av de 45 gjennomgåtte anskaffelsene, og i 22 prosent av disse vektet miljø som et selvstendig kriterium. I 13 prosent av anskaffelsene inngår miljø i andre tildelingskriterier som for eksempel kvalitet, og den reelle vektningen framgår ikke. Når miljø vektet som et selvstendig kriterium, vektet det i gjennomsnitt med 13 prosent. Det er én anskaffelse som vektet miljø 30 prosent eller høyere, jf. anbefalingen i anskaffelsesforskriften § 7-9.

6.5 Klima- og miljøkrav i anskaffelser av avfallstjenester

6.5.1 Klima- og miljøbelastning

Ansvar for å samle inn avfall er delt mellom kommunene, som tar seg av husholdningsavfall, og offentlige og private virksomheter og institusjoner, som tar seg av næringsavfall.¹¹² Avfallshåndtering innebærer å samle inn og transportere avfallet fra der det oppstår, til omlasting, sortering og behandling. Analyser har vist

¹¹¹ E-post fra DFØ til Riksrevisjonen 9. november 2020.

¹¹² Meld. St. 45 (2016–2017) *Avfall som ressurs – avfallspolitikk og sirkulær økonomi*, s. 20.

at innsamling av husholdnings- og næringsavfall kan stå for opptil en firedel av en kommunes transportrelaterte utslipp.¹¹³ Flere kommuner bruker egenregimodellen ved innsamling av husholdningsavfall. Dette innebærer at de kjøper inn og eier egne renovasjonsbiler som brukes i innsamlingen. Noen kommuner organiserer seg i aksjeselskaper eller interkommunale selskaper for å løse denne oppgaven. Kommuner som setter tjenesten ut på anbud, deler gjerne håndteringen av husholdningsavfall i to anskaffelser – én som gjelder transporten fra hentepunkt (for eksempel husstand og kontorlokaler) til omlasting og sortering, og én som gjelder transporten til behandling og selve behandlingen.¹¹⁴ Innsamlingen og behandlingen av næringsavfall gjøres ofte som én felles anskaffelse.

En utredning fra Miljødirektoratet peker på at det er mulig med en potensiell utslippsreduksjon på totalt 66 000 tonn CO₂-ekvivalenter i perioden 2021–2030 dersom offentlige innkjøpere stiller krav til at renovasjonskjøretøy skal kjøre på biogass eller nullutslippsteknologi.¹¹⁵ Avfallsbransjen har vært sentral for å fremme produksjon og bruk av biogass, og markedet for renovasjonskjøretøy med gassdrift anses som modent. Utviklingen har ikke kommet like langt når det gjelder elektriske renovasjonsbiler, men renovasjonstransport er en av kategoriene for tungtransport som anses å ha størst potensial for elektrifisering.¹¹⁶ Både biogasskjøretøy og elektriske kjøretøy har høyere innkjøpspris enn dieselskjøretøy. Merkostnadene er anslått til 300 000 kroner for renovasjonsbiler med biogass og 2,3 millioner kroner for elektriske renovasjonsbiler.¹¹⁷ Enova kan dekke inntil 50 prosent av merkostnadene ved kjøp av slike kjøretøy og inntil 40 prosent av merkostnadene ved utbygging av nødvendig infrastruktur for lading eller fylling.

I tillegg til å stille krav til motorteknologi og drivstoff kan offentlige oppdragsgivere stille krav til ressurseffektiv drift og klima- og miljørapportering. Når anskaffelsene inkluderer avfallsbehandling, kan det i tillegg stilles krav til behandlingen av avfallet. Gjennom å stille klima- og miljøkrav kan offentlige oppdragsgivere bidra til en effektiv ressursutnyttelse av avfallet og en redusert miljøbelastning fra avfallstransporten. I tillegg kan oppdragsgiverne hindre forsøpling, smittespredning og annen mulig forurensning fra avfallet. Det er satt et nasjonalt mål om at 80 prosent av avfallet skal sikres god ressursutnyttelse gjennom materialgjenvinning og energiutnyttelse.¹¹⁸

6.5.2 Offentlige oppdragsgiveres praksis ved anskaffelser avfallstjenester

De 180 anskaffelsene av avfallstjenester som ble lyst ut i 2018 og 2019, er analysert ved hjelp av tekstgraving. Kommuner og interkommunale selskaper står for størstedelen av anskaffelsene på området, henholdsvis 35 og 33 prosent. Aksjeselskaper står for 20 prosent av anskaffelsene, mens statlige virksomheter og fylkeskommuner står for henholdsvis 10 og 2 prosent.

¹¹³ BuyZET (2017) *Procurement transportation and emission footprint report*. City of Oslo.

¹¹⁴ <https://www.anskaffelser.no/hva-skal-du-kjope/transport/avfallsinnsamling> [Hentedato 23. mai 2021].

¹¹⁵ Miljødirektoratet og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2020) *Nullutslippstransport i leveranser til det offentlige*.

¹¹⁶ Transportøkonomisk institutt (2019) *Nullutslipp fra varedistribusjon i byer innen 2030?*

¹¹⁷ Miljødirektoratet og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2020) *Nullutslippstransport i leveranser til det offentlige*.

¹¹⁸ Meld. St. 45 (2016–2017) *Avfall som ressurs – avfallspolitikk og sirkulær økonomi*, s. 17.

Tabell 9 Klima- og miljøkrav i anskaffelser av avfallstjenester etter ordgruppe. Antall og prosent

Ordgruppe	Antall anskaffelser	Prosent
Utslipp	100	56 %
Miljøledelse	78	43 %
Euronorm	74	41 %
Biodrivstoff	45	25 %
Nullutslipp	34	19 %
Kjørestil	26	14 %
Hybrid	9	5 %
Klima- og miljørapportering	8	4 %

Kilde: Utlyste anskaffelser på Doffin med CPV-kode 90500000 avfallstjenester i perioden 2018–2019 (n = 180)

Tabell 9 viser at mange oppdragsgivere stiller krav til renovasjonskjøretøyene ved kjøp av avfallstjenester. I 56 prosent av anskaffelsene stilles det krav til utslippsnivået ved kjøretøyet som skal benyttes i tjenesten. Funnet må ses i sammenheng med anskaffelsene der det stilles krav til Euronorm, da disse to kravene til dels er overlappende. Forutsatt at det benyttes tunge kjøretøy i tjenesten, anser vi at oppdragsgivere tar klima- og miljøhensyn dersom de stiller krav til Euronorm VI. Der er nemlig utslippskravet strengere enn det som er pålagt i forskrift om energi- og miljøkrav ved anskaffelse av kjøretøy til veitransport. I Norge har det fra 1. januar 2014 vært krav om at tunge kjøretøy som førstegangsregistrertes må tilfredsstille Euro VI-standarden, og det anses dermed likevel som lite sannsynlig at leverandører vil tilby biler med lavere kvalitet enn dette.

Når det gjelder typen drivstoff og motorteknologi, etterspørres biodrivstoff, nullutslippsteknologi og hybridkjøretøy i henholdsvis 25, 19 og 5 prosent av anskaffelsene. Det er imidlertid en grad av overlapp mellom kravene som etterspørres, og funnene viser at oppdragsgivere ber om flere typer teknologi i samme utlysning. Overlappende krav kan indikere at kravene ikke stilles som absolutte krav i kravspesifikasjonen, men at ulike motorteknologi og drivstoff vektles i tildelingskriteriene. Dette kan henge sammen med markedets modenhet. Det stilles krav til leverandørens kjørestil i 14 prosent av anskaffelsene. Kravet dekker bruk av flåtestyringsystemer eller ruteoptimaliseringsverktøy for å oppnå en ressurseffektiv drift av tjenesten, med vekt på å redusere luftforurensing og klimagassutslipp.

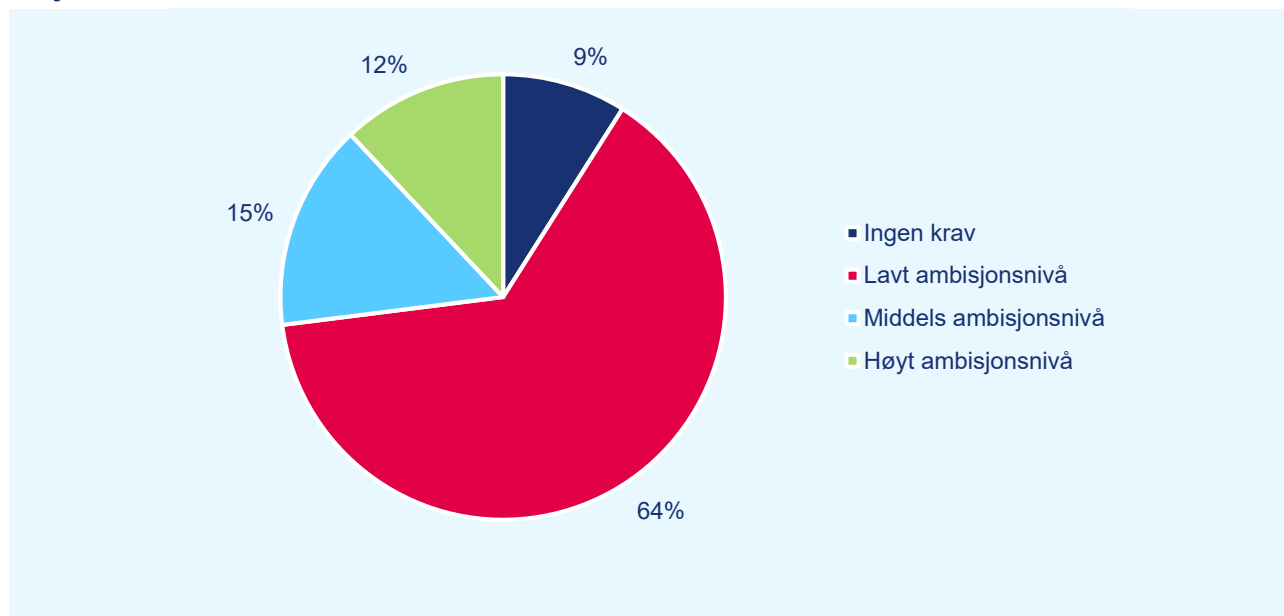
I 43 prosent av anskaffelsene ber oppdragsgiverne om at leverandørene skal ha et miljøledelsessystem av typen EMAS, ISO 14001, Miljøfyrtårn eller tilsvarende. Leverandørenes klima- og miljøledelsesarbeid anses å henge tett sammen med avfallstjenestene de leverer, og et slikt krav vurderes å være relevant i en bransje der blant annet sirkulærøkonomi står sentralt.¹¹⁹ Et alternativ til kravet til miljøledelsessystem kan være krav til klima- og miljørapportering til oppdragsgiver. Slike krav er stilt i 4 prosent av anskaffelsene.

Flere av anskaffelsene omfatter også behandling av avfall, men omfanget er vanskelig å fastslå, da produkt- og tjenestekodene ikke skiller mellom anskaffelser som gjelder innsamling av avfall, og anskaffelser som gjelder behandling av avfall. Det er også vanskelig å fastslå om det er stilt konkrete klima- og miljøkrav til avfallsbehandlingen, ved bruk av tekstgraving. Det skyldes at det i konkurransegrunnlagene brukes begreper

¹¹⁹ E-post fra DFØ til Riksrevisjonen 9. november 2020.

som *gjenbruk, gjenvinning og ombruk* både i beskrivelsen av oppdraget og som konkrete klima- og miljøkrav til avfallsbehandlingen.

Figur 12 Andel anskaffelser av avfallstjenester etter ambisjonsnivå på klima- og miljøkravene



Kilde: Riksrevisjonens gjennomgang av 89 utlyste anskaffelser av avfallstjenester i perioden 2018–2019

Figur 12 viser at det i 9 prosent av de 89 manuelt gjennomgåtte anskaffelsene av avfallstjenester ikke stilles krav til klima og miljø. I 64 prosent av anskaffelsene på området stilles det klima- og miljøkrav med et lavt ambisjonsnivå. Dette innebærer utslippskrav som overstiger kravene til Euronorm V for tunge kjøretøy, krav til kjørestil og krav om at leverandøren har et miljøledelsessystem. Også klima- og miljøkrav som gjelder behandling av avfallet, er vurdert å ha et lavt ambisjonsnivå. I 15 prosent av anskaffelsene stilles det klima- og miljøkrav med et middels ambisjonsnivå. Det stilles hovedsakelig krav til biodrivstoff, men også noen krav til klima- og miljørapportering. Det stilles klima- og miljøkrav med et høyt ambisjonsnivå i 12 prosent av anskaffelsene av avfallstjenester, og disse gjelder i all hovedsak nullutslippskjøretøy.

Tabell 10 Andel anskaffelser av avfallstjenester etter ambisjonsnivå på klima- og miljøkravene og virksomhetstype

Virksomhetstype	Ingen krav	Krav med lavt ambisjonsnivå	Krav med middels ambisjonsnivå	Krav med høyt ambisjonsnivå	Antall anskaffelser
Fylkeskommune	0 %	100 %	0 %	0 %	1
Kommune	21 %	45 %	17 %	17 %	29
Statlig virksomhet	0 %	64 %	27 %	9 %	11
Aksjeselskap	0 %	88 %	6 %	6 %	16
Interkommunalt selskap	6 %	69 %	13 %	13 %	32
Totalt					89

Kilde: Riksrevisjonens gjennomgang av 89 utlyste anskaffelser av avfallstjenester i perioden 2018–2019

Gjennomgangen av de 89 anskaffelsene viser at klima- og miljøkravene som stilles, hovedsakelig har et lavt ambisjonsnivå i alle virksomhetstyper. Tabell 10 viser at med unntak av kommunene stiller alle virksomhetstyper klima- og miljøkrav i de fleste av anskaffelsene sine, men ambisjonsnivået er gjennomgående lavt.

I anskaffelsene der det stilles mer ambisiøse krav, er fordelingen noe ulik. Kommunene har en lik fordeling mellom klima- og miljøkrav med middels og høyt ambisjonsnivå, med 17 prosent for hver av disse. Også de interkommunale selskapene og aksjeselskapene har en lik fordeling mellom kravene med middels og høyt ambisjonsnivå, men andelene er noe lavere. Statlige virksomheter har den høyeste andelen anskaffelser der kravene har et middels eller høyt ambisjonsnivå, med en samlet andel på 36 prosent.

Miljø stilles som tildelingskriterium i 53 prosent av de 89 gjennomgåtte anskaffelsene, og i 45 prosent av disse vektet miljø som et selvstendig kriterium. I 8 prosent av anskaffelsene inngår miljø i andre tildelingskriterier som for eksempel kvalitet, og den reelle vektningen framgår ikke. Når miljø vektet som et selvstendig kriterium, vektet det i gjennomsnitt med 21 prosent. 13 prosent av anskaffelsene vekter miljø 30 prosent eller høyere, jf. anbefalingen i anskaffelsesforskriften § 7-9. Dette utgjør 26 prosent av alle anskaffelser der miljø vektet som et tildelingskriterium.

6.6 Kontraktsoppfølging

En viktig del av arbeidet med å bruke offentlige anskaffelser til å fremme klima- og miljøvennlige løsninger går ut på å følge opp og kontrollere at leverandørene oppfyller de avtalte miljøegenskapene ved varen eller tjenesten. Leverandøren har vunnet konkurransen basert på de fastsatte kravene og kriteriene, og gjennom kontraktsoppfølgingen skal oppdragsgiver sikre at ytelsen som er avtalt, faktisk blir levert. Manglende kontraktsoppfølging kan føre til at målet med anskaffelsen ikke nås, at behov ikke blir dekket, at virksomheten betaler for mye, eller at det oppstår vesentlige endringer som i ytterste konsekvens kan medføre brudd på anskaffelsesregelverket fordi det kan være et brudd på det grunnleggende prinsippet om forutberegnelighet.

6.6.1 Oppfølging av ulike typer krav

Alle krav som er tatt inn i konkurransegrunnlaget, og som leverandør har gitt tilbud på, må følges opp gjennom kontraktsperioden. Oppdragsgiver plikter å påse at bestemmelsene i kontrakten følges aktivt opp. God kontraktsoppfølging innebærer at oppdragsgiver bør angi i anskaffelsesdokumentene hvordan kontraktsoppfølgingen skal foregå. Hvor tett kontraktsoppfølgingen skal være, herunder hyppighet, antall kontroller og rapporteringsrutiner, vil være avhengig av tid og ressurser, samt kontraktens gjenstand, hvilke risiko som er forbundet med den, og hvilke målsetting som skal nås. Aktive og regelmessige kontroller kombinert med leverandørens rapporteringsrutiner sikrer at behovet og formålet med anskaffelsen blir oppfylt og at leveransene under kontrakten ikke endres vesentlig. I tillegg er dette viktig for at oppdragsgiver skal framstå som en seriøs aktør.

Faktaboks 4 Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) Sak 2015/27

KOFA Sak 2015/27

Innklagede gjennomførte en åpen anbudskonkurranse for kjøp av tjenester for innsamling og transport av husholdningsavfall. Det var stilt krav om at kjøretøyene minimum skulle ha Euro-standard 4. Alle tilbyderne hadde tilbudt kjøretøy med Euro-standard 5. Under utførelsen av kontrakten benyttet valgte leverandør biler som hadde Euro-standard 3. Klager varslet innklagede gjentatte ganger om dette. Klagenemnda kom til at innklagede hadde en klar oppfordring til å undersøke kontraktsutførelsen nærmere, og til at unnlatelsen av å håndheve kontrakten utgjorde en «vesentlig endring» av kontrakten.

Kilde: Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA)

Dersom oppdragsgiver stiller kvalifikasjonskrav, må vedkommende forbeholde seg retten til å sjekke at disse oppfylles gjennom kontraktsperioden, og dette bør legges inn i kontraktsbestemmelsene. Dette kan innebære at oppdragsgiver kan gjøre stikkprøver eller foreta uanmeldte besøk, eller at leverandøren regelmessig leverer dokumentasjon som viser at kravene fortsatt oppfylles.¹²⁰ Dersom underleverandører er viktige for å oppfylle vilkårene, bør det i tillegg tas inn i kontrakten at leverandøren skal varsle og eventuelt få godkjenning før skifte av underleverandør.

Ved bruk av miljø som tildelingskriterium må oppdragsgiver gjøre en kontroll av dokumentasjonen på evalueringstidspunktet. I tillegg bør oppdragsgiver kontrollere at kriteriet oppfylles gjennom hele kontraktsperioden. I enkelte tilfeller kan oppstartstidspunktet for kravene være i kontraktsperioden, for eksempel tolv måneder etter oppstart, gjerne i kombinasjon med et bonus- og sanksjonssystem. Dette må i så fall framgå av kontrakten.

6.6.2 Oppdragsgivers kontrollrutiner for å sikre at den avtalte ytelsen blir levert

Kontraktsoppfølgingen anses å være den mest utfordrende fasen i en anskaffelse. Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser* peker på at denne delen av anskaffelsesprosessen ofte blir nedprioritert på grunn av manglende kapasitet eller fordi virksomheten ikke har definert hvor ansvaret for kontraktsoppfølgingen skal ligge. Virksomheten må sette av ressurser og organisere seg slik at det er mulig å følge opp kontrakten i praksis. Dette innebærer at det bør være utarbeidet en strategi for anskaffelsen og for hvordan denne skal følges opp. Virksomheten bør ha rutiner for å kontrollere at mottatte varer og tjenester er i henhold til bestillingen, og for å avgjøre hvilke tiltak som skal settes i verk dersom det er avvik. Omfanget av kontrollrutinene skal være tilpasset anskaffelsens størrelse og kompleksitet. Dette krever kompetanse, tid og ressurser internt i organisasjonen.

Riksrevisjonens spørreundersøkelser til ledere av offentlige virksomheter og offentlige innkjøpere viser at et høyere antall virksomheter har etablert rutiner og/eller retningslinjer for hvordan de skal planlegge og

¹²⁰ Anskaffelsesforskriften § 8-7 fjerde ledd.

gjennomføre klima- og miljøvennlige anskaffelser, enn for hvordan de skal ivareta slike hensyn i kontraktsoppfølgingen. Omkring en firedel av virksomhetslederne og innkjøperne svarer at virksomheten har rutiner og/eller retningslinjer for hvordan klima- og miljøhensyn skal følges opp i kontraktsoppfølgingen.

DFØs modenhetsundersøkelse for 2020 viser at samfunnsansvar, herunder krav til miljø, er det området virksomhetene følger opp minst.¹²¹ Modenhetsundersøkelsen viser at 38 prosent av virksomhetene ofte eller alltid følger opp krav til miljø der det er relevant i kontraktsoppfølgingen. 23 prosent svarer at de aldri eller sjelden følger opp disse kravene. Sammenlignet med resultatene fra 2018 er det færre som opplever at de har nok tid og ressurser til kontraktsoppfølging. Av virksomhetstypene er det kommunene som i minst grad følger opp krav til miljø.

En undersøkelse av innkjøpssamarbeid i kommunesektoren viser at deltakelse i formaliserte innkjøpssamarbeid har en positiv effekt på kontraktsoppfølgingen.¹²² 52 prosent av deltakerne i formaliserte innkjøpssamarbeid i kommunesektoren mener at samarbeidet har en positiv påvirkning på kontraktsoppfølgingen. Samtidig oppgir 25 prosent at deltakelse i slike samarbeid ikke har hatt en effekt på kontraktsoppfølgingen. Blant deltakerne i uformaliserte samarbeid er denne andelen 44 prosent. Når det gjelder deltakere i andre typer samarbeid, er bildet mer differensiert. Slike samarbeid mangler et helhetlig innkjøpsmandat, formalisering og/eller felles ressurser. Mens 30 prosent av deltakerne mener samarbeid har en positiv effekt, mener 19 prosent at kontraktsoppfølgingen forverres. Dette kan skyldes at oppfølgingen i en del kommuner er bedre når kommunen selv har inngått avtalen, enn når kommunen mottar en ferdig avtale utarbeidet av andre i samarbeidet.

6.6.3 Myndighetenes arbeid for å effektivisere og profesjonalisere kontraktsoppfølgingen

Kontraktsoppfølging er nødvendig for å ta ut gevinstpotensialet som ligger i kontraktene, og potensialet for bedre kontraktsoppfølging i det offentlige synes å være stort. Offentlige oppdragsgiverne bruker mest tid og ressurser i konkurransegjennomføringen, selv om god planlegging og oppfølging av kontraktene gjerne gir størst gevinster. Manglende kapasitet til og kompetanse om kontraktsoppfølging er en av de viktigste grunnene for at den forventede effekten av offentlige anskaffelser ikke blir realisert.¹²³

OECDs evaluering av bærekraftige offentlige anskaffelser i Norge viser at det er behov for å legge bedre til rette for oppfølging av kontrakter, og organisasjonen anbefaler at Norge legger til rette for oppfølging gjennom veiledning, styrket kapasitet og bedre tilgang til informasjon om grønne offentlige anskaffelser.¹²⁴ Miljødirektoratet trekker i intervju fram at kontraktsoppfølging er et svært viktig tema som ikke får så stor oppmerksomhet, og at det mangler løsninger for å sikre gjennomføringen av kontrakter. DFØ opplyser at rutiner for kontraktsoppfølging er en av barrierene mot grønne offentlige anskaffelser og noe de vil følge opp ved å legge større vekt på kontraktsfasen og oppfølgingen av kontrakter.

Digitale verktøy kan bidra til bedre kontraktsoppfølging. Kontraktsadministrasjonsverktøy kan brukes til å administrere oppfølgingen av inngåtte kontrakter og til å dokumentere erfaringer med leverandørene. Løsningene er ofte integrert med konkurransegjennomføringsverktøy som offentlige oppdragsgivere bruker for å ivareta lovpålagte krav til elektronisk kommunikasjon, og hvis de brukes sammen, kan de bidra til effektiv kontraktsoppfølging med gjenbruk av data. DFØs modenhetsundersøkelse for 2020 viser at nesten alle offentlige virksomheter bruker konkurransegjennomføringsverktøy i anskaffelsene sine, men virksomhetene oppgir at de bare bruker kontraktsadministrasjonsverktøy noen ganger i oppfølgingen av anskaffelsene.¹²⁵ 49 prosent av virksomhetene oppgir at de har automatisk gjenbruk av data mellom de to verktøyene. Resultatene viser at virksomhetene ikke utnytter potensialet for bedre kontraktsoppfølging som ligger i de digitale verktøyene.

¹²¹ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2021) *Modenhet i offentlige anskaffelser. Rapport 2020*.

¹²² Oslo Economics AS mfl. (2021) *Innkjøpssamarbeid i kommunesektoren*. OE-rapport 2021–5.

¹²³ Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*, s. 39

¹²⁴ OECD (2020) *Sustainable Public Procurement in Norway. Testing the MAPS Module on Sustainable Public Procurement (SPP). Methodology for Assessing Procurement Systems (MAPS)*.

¹²⁵ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2021) *Modenhet i offentlige anskaffelser. Rapport 2020*.

7 Sentrale forhold som påvirker offentlige oppdragsgiveres anskaffelsespraksis knyttet til grønne anskaffelser

Dette kapitlet beskriver sentrale forhold som påvirker offentlige oppdragsgiveres anskaffelsespraksis knyttet til grønne anskaffelser. Kort oppsummert viser undersøkelsen at offentlige oppdragsgivere står overfor flere hindringer i arbeidet med grønne offentlige anskaffelser. Innkjøperne opplever mangel på tid, ressurser og miljøkompetanse som de største barrierene for å oppnå miljøgevinster i offentlige anskaffelser. Mange offentlige oppdragsgivere samarbeider med andre for å sikre bedre utnyttelse av ressurser og kompetanse og for å sikre profesjonelle innkjøpsmiljøer som i større grad kan bidra til å fremme grønne offentlige anskaffelser. Undersøkelsen viser også at bruk av veiledningsmateriell, deltakelse i kompetansehevende tiltak og kjennskap til økonomiske støtteordninger kan fremme grønne offentlige anskaffelser.

7.1 De største barrierene for grønne anskaffelser i offentlige virksomheter

Figur 13 Offentlige innkjøperes opplevelse av å være i stand til å ta klima- og miljøhensyn i anskaffelser. Gjennomsnittlig score



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til innkjøpere i offentlige virksomheter (n = 210). Tabellen viser gjennomsnittlig score på en skala fra 1–6, der 1 er i svært liten grad og 6 i svært stor grad.

Spørreundersøkelsen til offentlige innkjøpere viser at forhold som tid, ressurser og miljøkompetanse oppleveres som de største barrierene for å ta klima- og miljøhensyn i anskaffelser (figur 13). På en skala fra 1 til 6, der 1 er i svært liten grad og 6 i svært stor grad, er gjennomsnittsscoren for disse forholdene på omkring

3. Av forholdene som er kartlagt, opplever innkjøperne seg i størst grad trygge på i hvilke anskaffelser de skal ta klima- og miljøhensyn, med en gjennomsnittsscore på 3,6. Innkjøpernes opplevelse av at virksomheten og myndighetene har gitt dem tilstrekkelig med hjelpemidler for å kunne gjennomføre grønne anskaffelser har nesten like høy score. Innkjøpernes totale opplevelse av å være i stand til å ta slike hensyn viser en gjennomsnittsscore på 3,4.

Også i DFØs modenhetsundersøkelse for 2020 oppgir offentlige virksomheter tid, ressurser og miljøkompetanse som de største barrierene for å oppnå miljøgevinster, i tillegg til mangel på verktøy og metoder.¹²⁶ Utover dette opplever virksomheter som er umodne på anskaffelsesområdet, en stor barriere når det gjelder ledelsesforankring, -fokus og -prioritering, mens de modne peker på behovet for økonomisk handlingsrom.¹²⁷

Tabell 11 Offentlige innkjøperes overordnede opplevelse av å være i stand til å ta klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser

I hvor stor grad ...	Beta-koeffisienter
... opplever du å ha tilstrekkelig budsjettmidler til å kunne planlegge og gjennomføre anskaffelser med klima- og miljøhensyn?	0,166**
... opplever du å ha tilstrekkelig tid til å kunne planlegge og gjennomføre anskaffelser med klima- og miljøhensyn?	0,134*
... opplever du å ha kompetanse til å kunne vurdere klima- og miljøbelastningen i anskaffelser du foretar?	0,187**
... føler du deg trygg på hvilke krav og kriterier du bør stille når du skal ta klima- og miljøhensyn?	0,161*
... føler du deg trygg på i hvilke anskaffelser du skal ta klima- og miljøhensyn?	0,238***
... opplever du at myndighetene har gitt deg tilstrekkelig med hjelpemidler for å kunne ta klima- og miljøhensyn i anskaffelser?	0,067
... opplever du at din virksomhet har gitt deg tilstrekkelig med hjelpemidler for å kunne ta klima- og miljøhensyn i anskaffelser?	0,156**

* p < 0,05, ** p < 0,01, *** p < 0,001

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til innkjøpere i offentlige virksomheter (n = 210). Tabellen viser regresjonskoeffisienter med tilhørende p-verdier.

For å undersøke hvilken effekt tid, ressurser, miljøkompetanse og tilgjengelige hjelpemidler har på offentlige innkjøperes overordnede opplevelse av å være i stand til å ta klima- og miljøhensyn i anskaffelser, har vi gjennomført en regresjonsanalyse. Populasjonen er de 210 offentlige innkjøperne som besvarte Riksrevisjonens spørreundersøkelse. Regresjonsanalysen søker å forklare variasjonen i innkjøpernes overordnede opplevelse av å være i stand til å ta klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser ved hjelp av flere uavhengige variabler som antas å påvirke dette.

¹²⁶ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2021) *Modenhet i offentlige anskaffelser. Rapport 2020.*

¹²⁷ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2021) *Dybdeanalyse av klima og miljø i offentlige anskaffelser. Anskaffelsesundersøkelsen 2020.*

De estimerte regresjonskoeffisientene i tabell 11 viser at de undersøkte forholdene tid, budsjettmidler, miljøkompetanse og tilgjengelige hjelpemidler fra virksomheten har en positiv effekt på innkjøpernes overordnede opplevelse av å kunne ta klima- og miljøhensyn. Som p-verdiene i tabell 11 viser, er de estimerte regresjonskoeffisientene signifikante. Unntaket er koeffisienten for at myndighetene har gitt innkjøperne tilstrekkelig med hjelpemidler for å kunne ta klima- og miljøhensyn i anskaffelser. Dette betyr at vi ikke med sikkerhet kan si at tilgangen på hjelpemidler har en innvirkning på hvorvidt innkjøperen opplever å være i stand til å ta klima- og miljøhensyn.

Spørreundersøkelsen til offentlige innkjøpere viser at tid er den enkeltfaktoren som færrest innkjøpere opplever at de har tilstrekkelig av for å kunne planlegge og gjennomføre grønne anskaffelser, etterfulgt av budsjettmidler. Regresjonsanalysen viser imidlertid at til tross for at få innkjøpere opplever å ha tilstrekkelig med tid og budsjettmidler, er det andre faktorer som har større innvirkning på innkjøpernes totale opplevelse av å være i stand til å ta klima- og miljøhensyn i anskaffelser. Koeffisienten som viser sterkest effekt, er følelsen av å være trygg på i hvilke anskaffelser innkjøperen skal ta klima- og miljøhensyn. Deretter følger opplevelsen av å ha kompetanse til å vurdere klima- og miljøbelastningen i anskaffelser og følelsen av å være trygg på hvilke krav og kriterier for klima og miljø som bør stilles.

7.2 Tid og ressurser

Kapasitet i form av tilstrekkelig med tid og ressurser er helt vesentlig for virksomhetenes evne til å gjøre gode anskaffelser. Riksrevisjonens spørreundersøkelse til offentlige innkjøpere viser, som omtalt ovenfor, at de scorer lavest på spørsmålet om de opplever at de har tilstrekkelig tid og budsjettmidler til å kunne planlegge og gjennomføre grønne anskaffelser.

Mange virksomheter opplever at de har lite tid og ressurser til å arbeide målrettet og helhetlig med innkjøpsporteføljen. I DFØs modenhetsundersøkelse for 2020 ble virksomhetene spurt om de hadde tid og ressurser til å avklare behov og forberede og gjennomføre konkurranser.¹²⁸ Til tross for at 80 prosent av tiden og ressursene i gjennomsnitt går til disse to fasene av anskaffelsesprosessen, opplever fortsatt mange virksomheter at de ikke har tilstrekkelig med tid og ressurser til å planlegge og gjennomføre konkurranser. En dybdeanalyse viser at kommuner og statlige virksomheter med større innkjøpsbudsjett i gjennomsnitt har høyere modenhet på miljø enn de med mindre budsjett.¹²⁹ De andre virksomhetstypene viser ikke en tydelig sammenheng mellom innkjøpsbudsjett og modenhet på miljø.

Også i kontraktsoppfølgingen opplever mange virksomheter mangel på tid og ressurser. Sammenlignet med modenhetsundersøkelsen for 2018 ser vi at færre virksomheter i 2020 opplever å ha tilstrekkelig tid og ressurser til å følge opp kontrakter og leverandører. Mens andelen for offentlige foretak og selskaper holder seg stabil, har fylkeskommuner, kommuner og statlige virksomheter en nedgang i opplevd tid og ressurser til kontraktsoppfølging. Størst er denne hos fylkeskommunene, som alene har hatt en nedgang på 27 prosentpoeng, mens kommuner og statlige virksomheter hver har en nedgang på omkring 9 prosentpoeng.¹³⁰ Kommune- og regionreformen kan være en mulig forklaringsfaktor for nedgangen i tid og ressurser i fylkeskommunale og kommunale virksomheter.

KS viser i intervju med Riksrevisjonen til at kommunale innkjøpere ofte er plassert alene nede i organisasjonshierarkiet, og at det ikke settes av tilstrekkelige ressurser som sørger for god klima- og miljøfaglig forankring og oppfølging av om fastsatte mål blir nådd.

En offentlig oppdragsgiver som er ansvarlig for kollektivtransport i en fylkeskommune, opplyser i intervju at de i avtalen med fylkeskommunen er pålagt å sende tilbud som gir budsjettmessige konsekvenser, til politisk behandling. For å påvirke det politiske miljøet til å velge mer miljøvennlig drivstoff i konkurranser ber de om

¹²⁸ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2021) *Modenhet i offentlige anskaffelser. Rapport 2020.*

¹²⁹ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2021) *Dybdeanalyse av klima og miljø i offentlige anskaffelser. Anskaffelsesundersøkelsen 2020.*

¹³⁰ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2021) *Modenhet i offentlige anskaffelser. Rapport 2020.*

tilbud på konvensjonelle drivstoff i tillegg til opsjonspriser på biodrivstoff og nullutslippsteknologi. Det blir da opp til fylkestinget å velge løsning.

Offentlige virksomheter kan søke om økonomisk støtte for å dekke deler av investerings- eller driftskostnadene som grønne anskaffelser kan medføre, jf. punkt 4.3. Støtteordningene kan bidra til at oppdragsgivere kan gjennomføre grønne anskaffelser selv med manglende ressurser. For den nevnte offentlige oppdragsgiveren som er ansvarlig for kollektivtransport i en fylkeskommune, ble tilsagn fra Klimasats og Enova avgjørende for å kunne legge inn opsjon på ny nullutslippsteknologi i anskaffelsen. Flere av støtteordningene krever imidlertid høy grad av innovasjon og/eller innebærer et stort rapporteringsansvar.

7.3 Miljøkompetanse

For å følge lovpålagte bestemmelser om grønne offentlige anskaffelser trenger oppdragsgiverne kompetanse. Mangelfull kompetanse hos oppdragsgivere er en av hovedårsakene til at det ikke tas klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser, eller at kravene som stilles er dårlige. Innkjøperne må blant annet vite hvilke miljøegenskaper ved produktet eller tjenesten det er hensiktsmessig å stille krav om, hvordan dette påvirker konkurransen i markedet, samtidig som de ivaretar likebehandlingsprinsippet og ikke stiller krav som kun én leverandør kan levere på.¹³¹ I intervjuer trekker offentlige innkjøpere fram at det er krevende for dem å vite hva som er miljøkonsekvensene ved ulike typer anskaffelser, og at de må ha kunnskap om hvordan markedet ser ut på dette området i sin region. Særlig for små oppdragsgivere vil dette være utfordrende. Mange er også redde for å gjøre feil og utnytter derfor ikke mulighetene som finnes for å stille klima- og miljøkrav.

Som omtalt i punkt 7.1 viser Riksrevisjonens spørreundersøkelse til offentlige innkjøpere at opplevelsen av å ha kompetanse til å vurdere klima- og miljøbelastningen i anskaffelsene og det å føle seg trygg på hvilke klima- og miljøkrav som bør stilles, er blant de enkeltfaktorene som i størst grad påvirker innkjøpernes opplevelse av å være i stand til å ta klima- og miljøhensyn i anskaffelser. Figur 13 viser imidlertid at innkjøpernes gjennomsnittscore for disse forholdene er relativt lav.

Også resultatene fra DFØs modenhetsundersøkelse for 2020 tyder på at flere virksomheter opplever at de ikke har nødvendig klima- og miljøkompetanse. 33 prosent av virksomhetene opplever i stor grad eller svært stor grad at de har tilstrekkelig kompetanse om klima og miljø ved gjennomføring av anskaffelser. Det er særlig kommunene som oppgir at de har behov for mer klima- og miljøkompetanse.¹³²

Modenhetsundersøkelsen viser at færre offentlige virksomheter opplever at de har tilstrekkelig kompetanse på klima og miljø i 2020 enn i 2018. DFØ opplyser at dette kan skyldes større forventninger og tydeligere føringer på at offentlige virksomheter skal ta hensyn til klima og miljø i anskaffelser, og med større forventninger øker også behovet for kapasitet og kompetanse i virksomhetene. DFØ opplyser i intervju at det opplever at kompetansen til oppdragsgiverne har økt siden 2017, og at dette har resultert i en større etterspørsel etter mer dybdekompetanse innenfor de ulike produkt- og tjenesteområdene.

Manglende klima- og miljøkompetanse hos offentlige oppdragsgivere blir også trukket fram i informantmøtene. Representanter fra leverandørsiden ser en tendens til at oppdragsgivere ikke er ambisiøse nok når de stiller klima- og miljøkrav, og at kravene som stilles, ligger tett opp til det de har fått levert tidligere. Samtidig peker de på manglende omforening av krav mellom oppdragsgivere og viser til at en leverandør som utvikler løsninger for én kunde, ikke nødvendigvis får avkastning for investeringen, da neste kunde kan etterspørre andre løsninger. Dette inntrykket bekreftes i flere av Riksrevisjonens intervjuer med offentlige oppdragsgivere. Et kommunalt innkjøpssamarbeid opplyser at de leter etter eksempler på anskaffelser som har gitt gode klima- og miljøvennlige løsninger, men opplever at slik informasjon er lite tilgjengelig. De peker også på at det er kompetansemessig utfordrende å stille krav til miljø- og

¹³¹ Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*.

¹³² Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2021) *Modenhet i offentlige anskaffelser. Rapport 2020*.

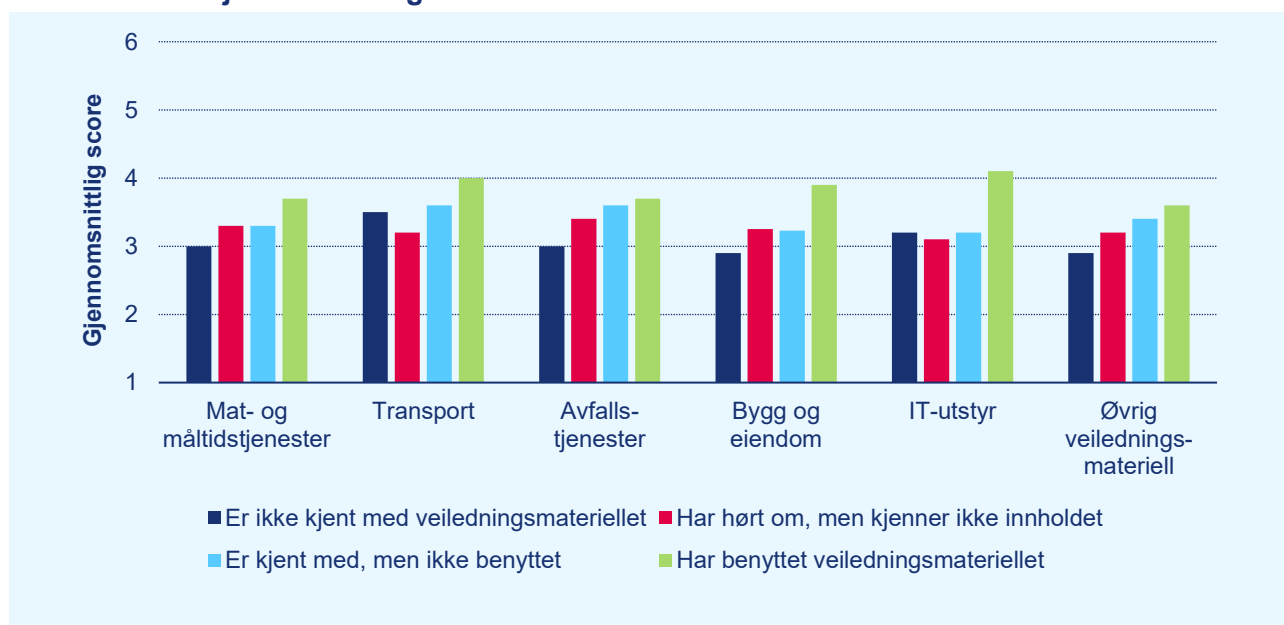
produkttegenskaper. Ved å stille feil krav risikerer oppdragsgivere at leverandører klager, eller at bare én leverandør kan levere og konkurransen må avlyses.

Utviklingen av en sertifiseringsordning for offentlige anskaffelser (SOA) skal sikre tillit til at innkjøpere har kompetanse på et visst nivå, og sørge for at de vet hva som kreves på et gitt område, jf. punkt 4.1.3. Virksomhetene kan bruke dette som grunnlag for planmessig kompetansebygging og rekruttering. I tillegg opplyser DFØ i intervju at de vil følge opp manglende kompetanse om klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser gjennom et grønt kompetanseløft for innkjøps-Norge i perioden 2021–2030.

Utvikling av analyseverktøy kan gjøre behovet for miljøkompetanse hos den enkelte innkjøper mindre, jf. punkt 4.1.2. Verktøy som beregner miljøeffekten av varer og tjenester, vil bidra til en mer forutsigbar konkurranse gjennomføring for både innkjøpere og leverandører. Slike verktøy kan senke innkjøpernes terskel for å vekte miljø i tildelingskriteriene og bidra til at leverandører får en forutberegnelig uttelling for den miljøkvaliteten de kan levere. Offentlige innkjøpere peker i intervju på at det er utfordrende å vektlegge livssyklus kostnader i anskaffelser, og at en forutsetning for å kunne gjøre dette, er at kostnadene kan tallfestes og etterprøves. Det mangler tilfredsstillende verktøy og modeller for å beregne livssyklus kostnader. Innkjøpere opplever at tilbydere bruker ulike beregningsmetoder og ulike referansepunkter, noe som gjør det vanskelig å vurdere de ulike tilbudene opp mot hverandre. OECDs evaluering av bærekraftige offentlige anskaffelser i Norge¹³³ peker også på at det er store barrierer knyttet til bruk av verktøy for beregning av livssyklus kostnader.

7.4 Kjennskap til og bruk av myndighetenes virkemidler

Figur 14 Sammenhengen mellom kjennskap til og bruk av veiledningsmaterieil og offentlige innkjøperes overordnede opplevelse av å være i stand til å ta klima- og miljøhensyn i anskaffelser. Gjennomsnittlig score



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til innkjøpere i offentlige virksomheter (n = 210). Tabellen viser gjennomsnittlig score på en skala fra 1–6, der 1 er i svært liten grad og 6 i svært stor grad.

I Riksrevisjonens spørreundersøkelse til offentlige innkjøpere kartla vi innkjøpernes kjennskap til og bruk av DFØs kriterieveiviser for bærekraftige offentlige anskaffelser og øvrig veiledningsmaterieil om grønne

¹³³ OECD (2020) *Sustainable Public Procurement in Norway. Testing the MAPS Module on Sustainable Public Procurement (SPP). Methodology for Assessing Procurement Systems (MAPS)*.

offentlige anskaffelser. Vi kartla også kjennskapen til og deltakelse på DFØs og Miljødirektoratets seminarer, webinarer og kurs på området, jf. punkt 4.2. Videre kartla vi innkjøpernes kjennskap til støtteordninger som offentlige oppdragsgivere kan søke om midler eller bistand fra for å legge til rette for grønne og innovative anskaffelser, jf. punkt 4.4.

Figur 14 viser sammenhengen mellom offentlige innkjøperes opplevelse av å være i stand til å ta klima- og miljøhensyn i anskaffelser og deres kjennskap til og bruk av sentralt veiledningsmaterieell om grønne anskaffelser. Funnene viser en klar sammenheng mellom disse forholdene. På en skala fra 1 til 6, der 1 angir i svært liten grad og 6 i svært stor grad, scorer innkjøpere som er kjent med eller har benyttet veiledningsmateriellet, jevnt over høyere på spørsmålet om de er i stand til å ta klima- og miljøhensyn i anskaffelser, enn innkjøpere som ikke er kjent med eller ikke kjenner innholdet i veiledningsmateriellet.

Også deltakelse på seminarer, webinarer og kurs har en positiv effekt på offentlige innkjøperes opplevelse av å være i stand til å ta klima- og miljøhensyn i anskaffelser. Innkjøpere som oppgir at de har deltatt på ett eller flere av tilbudene, scorer i gjennomsnitt 0,5 poeng¹³⁴ høyere enn innkjøpere som ikke er kjent med eller ikke har deltatt på slike tilbud.

Undersøkelsen viser også at det er en klar sammenheng mellom innkjøpernes kjennskap til og bruk av sentralt veiledningsmaterieell og deres opplevelse av at myndighetene har gitt dem tilstrekkelig med hjelpemidler for å kunne ta klima- og miljøhensyn i anskaffelser. Innkjøpere som oppgir at de kjenner til eller har benyttet DFØs veiledningsmaterieell, opplever også i større grad at de har fått tilstrekkelig med hjelpemidler fra myndighetene. Dersom veiledningsmateriellet er kjent, oppleves dette som tilstrekkelig. Det samme gjelder for innkjøpernes kjennskap til tilskuddsordningen Klimasats, støtteordningene til Enova og Innovasjon Norge, grønne lån fra Kommunalbanken og Nasjonalt program for leverandørutvikling. Innkjøpere som oppgir at de er kjent med de ulike ordningene, oppgir også å i større grad at de er i stand til å ta klima- og miljøhensyn i anskaffelsene sine.

7.5 Samarbeid om anskaffelser

Ved å samarbeide med andre kan offentlige virksomheter utnytte ressurser og kompetanse på en bedre måte og sikre profesjonelle innkjøpsmiljøer. En undersøkelse av innkjøpssamarbeid i kommunesektoren viser at 85 prosent av virksomhetene som deltar i formaliserte samarbeid, oppgir at samarbeidet har hatt en positiv innvirkning på kompetansen. Innkjøpssamarbeid bidrar generelt til å bedre kompetansen ved at virksomheter deler kunnskap med hverandre. Dette gjelder både anskaffelsesfaglig kompetanse og fagkompetanse innenfor områder som klima og miljø. Kommuner med ingen eller svært få fagressurser på anskaffelser vil normalt ikke ha god og robust kompetanse på anskaffelsesfeltet. Samarbeid om innkjøp i kommunene har en positiv innvirkning på virksomhetenes kapasitet til å gjennomføre anskaffelser uavhengig av om de deltar i formaliserte, helhetlige samarbeid eller i andre former for samarbeid.¹³⁵ For små kommuner kan innkjøpssamarbeid være en måte å få tilgang til et kompetent fagmiljø på, uten å ansette uforholdsmessig mange innkjøpsmedarbeidere for å håndtere et begrenset innkjøpsvolum. Også virksomheter som deltar i sak-til-sak-samarbeid, oppgir at samarbeidet har hatt en positiv innvirkning på kompetansen. Undersøkelsen viser også at innkjøpssamarbeid i hovedsak fører til bedre etterlevelse av regelverk, da deltakerne får økt kapasitet og tilgang til mer kompetanse.¹³⁶ Oppdragsgiverne må imidlertid være oppmerksomme på eventuelle negative effekter som at samordning av innkjøp kan favorisere store leverandører og redusere konkurransen i enkeltmarkedet.¹³⁷

Å innhente klima- og miljøfaglig bistand fra andre kan også legge til rette for mer profesjonelle offentlige anskaffelser. Riksrevisjonens spørreundersøkelse til offentlige innkjøpere viser at mange har mulighet til å innhente klima- og miljøfaglig bistand i planleggingen og gjennomføringen av anskaffelser både fra eksterne

¹³⁴ På en skala fra 1 til 6, der 1 er i svært liten grad og 6 i svært stor grad.

¹³⁵ Oslo Economics AS mfl. (2021) *Innkjøpssamarbeid i kommunesektoren*. OE-rapport 2021–5.

¹³⁶ Oslo Economics AS mfl. (2021) *Innkjøpssamarbeid i kommunesektoren*. OE-rapport 2021–5.

¹³⁷ Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*.

og internt i virksomheten. Vel halvparten av innkjøperne oppgir at de kan innhente ekstern bistand fra innkjøpsnettverk eller lignende eller fra leverandører og/eller bransjeorganisasjoner. 30 prosent oppgir at de kan innhente bistand fra andre eksterne. Vel halvparten av innkjøperne oppgir at de kan innhente klima- og miljøfaglig bistand fra kollegaer som arbeider med anskaffelser, eller fra andre fagpersoner i virksomheten. 43 prosent kan innhente bistand fra miljørådgivere eller lignende i virksomheten.

Spørreundersøkelsen til offentlige virksomhetsledere kartlegger også hvorvidt virksomhetene bruker eksterne konsulenter i gjennomføringen av enkelte av anskaffelsene sine. Tre av fire virksomhetsledere av aksjeselskaper og interkommunale selskaper oppgir at virksomheten bruker eksterne konsulenter i én eller flere anskaffelser. Det er mindre bruk av eksterne konsulenter i de øvrige virksomhetstypene. 43 prosent av kommunene, 32 prosent av de statlige virksomhetene og 17 prosent av fylkeskommunene oppgir at de benytter eksterne konsulenter i enkelte anskaffelser.

8 Myndighetenes styring og oppfølging av grønne offentlige anskaffelser

Dette kapitlet belyser myndighetenes styring og oppfølging av grønne offentlige anskaffelser. Nærings- og fiskeridepartementet har det overordnede faglige ansvaret for offentlige anskaffelser med lov og forskrifter. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har ansvaret for å bidra til at offentlige oppdragsgivere har kompetanse til å redusere miljøpåvirkningen og fremme klimavennlige løsninger i anskaffelsene sine, med Finansdepartementet som etatsstyrer. Fagområdet offentlige anskaffelser var fram til 1. september 2020 organisert i Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Digitaliseringsdirektoratet, med Kommunal- og moderniseringsdepartementet som etatsstyrer. Klima- og miljødepartementet har det overordnede ansvaret for klima- og miljøpolitikken i Norge og er etatsstyrer for Miljødirektoratet, som på forespørsel fra DFØ bidrar med klima- og miljøfaglig bistand i arbeidet med anskaffelsesfaglig veiledning om grønne offentlige anskaffelser, og som forvalter tilskuddsordningen Klimasats.

Kort oppsummert viser undersøkelsen at styringen og oppfølgingen av arbeidet med grønne offentlige anskaffelser har variert over tid. Utvikling av veiledningsmateriell og kompetansetilbud om grønne offentlige anskaffelser har vært en viktig del av arbeidet, men særlig i perioden mellom 2014 og 2017 har dette vært nedprioritert på grunn av manglende bevilgninger. Undersøkelsen viser videre at arbeidet med grønne offentlige anskaffelser krever god koordinering mellom ansvarlige departementer, og at koordineringen kan utvikles og forsterkes. I tillegg mangler det statistikk og styringsinformasjon om status for grønne offentlige anskaffelser.

8.1 Styring og oppfølging av Difis og DFØs arbeid med grønne offentlige anskaffelser

Nærings- og fiskeridepartementet har det overordnede faglige ansvaret for offentlige anskaffelser med lov, forskrifter og veileder, og for de sektorovergrepene i konkurransepolitikken. Fagområdet offentlige anskaffelser har vært organisert i ulike direktorater siden 2008:

- i Difi fra etableringen 1. januar 2008 til 31. desember 2019
- i Digitaliseringsdirektoratet fra etableringen 1. januar 2020 til 31. august 2020¹³⁸
- i DFØ etter overføringen av fagområdet 1. september 2020

Fram til 1. september 2020 hadde Kommunal- og moderniseringsdepartementet det overordnede administrative ansvaret for etatsstyringen av fagområdet da det var organisert i Difi/Digitaliseringsdirektoratet (videre omtalt samlet som Difi). Etter at fagområdet ble overført til DFØ, overtok Finansdepartementet som etatsstyrer.

8.1.1 Endringer i satsinger og ansvarsfordeling over tid

Utviklingen av veiledningsmateriell og kompetansetilbud om grønne offentlige anskaffelser startet i 1995 ved at GRIP Senter – Stiftelsen for bærekraftig produksjon og forbruk ble stiftet av det daværende Miljøverndepartementet. Senteret ble nedlagt i 2008, og samme år ble Difi etablert med offentlige anskaffelser som ett av flere arbeidsområder. Difi fikk i oppdrag fra det daværende Miljøverndepartementet å følge opp handlingsplanen *Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser. Handlingsplan 2007–2010* (2007). I perioden 2008–2014 var det etablert praksis at Miljøverndepartementet hadde en budsjettpost for grønne offentlige anskaffelser, og ga Difi et særskilt tildelingsbrev som direktoratet rapporterte på og departementet fulgte opp. Praksisen falt bort da departementets bevilgning til Difi ble kuttet i 2014, jf. Prop. 1

¹³⁸ Fra 1. januar 2020 ble Altinn, deler av fagmiljøet for informasjonsforvaltning i Brønnøysundregistrene og Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) samlet i det nye Digitaliseringsdirektoratet.

S Tillegg 1 (2013–2014).¹³⁹ Klima- og miljødepartementet opplyser i intervju at deres rolle overfor Difi fra dette tidspunktet ble endret, og grønne offentlige anskaffelser ble en integrert del av Nærings- og fiskeridepartementets områder innenfor de alminnelige budsjetttrammene.

I perioden 2014–2017 ble grønne offentlige anskaffelser håndtert som en integrert del av de samfunnshensynene som Difi generelt skulle ivareta i arbeidet med offentlige anskaffelser. Direktoratet mistet imidlertid intern klima- og miljøkompetanse da bevilgningene fra Klima- og miljødepartementet opphørte i 2014, og det utviklede veiledningsmateriellet ble etter hvert utdatert og fjernet fra anskaffelser.no. Ved gjenoppbyggingen observerte direktoratet en tendens til at offentlige oppdragsgivere stilte utdaterte klima- og miljøkrav i anskaffelsene sine.¹⁴⁰

Stortinget vedtok å styrke Difis budsjett fra 2017 for å fremme grønne offentlige anskaffelser, jf. Innst. 16 S (2016–2017). Ansvar for satsingen skulle ligge hos Nærings- og fiskeridepartementet som ansvarlig for anskaffelsespolitikken. Satsingen kom til uttrykk i Difis årlige tildelingsbrev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet i form av forventninger, målbeskrivelser og styringsparametere. En av hovedprioriteringene i tildelingsbrevet for 2017 var at Difi skulle styrke kompetansen på grønne offentlige anskaffelser med bistand fra Miljødirektoratet. I de senere årene har følgende oppdrag for Difi og senere DFØ ligget fast. Difi/DFØ skal:

- bidra til at oppdragsgivere kan redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger i anskaffelsene sine
- bygge opp oppdragsgiveres kompetanse gjennom veiledning, verktøy, kriteriesett og maler

Klima- og miljødepartementet har siden 2014 gitt enkeltoppdrag knyttet til grønne anskaffelser med tilhørende midler, deriblant oppdrag for å styrke arbeidet med veiledning og kompetanseutvikling om grønne offentlige anskaffelser. Oppdragene er gitt i forståelse med Nærings- og fiskeridepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (senere Finansdepartementet) og etter en kapasitets- og ressursavklaring med Difi (senere DFØ).

8.1.2 Styringsdialogen om grønne offentlige anskaffelser

DFØs (tidligere Difis) arbeid med grønne offentlige anskaffelser følges opp i den ordinære styringsdialogen gjennom instruks, tildelingsbrev, rapportering og etatsstyringsmøter. Finansdepartementet (tidligere Kommunal- og moderniseringsdepartementet) er ansvarlig for samordningen av styringssignalene på alle DFØs (tidligere Difis) områder og for tilretteleggingen av en hensiktsmessig styringsdialog, i tråd med prinsippene i økonomireglementet § 4 og økonomibestemmelsene punkt 1.3–1.5. Nærings- og fiskeridepartementet har i kraft av sitt fagansvar en rolle som faglig premissgiver for styringen av fagområdet offentlige anskaffelser. Det innebærer blant annet å vurdere resultater og styringssignaler. Nærings- og fiskeridepartementet koordinerer innspill og styringssignaler på fagområdet overfor etatsstyrer, og innhenter innspill fra andre departementer som blant annet Klima- og miljødepartementet.

Da området grønne offentlige anskaffelser igjen ble styrket i 2017 ble det, som et ledd i oppbyggingen, gjennomført et eget statusmøte med Difi for å drøfte direktoratets planer for arbeidet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Klima- og miljødepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet deltok på statusmøtet.

Arbeidet med grønne offentlige anskaffelser følges opp i etatsstyringsmøtene Finansdepartementet (tidligere Kommunal- og moderniseringsdepartementet) har med DFØ (tidligere Difi), men det er sjelden et eget tema på agendaen. Nærings- og fiskeridepartementet deltar også på disse møtene. Nærings- og fiskeridepartementet peker i intervju på at grønne offentlige anskaffelser er et viktig tema i styringsdialogen, men at departementet ikke følger opp DFØs rapportering på området med mindre det er avvik.

¹³⁹ Forslaget til bevilgning for 2014 reduseres med 10 millioner kroner, noe som innebærer at posten avvikles. Posten har dekket driftsutgifter for Difis arbeid med miljøbevisste offentlige anskaffelser og miljøledelse. Miljøverndepartementet har i en utviklingsfase bidratt med midler til Difi for å bygge opp verktøy og veiledere for å ivareta miljøhensyn og vurdere livsløpskostnader i offentlige anskaffelser.

¹⁴⁰ Fra intervju med Direktoratet for forvaltning og økonomistyring 23. mars 2021.

Departementet viser til at det kun er ansvarlig for det overordnede anskaffelsesregelverket, og at Klima- og miljødepartementet har det særskilte ansvaret for klima og miljø. Begge områder er sektorovergripende, det vil si at de to departementenes sektorovergripende ansvar overlapper på grønne offentlige anskaffelser. Nærings- og fiskeridepartementets hovedinnretning er å ha oversikt over den informasjonen som er nødvendig for en hensiktsmessig forvaltning av regelverket. Ifølge Klima- og miljødepartementet har ikke departementet egne sektorovergripende virkemidler for å påvirke utviklingen på området grønne offentlige anskaffelser utover at departementet gir bevilgninger til enkeltoppdrag. Fram til 2014 hadde departementet en budsjettpost for grønne offentlige anskaffelser.

I tillegg til den ordinære styringsdialogen har Nærings- og fiskeridepartementet en løpende faglig dialog med DFØ (tidligere Difi) og andre aktuelle departementer om offentlige anskaffelser, deriblant om grønne offentlige anskaffelser. Det avholdes inntil to fagmøter i året mellom Nærings- og fiskeridepartementet og DFØ (tidligere Difi). DFØ oppgir i intervju at selv om Klima- og miljødepartementet ikke har noen formell rolle i styringen av direktoratet, er departementet en naturlig sparringspartner som fagmyndighet på miljøområdet og eierdepartement for Miljødirektoratet. DFØ har også dialog med Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet om ulike temaer relatert til grønne anskaffelser.

Difis og DFØs rapportering om grønne offentlige anskaffelser

Næring- og fiskeridepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet (etter 1. september 2020) har satt som mål for Difi og senere DFØ at *Offentlig sektor gjennomfører effektive og bærekraftige anskaffelser*. Knyttet til målet har Difi og DFØ i tildelingsbrevene fra og med 2018 fått følgende styringsparametere om grønne offentlige anskaffelser:

- «Utvikling i klimafotavtrykk av offentlige anskaffelser» for 2018. Dette ble presisert til «Redusert klimautslipp fra offentlige anskaffelser» for 2019 og 2020.
- «Offentlige virksomheter som stiller krav til miljø i anskaffelser» for 2019 og 2020.
- «Andel anskaffelser med miljøkrav innen bygg, transport og mat» for 2021.

Departementene har i perioden ikke konkretisert noe ambisjonsnivå for styringsparametere i form av resultatkrav, men i tildelingsbrevet for 2021 bes DFØ om å fastsette egne resultatmål for styringsparametere til hovedmålene og sende disse til Finansdepartementet til orientering.

Styringsparametere søker å måle om arbeidet har bidratt til at offentlige oppdragsgivere gjennomfører grønne anskaffelser, men rapporteringen har vært påvirket av at det har vært lite informasjon tilgjengelig. For å dreie rapporteringen om grønne offentlige anskaffelser fra kvalitative vurderinger av arbeidet til mer kvantitative resultater av måloppnåelsen på området, har DFØ (og tidligere Difi) arbeidet med å innhente informasjon og bygge målekompetanse. Direktoratene har blant annet gjennomført analyser for å estimere omfanget av grønne offentlige anskaffelser. Data som er hentet inn fra offentlige innkjøperes egenrapportering, viser at andelen anskaffelser med miljøkrav var 37 prosent i 2019 og 38 prosent i 2020, og at det er en positiv utvikling for områdene bygg og anlegg, transportutstyr og matanskaffelser.¹⁴¹

For å kunne gi mer utfyllende informasjon er DFØ i gang med å bygge et system som identifiserer miljøkrav i anskaffelsesdokumenter. Det er utviklet et automatisert datainnhentingssystem, og det arbeides med å lage en mer automatisert vurderingsmodell, slik at man kan vurdere miljø i konkurransegrunnlag maskinelt. Modellen er basert på søkeord som kan være indikatorer på klima- og miljøeffekter.¹⁴² DFØs analyser måler ikke hvilke ambisjonsnivå som ligger i miljøkravene.¹⁴³

Difis og DFØs modenhetsundersøkelser for 2018 og 2020 brukes også som sentrale kilder for å beskrive offentlige virksomheters anskaffelsespraksis knyttet til klima og miljø. Funnene viser at andelen virksomheter

¹⁴¹ Svarene er basert på frivillig egenrapportering og kan derfor være mangelfulle.

¹⁴² Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2021) *Årsrapport 2020*.

¹⁴³ Erfaringer fra undersøkelsens forsøk på å bruke en automatisert gjennomgang av anskaffelsesdokumentene til å klassifisere anskaffelser etter klima- og miljøkravenes ambisjonsnivå er omtalt i punkt 2.1.4.

som har en plan for å innrette anskaffelsespraksisen slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger der det er relevant, økte fra 38 prosent i 2018 til 56 prosent i 2020.¹⁴⁴

I henhold til oppdrag i tildelingsbrev for 2021 ser DFØ på muligheten for å måle omfanget av grønne anskaffelser i staten. DFØ opplyser i intervju at dette arbeidet i første omgang går ut på å definere hva grønne anskaffelser er, og deretter på å videreutvikle målestrategien og definere hva som skal måles, og på hvilke områder det skal måles.

8.1.3 Statistikk og styringsinformasjon om grønne offentlige anskaffelser

Statistikk og styringsinformasjon om offentlige anskaffelser er viktig blant annet som grunnlag for den overordnede politikktutforming, som grunnlag for å måle om overordnede politiske mål blir nådd, og som grunnlag for å styre innkjøpsfunksjonen i den enkelte virksomhet. En grunnleggende utfordring er at den tilgjengelige informasjonen ikke dekker behovet for offentlige anskaffelser generelt eller for klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser spesielt. Dette skyldes både at tilgangen til eksisterende informasjonskilder er mangelfull, og at disse heller ikke inneholder den nødvendige informasjonen om anskaffelser som gjennomføres.¹⁴⁵

Behovet for bedre statistikk og datagrunnlag om offentlige anskaffelser ble pekt på i handlingsplanen *Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser. Handlingsplan 2007–2010* (2007) og i St.meld. nr. 36 (2008–2009) *Det gode innkjøp*. Av handlingsplanen gikk det fram at statistikken knyttet til offentlige anskaffelser generelt var mangelfull i Norge, og at det daværende regnskapssystemet i staten ikke var innrettet til å skaffe datagrunnlag for fordelingen av for eksempel driftsutgiftene i statlig sektor på ulike produktkategorier eller miljøbelastningen knyttet til statens drift og innkjøp. På nasjonalt nivå ble det fremmet et ønske om å utvikle robuste indikatorer som blant annet kunne vise om utviklingen i miljøbelastningen fra statlige anskaffelser og drift går i riktig retning. Da Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser* kom ti år senere, ble de samme utfordringene trukket fram. Også OECD peker på at det mangler systemer og strategier for helhetlig innhenting, overvåking og analyse av innkjøpsdata i Norge.¹⁴⁶

Behovet for statistikk og styringsinformasjon kan dekkes fra flere kilder, som informasjon fra kunngjøringer av konkurranser, tilbud, avtaler, bestillinger, leveranser, produktvalg og priser. I tillegg er virksomhetenes egne regnskaper viktige kilder til informasjon. OECDs evaluering av bærekraftige offentlige anskaffelser i Norge peker på at det er hindringer for å overvåke anskaffelsesprosesser, og knytter disse til utfordringer med datatilgang hos private leverandører av konkurransegjennomføringsverktøy.¹⁴⁷ DFØ opplyser i intervju at det har vært utfordringer med tilgang til data som direktoratet trenger for å beskrive omfanget av grønne offentlige anskaffelser og utvikle analyseverktøy på området. DFØ får blant annet ikke tilgang til fakturadata fra alle offentlige virksomheter eller konkurransegrunnlag fra alle leverandørene av konkurransegjennomføringsverktøy til analyseformål.¹⁴⁸ Statistisk sentralbyrås statistikk om offentlige anskaffelser gir ikke data på mikronivå.

Nasjonal kunngjøringsbase for offentlige anskaffelser (Doffin) gir statistikk over utlyste konkurranser og kontraktstildelinger. Siden få kunngjøringer er tilført opplysninger om kontraktstildelingene utover dette, er databasen lite egnet til å hente ut informasjon om hvilke leverandører som leverer til offentlig sektor.¹⁴⁹ I intervju opplyser Nærings- og fiskeridepartementet at det vil komme en ny Doffin-løsning i 2023, og at målet med denne løsningen er å gi mer informasjon om blant annet hvem som kjøper hva, hvilke leverandører som gir tilbud, og hvem som blir tildelt kontrakter. Det har også vært utfordringer med plattformen for dataforvaltning knyttet til servere og lagring av data. DFØ har fått støtte fra Digitaliseringsdirektoratets

¹⁴⁴ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2021) *Årsrapport 2020*.

¹⁴⁵ Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*, s. 153.

¹⁴⁶ OECD (2018) *Assessment of Norway's public procurement system. Testing the new methodology. Methodology for Assessing Procurement Systems (MAPS)*.

¹⁴⁷ OECD (2020) *Sustainable Public Procurement in Norway. Testing the MAPS Module on Sustainable Public Procurement (SPP). Methodology for Assessing Procurement Systems (MAPS)*.

¹⁴⁸ DFØ har avtale med Merzell Holding ASA om innhenting av konkurransegrunnlag.

¹⁴⁹ Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*, s. 150.

medfinansieringsordning for å utvikle en ANS-datasjøl for anskaffelsesrelevante data. Dette er et system hvor man kan samle, bearbeide og lagre stordata for bruk gjennom analyse, maskinlæring og kunstig intelligens.

DFØ fikk i tildelingsbrevet for 2021 i oppdrag å legge til rette for å framskaffe bedre innkjøpsdata fra statlige virksomheter som blant annet kan gi oversikt over omfanget av grønne anskaffelser. DFØ skal utrede hvordan innhenting, lagring, tilgang og bruk av data på anskaffelsesområdet kan forbedres.

8.2 Styring og oppfølging av Miljødirektoratets arbeid med grønne offentlige anskaffelser

Siden 2016 har Klima- og miljødepartementet gjennom tildelingsbrev gitt føringer på at Miljødirektoratet skal arbeide med grønne offentlige anskaffelser. I forbindelse med den nye satsingen på området i daværende Difi fikk Miljødirektoratet i oppdrag å bidra med klima- og miljøfaglig kompetanse slik at Difi kan levere anskaffelsesfaglig veiledning om grønne offentlige anskaffelser. Oppdraget har blitt opprettholdt i senere tildelingsbrev. Difi, og senere DFØ, har hatt lederrollen i arbeidet. Miljødirektoratets rolle er å sørge for helheten i klima- og miljøpolitikken gjennom gode analyser og effektiv bruk av offentlige anskaffelser som et strategisk virkemiddel for å nå klima- og miljøpolitiske mål.

Klima- og miljødepartementet følger opp Miljødirektoratets arbeid på området i den ordinære styringsdialogen gjennom instruks, tildelingsbrev, etatsstyringsmøter og rapportering. Temaet tas ikke opp på fast basis i etatsstyringsmøtene, men det kan være noe dialog om enkeltoppdrag. Miljødirektoratets årsrapporter viser at samarbeidet med Difi og DFØ om grønne offentlige anskaffelser har resultert i flere rapporter og kunnskapsgrunnlag. I tillegg til å ha kommet med innspill til DFØs kriterieveiviser for bærekraftige offentlige anskaffelser innenfor ulike produkt- og tjenesteområder, har direktoratene blant annet samarbeidet om:

- en gevinstanalyse av grønne anskaffelser (2018)
- en utredning om nullutslippstransport i leveranser til det offentlige (2020)
- veilederen *Kom i gang med grønne offentlige anskaffelser* (2020)
- *Handlingsplan for økt andel klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon* (2021)

I intervju opplyser Miljødirektoratet at samarbeidet mellom direktoratene har gitt dem økt kunnskap om grønne anskaffelser. Direktoratet viser til at den styrkede kunnskapen har blitt brukt i utarbeidelsen av styringsdokumenter og i underlagsarbeidet til stortingsmeldinger og strategier, for eksempel i arbeidet med Meld. St. 13 (2020–2021) *Klimaplan 2021–2030*, der offentlige anskaffelser trekkes fram som et særlig viktig virkemiddel.

Miljødirektoratet forvalter også tilskuddsordningen Klimasats og står for den løpende oppfølgingen i tråd med forskriften for Klimasats.¹⁵⁰ Klima- og miljødepartementet orienteres om forvaltningen av ordningen gjennom styringsdialogen og statusmøter. Evalueringer av Klimasats gir departementet kunnskap om resultater og effekter av prosjektene som mottar støtte.¹⁵¹ Departementet følger opp evalueringene i dialog med Miljødirektoratet og vurderer behovet for å spisse ordningen basert på dialogen.

¹⁵⁰ Forskrift om tilskudd til klimatiltak i kommunene, fylkeskommunene og Longyearbyen lokalstyre av 26. oktober 2017.

¹⁵¹ Menon Economics AS (2019) *Sluttrapport. Følgeevaluering av Klimasats. Tildelinger 2016–2018*. Menon-publikasjon nr. 80/2019; Civitas mfl. (2020) *Hvordan dokumentere effektene av klimasats? Effektevaluering av Klimasats i perioden 2016–2020 med forslag til nye dokumentasjonsmetoder*.

9 Vurderinger

Norge har satt ambisiøse klimamål som blant annet er forankret gjennom klimaforliket og i klimaloven.¹⁵² Offentlig sektor kjøper varer og tjenester for omkring 600 milliarder kroner i året, og det forventes at det offentlige skal gå foran og bruke markedsmakten sin til å redusere skadelig miljøpåvirkning og bidra til mer klimavennlige løsninger i anskaffelsene sine. Anskaffelsesregelverket stiller krav til ivaretagelse av klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser og inngår som en sentral del av hvordan Norges klimamål skal nås.

Norge er gjennom Parisavtalen forpliktet til å redusere klimagassutslippene med 50–55 prosent sammenlignet med 1990-nivået innen 2030. Målet er å være et lavutslippssamfunn innen 2050.¹⁵³ Grønne offentlige anskaffelser skal brukes som et strategisk virkemiddel for å nå Norges mål og forpliktelser på klimaområdet.¹⁵⁴ Etter vår vurdering har ikke myndighetene gjennom sin samlede virkemiddelbruk sikret at offentlige oppdragsgiveres anskaffelsespraksis i stor nok grad bidrar til å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger.

9.1 Offentlige oppdragsgiveres anskaffelsespraksis bidrar ikke i stor nok grad til å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger

Ifølge anskaffelsesloven § 5 skal statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer innrette anskaffelsespraksisen slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger der det er relevant. Oppdragsgiver kan stille egnede krav og kriterier i alle trinn i anskaffelsesprosessen, forutsatt at kravene og kriteriene har tilknytning til leveransen.

Anskaffelsesforskriften § 7-9 presiserer at offentlige oppdragsgivere skal legge vekt på å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger i anskaffelsene sine.

Hvordan offentlige oppdragsgivere skal ta klima- og miljøhensyn i anskaffelsene sine, er underlagt et innkjøpsfaglig skjønn. I flere stortingsmeldinger¹⁵⁵ er det pekt på noen prioriterte områder der offentlige anskaffelser kan være et særlig egnet virkemiddel for å nå Norges klimamål. Dette gjelder blant annet de undersøkte produkt- og tjenesteområdene mat- og drikkeprodukter, måltidstjenester, motorkjøretøy, veitransporttjenester og avfallstjenester.

En kartlegging fra 2016 viste at offentlige oppdragsgivere hadde et stort forbedringspotensial når det gjaldt å stille ambisiøse og hensiktsmessige klima- og miljøkrav i anskaffelsene.¹⁵⁶ Vår undersøkelse viser at dette i stor grad fortsatt gjelder, og at offentlige oppdragsgivere i begrenset grad følger opp anskaffelsesregelverkets bestemmelser om å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger i anskaffelsene sine. Offentlige oppdragsgivere stiller klima- og miljøkrav i mange anskaffelser innenfor de undersøkte produkt- og tjenesteområdene, men ambisjonsnivået på kravene som stilles, er lavt. Dette til tross for at områdene over tid har vært trukket fram som prioriterte. Etter vår vurdering bruker ikke offentlige oppdragsgivere i tilstrekkelig grad markedsmakten sin, og offentlige anskaffelser støtter dermed i begrenset grad opp om klima- og miljøpolitiske målsettinger.

9.1.1 Anskaffelsespraksis innenfor områdene mat- og drikkeprodukter og måltidstjenester

Den høyeste andelen anskaffelser med klima- og miljøkrav finner vi innenfor områdene mat- og drikkeprodukter og måltidstjenester. I Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings (DFØs)

¹⁵² Meld. St. 21 (2011–2012) *Norsk klimapolitikk*; Innst. 390 S (2011–2012) *Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen om norsk klimapolitikk og lov om klimamål av 16. juni 2017*.

¹⁵³ *Klimaloven §§ 3 og 4*.

¹⁵⁴ Dette framgår blant annet av

Innst. 376 S (2018–2019) *Innstilling til Stortinget fra næringskomiteen om Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*; Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*.

Meld. St. 13 (2020–2021) *Klimaplan for 2021–2030*.

¹⁵⁵ Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*; Meld. St. 45 (2016–2017) *Avfall som ressurs – avfallspolitikk og sirkulær økonomi*.

¹⁵⁶ Inventura AS (2016) *Ivaretagelse av miljøaspekter i offentlige anskaffelser, status 2015*.

veiledningsmaterieell går det fram at oppdragsgivere bør legge vekt på å stille krav som reduserer matsvinn, emballasje og tropisk avskoging, og som fremmer økologisk produksjon. Funnene viser at særlig krav til reduksjon av matsvinn og emballasje er utbredt, men at kravene ofte bærer preg av å ha et lavt ambisjonsnivå og framstår som lite forpliktende overfor leverandørene. I de anskaffelsene der oppdragsgivere stiller mer ambisiøse krav, er disse i større grad knyttet til transporten av varene enn til selve produktene.

9.1.2 Anskaffelsespraksis innenfor områdene motorkjøretøy og veitransporttjenester

Undersøkelsen viser at andelen anskaffelser med klima- og miljøkrav er lavest innenfor områdene motorkjøretøy og veitransporttjenester. Oppdragsgivere stiller klima- og miljøkrav bare i om lag halvparten av anskaffelsene av motorkjøretøy, og kravene som stilles, varierer mellom å ha et lavt, middels og høyt ambisjonsnivå. Til tross for at anskaffelsesloven inneholder et forholdsmessighetsprinsipp, gir undersøkelsen ingen indikasjoner på at oppdragsgivere som kjøper flere kjøretøy, gjennomfører mer ambisiøse anskaffelser enn andre. Dette bildet er imidlertid mer nyansert i anskaffelser av veitransporttjenester. Her er de mest ambisiøse anskaffelsene også de største. Likevel stilles det ikke klima- og miljøkrav i om lag en tredel av anskaffelsene på området, og i en tredel av anskaffelsene stilles det bare krav med et lavt ambisjonsnivå.

9.1.3 Anskaffelsespraksis innenfor området avfallstjenester

Offentlige oppdragsgivere gjennomfører anskaffelser av avfallstjenester med lave klima- og miljøambisjoner. Til tross for at analyser har vist at innsamling av husholdnings- og næringsavfall kan stå for opptil en firedel av en kommunes transportrelaterte utslipp¹⁵⁷, viser undersøkelsen at to tredeler av anskaffelsene på dette området har et lavt ambisjonsnivå når det gjelder å fremme klimavennlige løsninger.

9.1.4 Uforholdsmessige kvalifikasjonskrav

Mange offentlige oppdragsgivere stiller som kvalifikasjonskrav at leverandører skal ha et tredjepartssertifisert miljøledelsessystem. Kravene i et miljøledelsessystem går på tiltak leverandøren skal foreta i egen virksomhet, og er sjelden rettet mot varene og tjenestene som skal leveres. Det er lite ressurskrevende for oppdragsgiver å følge opp slike krav, men de kan virke fordyrende og/eller ekskluderende for leverandører. Innenfor produkt- og tjenesteområdene mat- og drikkeprodukter, måltidstjenester, motorkjøretøy og veitransporttjenester vurderer DFØ i mange tilfeller at slike krav er uforholdsmessige, og noen ganger ulovlige fordi de ikke er knyttet til leveransen eller anses som relevant for å sikre at leverandøren har kvalifikasjonene til å gjennomføre kontrakten. Undersøkelsen viser imidlertid at det er stilt slike krav i mellom 19 og 44 prosent av alle anskaffelser på disse områdene. Bruken av uforholdsmessige kvalifikasjonskrav som miljøledelsessystem indikerer at mange oppdragsgivere ikke vet hvilke krav og kriterier det er relevant å stille for å gjennomføre grønne offentlige anskaffelser.

9.1.5 Miljø som tildelingskriterium

Anskaffelsesforskriften § 7-9 presiserer at der miljø brukes som et tildelingskriterium, bør det som hovedregel vektas med minimum 30 prosent. Undersøkelsen viser at denne bestemmelsen bare oppfylles i begrenset grad. Selv om 40 prosent av de undersøkte anskaffelsene har miljø som en del av tildelingskriteriene, er det få som vektas miljø høyt. Bare 21 prosent av de anskaffelsene som har miljø som en del av tildelingskriteriene, oppfyller intensjonen i forskriften om minimum 30 prosent vektning. I mange tilfeller stilles miljøegenskaper heller som absolutte krav eller som kontraktsvilkår. Dette kan i mange tilfeller være et sterkere virkemiddel fordi det sikrer en viss miljøprestasjon og åpner for å avvise tilbud som ikke oppfyller gitte minimumskrav. Samtidig viser funnene at disse kravene sjelden er ambisiøse. Dersom kravene ikke suppleres med bruk av miljø som tildelingskriterium, kan anskaffelsene føre til at leverandører ikke får insentiver til å utvikle nye og mer miljøvennlige løsninger.

¹⁵⁷ BuyZET (2017) *Procurement transportation and emission footprint report*. City of Oslo.

9.2 Mange offentlige oppdragsgivere mangler en helhetlig tilnærming for å ivareta klima- og miljøhensyn i anskaffelser

Anskaffelsesloven § 5 stiller krav til at offentlige oppdragsgivere innrette anskaffelsespraksisen slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant. Dette krever at oppdragsgiverne har en helhetlig tilnærming til hvordan klima- og miljøkravene skal ivaretas. Ifølge loven må oppdragsgiverne skaffe seg en oversikt over anskaffelsene sine og vurdere på hvilke områder, og i hvilke anskaffelser, det er miljøgevinster å hente. Det vil si at oppdragsgiverne ikke nødvendigvis trenger å stille krav til miljø i flest mulig anskaffelser, men at de gjør det i de anskaffelsene der nytten av kravene er høy.¹⁵⁸ Ledelsen i offentlige virksomheter bør derfor ha god oversikt over virksomhetens langsiktige behov og anskaffelsesplaner, implementere klima og miljø i styrende dokumenter, utvikle gode måleparametere, rutiner og retningslinjer og følge opp klima- og miljømål.¹⁵⁹

Kravene til oppdragsgiveres samlede anskaffelsespraksis må reflekteres i de enkelte anskaffelsene som oppdragsgiverne gjennomfører, og oppdragsgiverne bør ta utgangspunkt i sine egne anskaffelsesstrategier eller -rutiner og sørge for at disse blir fulgt opp i den enkelte anskaffelse. Undersøkelsen viser at offentlige virksomheter i varierende grad arbeider systematisk og helhetlig med innkjøpsporteføljen. I spørreundersøkelsen til ledere av offentlige virksomheter oppgir 62 prosent at virksomheten har etablert en anskaffelsesstrategi eller tilsvarende som er relevant for hele virksomheten, men bare 22 prosent av virksomhetene har en samlet planlegging som gjelder alle innkjøpsaktivitetene i innkjøpsporteføljen. Nesten halvparten av virksomhetene har ikke utpekt noen til å ha et overordnet samordningsansvar for virksomhetens innkjøpsportefølge, og 16 prosent har ikke lagt til rette for en enhetlig styring av innkjøpsporteføljen.

I spørreundersøkelsen oppgir 70 prosent av lederne at virksomheten har fastsatt overordnede mål for klima- og miljøhensyn i anskaffelser, og av disse virksomhetene har 73 prosent etablert konkrete mål som understøtter de overordnede klima- og miljømålene. Det er imidlertid færre virksomheter som har forankret klima- og miljømålene i styrende dokumenter som anskaffelsesstrategier, handlingsplaner, klima- og miljøplaner, klimabudsjetter eller tilsvarende.

Anskaffelsesloven § 5 krever at offentlige oppdragsgivere skaffer seg en oversikt over anskaffelsene sine, og vurderer på hvilke områder og i hvilke anskaffelser det er klima- og miljøgevinster å hente. Vår analyse viser at det som har sterkest innvirkning på offentlige innkjøperes totale opplevelse av å være i stand til å ta klima- og miljøhensyn, er at de er trygge på i hvilke anskaffelser det skal tas slike hensyn. Spørreundersøkelsen til virksomhetsledere viser imidlertid at 19 prosent av virksomhetene som har fastsatt overordnede mål for klima- og miljøhensyn i anskaffelser, ikke har vurdert i hvilke anskaffelser det er relevant for innkjøperne å ta slike hensyn. Etter vår vurdering kan en slik manglende vurdering i virksomheten føre til at innkjøpere ikke ivaretar klima- og miljøhensyn i anskaffelsene sine.

En viktig del av en helhetlig anskaffelsespraksis går ut på å følge opp om fastsatte klima- og miljømål blir nådd, og om klima- og miljøgevinster faktisk blir realisert. Til tross for at et flertall av de offentlige virksomhetene som har fastsatt overordnede klima- og miljømål, har etablert rutiner og retningslinjer som legger føringer på og gir anbefalinger om hvordan innkjøperne skal ta klima- og miljøhensyn, er det få offentlige virksomheter som har etablert systemer og rutiner for å følge opp om vedtatte klima- og miljømål blir nådd. Under halvparten av virksomhetene har etablert systemer for å sikre at innkjøperne etterlever interne rutiner og/eller retningslinjer for klima- og miljøhensyn i anskaffelser. Det er også få offentlige virksomheter som søker å identifisere risikoer som kan hindre at de fastsatte målene blir nådd, og det er få virksomheter som har utviklet styringsparametere for å synliggjøre i hvilken grad disse målene blir nådd. I tillegg er det lite systematisk rapportering av måloppnåelse på de fastsatte klima- og miljømålene til virksomhetsledelsen. Etter vår vurdering kan begrenset styringsinformasjon om anskaffelser og

¹⁵⁸ Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*, s. 81.

¹⁵⁹ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring og Næringslivets Hovedorganisasjon (2020) *Kom i gang med grønne anskaffelser*.

miljøpåvirkningen fra disse føre til at beslutningsgrunnlaget for å gjøre prioriteringer innad i virksomheten er mangelfullt.

Undersøkelsen viser at kommunene i noe mindre grad enn andre offentlige virksomheter har en helhetlig tilnærming for å ivareta klima- og miljøhensyn i anskaffelsesprosessen. Dette innebærer å fastsette klima- og miljømål, vurdere i hvilke anskaffelser det er relevant å ta klima- og miljøhensyn, og etablere systemer og rutiner for å ivareta og følge opp at fastsatte klima- og miljømål nås. Samlet sett er det kommunene som har det største klimafotavtrykket¹⁶⁰, og konsekvensene av et lite systematisk arbeid på området vil etter vår vurdering være størst her.

Mange offentlige virksomheter har fastsatt overordnede mål for klima- og miljøhensyn i anskaffelser, men etter vår vurdering reduserer virksomhetenes manglende helhetlige tilnærming for å ivareta slike hensyn muligheten til å følge opp at målene blir nådd, og at klima- og miljøgevinstene blir realisert. Mangelen på systematisk arbeid for å fremme grønne anskaffelser i virksomhetene kan svekke anskaffelsers betydning som et virkemiddel for å bidra til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger der det er relevant.

9.3 Det er utarbeidet et omfattende veiledningsmaterieell om grønne offentlige anskaffelser, men det er behov for å gjøre det mer brukervennlig og kjent

Myndighetene bruker både pedagogiske og økonomiske virkemidler for å fremme grønne offentlige anskaffelser. DFØ har ansvaret for å bidra til at offentlige oppdragsgivere har kompetanse til å redusere miljøpåvirkningen og fremme klimavennlige løsninger i anskaffelsene sine ved å utvikle veiledningsmaterieell, analyseverktøy og kompetansetiltak. Miljødirektoratet er også en sentral bidragsyter som på forespørsel bidrar med innspill og klima- og miljøfaglig bistand, og som forvalter av tilskuddsordningen Klimasats.

Gjennom flere år er det i stortingsmeldinger og handlingsplaner slått fast at offentlige oppdragsgivere skal gå foran og bruke markedsmakten sin til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger i anskaffelsene sine.¹⁶¹ Anskaffelsesregelverket har også lovfestet dette.

Satsingen på å utvikle virkemidler har likevel variert over tid. Grønne offentlige anskaffelser var en integrert del av satsingen da Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) ble etablert i 2008, som da gikk ut på å utvikle veiledningsmaterieell om og kompetansetiltak for grønne offentlige anskaffelser. Satsingen ble avsluttet da støtten fra Klima- og miljødepartementet opphørte i 2014 og grønne offentlige anskaffelser ble en integrert del av Nærings- og fiskeridepartementets områder innenfor de alminnelige budsjetterammene. Etter hvert ble veiledningsmaterieellet utdatert og fjernet fra fagsiden for offentlige anskaffelser. Difi mistet intern klima- og miljøkompetanse som måtte gjenoppbygges da området igjen ble styrket i 2017. Ved gjenoppbyggingen observerte direktoratet en tendens til at offentlige oppdragsgivere stilte utdaterte klima- og miljøkrav i anskaffelsene sine. Etter vår vurdering viser dette at manglende kontinuitet i utviklingen av virkemidler kan ha påvirket offentlige oppdragsgiveres evne til å ta klima- og miljøhensyn i anskaffelser.

Undersøkelsen viser at offentlige innkjøpere opplever forhold som tid, ressurser og miljøkompetanse som de største barrierene for å gjennomføre grønne offentlige anskaffelser. Miljøkompetanse og følelsen av å være trygg på hvilke klima- og miljøkrav som bør stilles, har imidlertid større innvirkning på innkjøpernes totale

¹⁶⁰ Asplan Viak AS og Oslo Economics AS (2019) *Prosjektrapport. Klimafotavtrykket av offentlige anskaffelser. Beregning av klimafotavtrykket av offentlige anskaffelser for årene 2008 til 2017.*

¹⁶¹ Miljøverndepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet (2007) *Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser. Handlingsplan 2007–2010*; St. Meld. nr. 36 (2008–2009) *Det gode innkjøp*; Meld. St. 27 (2016–2017) *Industrien – grønnere, smartere og mer nyskapende*; Meld. St. 41 (2016–2017) *Klimastrategi for 2030 – norsk omstilling i europeisk samarbeid*, Departementene (2017) *Bedre vekst, lavere utslipp – regjeringens strategi for grønn konkurransekraft*; Meld. St. 45 (2016–2017) *Avfall som ressurs – avfallspolitikken og sirkulær økonomi*; Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*; Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2021) *Handlingsplan for økt andel klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon.*

opplevelse av å være i stand til å ta klima- og miljøhensyn i anskaffelser enn de andre forholdene. Også DFØs modenhetsundersøkelse viser at offentlige virksomheters opplevelse av å ha tilstrekkelig kompetanse på klima og miljø er lavere i 2020 enn i 2018.¹⁶² Som omtalt ovenfor kommer behovet for miljøkompetanse også til uttrykk gjennom at offentlige oppdragsgivere stiller klima- og miljøkrav med et lavt ambisjonsnivå i mange av anskaffelsene sine, og at det stilles flere uforholdsmessige klima- og miljøkrav.

DFØ (tidligere Difi) har utarbeidet et omfattende veiledningsmaterieell for å gi offentlige oppdragsgivere kompetanse om grønne anskaffelser. Undersøkelsen viser at det er en klar sammenheng mellom innkjøpernes kjennskap til sentrale virkemidler på området og vedkommendes opplevelse av å være i stand til å ta klima- og miljøhensyn i anskaffelser. Dette gjelder innenfor alle produkt- og tjenesteområder og viser at både kjennskap til DFØs veiledningsmaterieell, deltakelse på opplæringstilbud og kjennskap til støtteordninger har en positiv effekt på innkjøpernes evne til å gjennomføre grønne offentlige anskaffelser. Offentlige innkjøpere som har benyttet veiledningsmateriellet og/eller har deltatt på opplæringstilbud om grønne anskaffelser, synes at dette er nyttige tiltak.

Det er likevel indikasjoner på at DFØ fortsatt har et forbedringspotensial når det gjelder å gjøre veiledningsmateriellet mer brukervennlig og kjent. Om lag 40 prosent av innkjøperne er ikke kjent med eller kjenner ikke innholdet i DFØs veiledningsmaterieell innenfor de produkt- og tjenesteområdene som er aktuelle for dem. Bare 30 prosent av innkjøperne oppgir at de har deltatt på ett eller flere av DFØs og Miljødirektoratets seminarer, webinarer eller kurs om grønne anskaffelser. Selv om et flertall av innkjøperne oppgir at de er kjent med og/eller har brukt veiledningsmateriellet i en konkret anskaffelse, viser både våre og DFØs analyser av anskaffelsesdokumenter at veiledningsmateriellet ikke brukes som forutsatt. Mange offentlige oppdragsgivere henter inspirasjon til klima- og miljøkrav i veiledningsmateriellet, men kravene som stilles, har sjelden det presisjonsnivået som anbefales. Ved å øke kjennskapen til og bruken av veiledningsmaterieell og opplæringstilbud kan offentlige oppdragsgivere etter vår vurdering bidra til å skape klima- og miljøgevinster. På den måten kan de også sikre at det offentlige går foran og bruker markedsmakten sin på en enhetlig måte.

Undersøkelsen viser at hverken Difi eller DFØ har gjennomført systematiske brukerundersøkelser for å innhente informasjon om hvordan innkjøperne opplever virkemidlene for å fremme grønne offentlige anskaffelser, eller hvilke øvrige behov de har for veiledningsmaterieell og kompetansetilbud. Etter vår vurdering er det en risiko for at veiledningsmaterieell ikke treffer innkjøpernes behov i tilstrekkelig grad. Dette kan blant annet skyldes at noen innkjøpere synes at veiledningsmateriellet er komplisert og lite brukervennlig.

God kompetanse er viktig for å sikre at offentlige oppdragsgivere etterlever miljøbestemmelsene i anskaffelsesregelverket og ivaretar samfunnsansvar sitt. Dette er særlig viktig for å sikre tilliten og legitimiteten til offentlige anskaffelser, da det ikke føres tilsyn med etterlevelsen av anskaffelsesregelverket. Etter vår vurdering er det behov for å øke offentlige oppdragsgiveres kompetanse for å gjøre dem bedre i stand til å gjennomføre grønne anskaffelser.

Regjeringen lanserte 9. september 2021 en handlingsplan for å øke andelen klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon. Denne handlingsplanen skal være et strategisk fundament for arbeidet på området i årene framover, og ett av ti hovedgrep er DFØs program for grønt kompetanseløft for innkjøps-Norge som skal gjennomføres i perioden 2021–2030.

¹⁶² Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2021) *Modenhet i offentlige anskaffelser. Rapport 2020*.

9.4 Det mangler statistikk og styringsinformasjon om status for grønne offentlige anskaffelser

Statistikk og styringsinformasjon om offentlige anskaffelser er viktig blant annet som grunnlag for den overordnede politikktutforming, for å måle om overordnede politiske mål blir nådd, og for å styre innkjøpsfunksjonen i den enkelte virksomhet.

Selv om behovet for bedre statistikk og styringsinformasjon om offentlige anskaffelser generelt og grønne anskaffelser spesielt har vært kjent i mange år, viser undersøkelsen at tilretteleggingen av dette ikke har fått nok oppmerksomhet. Behovet ble pekt på i handlingsplanen *Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser. Handlingsplan 2007–2010* (2007) og gjentatt i St.meld. nr. 36 (2008–2009) *Det gode innkjøp* og i Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*. OECD peker også på at Norge mangler systemer og strategier for helhetlig innhenting, overvåking og analyse av innkjøpsdata.¹⁶³

En grunnleggende utfordring er at den tilgjengelige informasjonen ikke dekker behovet. Dette skyldes både at tilgangen til eksisterende informasjonskilder er mangelfull, og at disse heller ikke inneholder den nødvendige informasjonen om anskaffelsene som gjennomføres. DFØ (tidligere Difi) har arbeidet med å innhente informasjon og bygge målekompetanse for å bidra til en mer kvantitativ rapportering om grønne offentlige anskaffelser. I tildelingsbrevet for 2021 fikk DFØ i oppdrag å legge til rette for å framskaffe bedre innkjøpsdata som blant annet kan gi en oversikt over omfanget av grønne anskaffelser i statlige virksomheter. DFØ opplyser i intervju at dette arbeidet i første omgang går ut på å utvikle målestrategien og måleplaner for å tydeligere definere hva som skal måles, og på hvilke områder det skal måles.

Undersøkelsen viser at det er behov for analyseverktøy som kan hjelpe offentlige oppdragsgivere med å måle kostnadene ved og effektene av klima- og miljøvennlige anskaffelser. DFØ arbeider med å utvikle og gjøre tilgjengelig slike verktøy, men manglende datagrunnlag om grønne offentlige anskaffelser gjør det vanskelig å utvikle slike verktøy. Etter vår vurdering er det risiko for at mangelen på analyseverktøy kan føre til manglende forankring av grønne anskaffelser hos offentlige oppdragsgivere fordi det blir vanskelig å synliggjøre positive effekter.

Det faktum at man ikke har utviklet sentral statistikk om offentlige anskaffelser som gir bedre kunnskap om omfang, type og karakteristika og hvem som blir tildelt kontraktene, er etter vår vurdering en utfordring både for offentlige oppdragsgivere, sentrale myndigheter og offentligheten. Selv om DFØ har fått i oppdrag å videreutvikle datagrunnlaget og styringsinformasjonen, vil det ta tid å styrke informasjonen om grønne offentlige anskaffelser. Bedre informasjon kan bidra til mer effektive anskaffelser og gi mer informasjon om effektene av grønne offentlige anskaffelser. Manglende datagrunnlag om grønne offentlige anskaffelser gjør det vanskelig å utvikle verktøy for å identifisere kostnadene ved og effektene av klima- og miljøvennlige anskaffelser.

9.5 Arbeidet med grønne offentlige anskaffelser krever god koordinering mellom ansvarlige departementer

Nærings- og fiskeridepartementet har det overordnede faglige ansvaret for offentlige anskaffelser med lov og forskrifter. Klima- og miljødepartementet har det overordnede ansvaret for klima- og miljøpolitikken i Norge og etatsstyreransvaret for Miljødirektoratet. DFØ har ansvaret for å bidra til at offentlige oppdragsgivere har kompetanse til å redusere miljøpåvirkningen og fremme klimavennlige løsninger i anskaffelsene sine, med bistand fra Miljødirektoratet og andre aktører. Finansdepartementet har det overordnede administrative ansvaret for etatsstyringen av DFØ. Fagområdet offentlige anskaffelser var fram til 1. september 2020

¹⁶³ OECD (2018) *Assessment of Norway's public procurement system. Testing the new methodology. Methodology for Assessing Procurement Systems (MAPS)*.

organisert i Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Digitaliseringsdirektoratet¹⁶⁴ (videre omtalt samlet som Difi), med Kommunal- og moderniseringsdepartementet som etatsstyrer.

I henhold til økonomireglementet § 7 skal ansvarlige departementer fastsette mål, styringsparametere og krav til rapportering for underliggende virksomheter. I tillegg går det fram av økonomibestemmelsene punkt 1.5 at departementet som har det overordnede administrative ansvaret, skal samordne styringssignalene når flere departementer er involvert. DFØs arbeid med grønne offentlige anskaffelser følges opp i styringsdialogen gjennom instruks, tildelingsbrev, rapportering og etatsstyringsmøter som Finansdepartementet (tidligere Kommunal- og moderniseringsdepartementet) har med DFØ (tidligere Difi). Nærings- og fiskeridepartementet deltar på etatsstyringsmøtene.

Som fagansvarlig har Nærings- og fiskeridepartementet en rolle som faglig premissgiver for styringen av fagområdet offentlige anskaffelser. Dette innebærer blant annet å vurdere resultater og styringssignaler fra de involverte departementene på fagområdet. Nærings- og fiskeridepartementet viser i intervju til at departementet kun har det overordnede ansvaret for anskaffelsesregelverket, og at Klima- og miljødepartementet har det særskilte ansvaret for klima og miljø. Begge områder er sektorovergripende, det vil si at de to departementenes sektorovergripende ansvar overlapper på grønne offentlige anskaffelser. Ifølge Klima- og miljødepartementet har ikke departementet egne sektorovergripende virkemidler for å påvirke utviklingen på området grønne offentlige anskaffelser utover at departementet gir bevilgninger til enkeltoppdrag. Fram til 2014 hadde departementet en budsjettpost for grønne offentlige anskaffelser.

Nærings- og fiskeridepartementet viser til at koordineringen mellom flere departementer på anskaffelsesområdet kan utvikles og forsterkes. Etter vår vurdering er det særlig viktig at departementene er oppmerksomme på at grønne offentlige anskaffelser berører to sektorovergripende områder, og at koordineringen må tilpasses dette. God koordinering er nødvendig for å sikre at grønne offentlige anskaffelser er et sentralt virkemiddel for å nå klima- og miljøpolitiske mål.

¹⁶⁴ Digitaliseringsdirektoratet ble etablert 1. januar 2020 som et resultat av endringer av ansvars- og oppgavefordelingen mellom Difi, Brønnøysundregistrene og DFØ. Fagområdet offentlige anskaffelser var organisert i Digitaliseringsdirektoratet fram til overføringen til DFØ 1. september 2020.

10 Referanseliste

Lover, forskrifter og reglement

Lover

- *Lov om offentlige anskaffelser av 17. juni 2016 (anskaffelsesloven).*
- *Lov om klimamål av 16. juni 2017 (klimaloven).*

Forskrifter

- *Forskrift om tekniske krav og godkjenning av kjøretøy, deler og utstyr av 4. oktober 1994 (kjøretøyforskriften).*
- *Forskrift om offentlige anskaffelser av 12. august 2016 (anskaffelsesforskriften).*
- *Forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene av 12. august 2016 (forsyningsforskriften).*
- *Forskrift om konsesjonskontrakter av 12. august 2016 (konsesjonskontraktforskriften).*
- *Forskrift om tilskudd til klimatiltak i kommunene, fylkeskommunene og Longyearbyen lokalstyre av 26. oktober 2017.*
- *Forskrift om energi- og miljøkrav ved anskaffelse av kjøretøy til veitransport av 11. desember 2017.*

Reglement

- *Reglement for økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 31. august 2021 (økonomireglementet).*
- *Bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget 26. mai 2005 (bevilgningsreglementet).*

Internasjonale avtaler og konvensjoner

- *Direktiv 2014/23/EU av 26. februar 2014 som gjelder for konsesjonskontrakter (konsesjonskontraktdirektivet).*
- *Direktiv 2014/24/EU av 26. februar 2014 som gjelder for klassisk sektor, det vil si de fleste offentlige oppdragsgivere (anskaffelsesdirektivet).*
- *Direktiv 2014/25/EU Direktiv 2014/25/EU som gjelder for forsyningssektorene vann- og energiforsyning, transport og posttjenester (forsyningsdirektivet).*

Stortingsdokumenter

Innstillinger til Stortinget

- *Innst. 390 S (2011–2012) Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen om Lov om klimamål (klimaloven).*
- *Innst. 358 L (2015–2016) Innstilling til Stortinget fra næringskomiteen om Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven).*
- *Innst. 16 S (2016–2017) Innstilling frå Kommunal- og forvaltningskomiteen om Løyvingar på statsbudsjettet for 2017 vedrørande kapittel under Finansdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet.*
- *Innst. 453 S (2016–2017) Innstilling til Stortinget fra næringskomiteen om Industrien – grønnere, smartere og mer nyskapende.*
- *Innst. 127 S (2017–2018) Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen om Avfall som ressurs – avfallspolitikk og sirkulær økonomi.*
- *Innst. 253 S (2017–2018) Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen om Klimastrategi for 2030 – norsk omstilling i europeisk samarbeid og Representantforslag 16 S (2017–2018) om å gjennomføre Stortingets mål i klimaforliket om å kutte norske klimagassutslipp fram mot 2020.*
- *Innst. 376 S (2018–2019) Innstilling til Stortinget fra næringskomiteen om Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle anskaffelser.*

Stortingsmeldinger

- St.meld. nr. 36 (2008–2009) *Det gode innkjøp*.
- Meld. St. 21 (2011–2012) *Norsk klimapolitikk*.
- 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 – avfallspolitikk og sirkulær økonomi*.
- Meld. St. 22 (2018–2019) *Smartere innkjøp – effektive og profesjonelle offentlige anskaffelser*.
- Meld. St. 13 (2020–2021) *Klimaplan for 2021–2030*.

Proposisjoner til Stortinget

- Prop. 1 S Tillegg 1 (2013–2014) *Finansdepartementet*.
- Prop. 51 L (2015–2016) *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*.
- Prop. 77 L (2016–2017) *Lov om klimamål (klimaloven)*.
- Prop. 1 S (2017–2018), (2018–2019), (2019–2020) og (2020–2021) *Klima- og miljødepartementet*.
- Prop. 1 S (2017–2018), (2018–2019) og (2019–2020) *Kommunal- og moderniseringsdepartementet*.
- Prop. 1 S (2017–2018), (2018–2019), (2019–2020) og (2020–2021) *Nærings- og fiskeridepartementet*.
- Prop. 1 S (2019–2020) og (2020–2021) *Finansdepartementet*.

Annet regelverk, strategier og veiledere

- *Bestemmelser om økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 31. august 2021 (økonomibestemmelsene)*.
- Departementene (2017) *Bedre vekst, lavere utslipp - regjeringens strategi for grønn konkurransekraft*.
- *Instruks for Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, fastsatt av Finansdepartementet 18. desember 2020*.
- *Instruks for virksomhets- og økonomistyring i Miljødirektoratet, fastsatt av Klima- og miljødepartementet 18. desember 2020*.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2018) *Bruk av miljømerker, miljøvaredeklarasjoner og miljøledelsessystem i anskaffelser*, sist oppdatert 20. september 2021.
<<https://www.anskaffelser.no/verktoy/veiledere/bruk-av-miljomerker-miljovaredeklarasjoner-og-miljoledelesssystem-i-anskaffelser>>
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2018) *Drivstoffmatrise for tunge kjøretøy til veitrafikk*, betydelig endret i 2021. <<https://www.anskaffelser.no/verktoy/veiledere/drivstoffmatrise-tunge-kjoretoy-til-veitrafikk>>
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2019) *Hvordan redusere plast i anskaffelser – og bruke plast smartere*, sist oppdatert 26. april 2021. <<https://anskaffelser.no/nb/verktoy/veiledere/hvordan-reducere-plast-i-anskaffelser-og-bruke-plast-smartere>>
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2019) *Sirkulære anskaffelser*, sist oppdatert 20. september 2021. <<https://anskaffelser.no/nb/verktoy/veiledere/sirkulaere-anskaffelser>>
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2019) *Veileder i innkjøp av biodrivstoff med lav risiko for avskoging og indirekte arealbruksendringer*, sist endret 20. september 2021. <<https://anskaffelser.no/nb/verktoy/veiledere/veileder-i-innkjop-av-biodrivstoff-med-lav-risiko-avskogning-og-iluc>>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2020) *Veileder for internkontroll, sist oppdatert 15. oktober 2020*. <<https://dfo.no/fagomrader/internkontroll/veileder-i-internkontroll/innledning>>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring og Næringslivets Hovedorganisasjon (2020) *Kom i gang med grønne anskaffelser*, sist oppdatert 19. november 2021. <<https://anskaffelser.no/nb/verktoy/veiledere/kom-i-gang-med-gronne-anskaffelser>>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2021) *Veileder i etatsstyring*, sist oppdatert 12. februar 2021. <<https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/etatsstyring/veileder-i-etatsstyring/innledning>>

- Miljødirektoratet (2021) *Veileder. Mat og matsvinn: Tiltak i kommunens egen drift*, sist oppdatert 26. april 2021. <<https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klimatek/for-myndigheter/kutte-utslipp-av-klimageasser/klimatek-og-energitiltak/mat-og-matsvinn/tiltak-i-kommunens-egen-drift/>>
- Nærings- og fiskeridepartementet (2017) *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)*.

Styringsdokumenter

- *Avtale om forvaltning av midlene fra Klima- og energifondet i perioden 1. januar 2021 til 31. desember 2024 mellom Den norske stat ved Klima- og miljødepartementet og Enova SF*, datert 15. desember 2020.
- Digitaliseringsdirektoratet (2020) *Årsrapport 2019*.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2018–2019) *Årsrapport 2017–2018*.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2021) *Årsrapport 2020*.
- Enova (2020) *Årsrapport 2019*.
- Finansdepartementet (2020–2021) Referater fra etatsstyringsmøter mellom Finansdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.
- Finansdepartementet (2021) *Statsbudsjettet 2021 – Direktoratet for forvaltning og økonomistyring – tildelingsbrev*.
- Klima- og miljødepartementet (2017–2021) *Tildelingsbrev for Miljødirektoratet*.
- Klima- og miljødepartementet (2017–2021) Referater fra etatsstyringsmøter mellom Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017–2019) *Tildelingsbrev – Direktoratet for forvaltning og IKT*.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017–2020). Referater fra etatsstyringsmøter mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Direktoratet for forvaltning og ikt/Digitaliseringsdirektoratet.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020) *Tildelingsbrev 2020 – Digitaliseringsdirektoratet*.
- Miljødirektoratet (2018–2021) *Årsrapport 2017–2020*.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2017–2021) *Tilskuddsbrev til Nasjonalt program for leverandørutvikling*.

Offentlige utredninger (NOU)

- NOU (2014: 4) *Enklere regler - bedre anskaffelser. Forenkling av det norske anskaffelsesregelverket*.

Rapporter og evalueringer

- Asplan Viak AS og Oslo Economics AS (2019) *Prosjektrapport. Klimafotavtrykket av offentlige anskaffelser. Beregning av klimafotavtrykket av offentlige anskaffelser for årene 2008 til 2017*.
- BuyZET (2017) *Procurement transportation and emission footprint report. City of Oslo*.
- Civitas mfl. (2020) *Hvordan dokumentere effektene av Klimasats? Effektevaluering av Klimasats i perioden 2016–2020 med forslag til nye dokumentasjonsmetoder*. M-1803/2020.
- Den norske stats kommunalbank (2021) *Kriteriesett Grønne lån*, oppdatert mars 2021.
- Digitaliseringsdirektoratet (2020) *Fra støtte til strategisk premissgiver? Om utvikling og organisering av anskaffelsesfunksjonen*. Rapport 2020:1.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2021) *Modenhet i offentlige anskaffelser. Rapport 2020*.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2021) *Dybdeanalyse av klima og miljø i offentlige anskaffelser. Anskaffelsesundersøkelsen 2020*.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2021) *Handlingsplan for økt andel klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon*.
- Inventura AS (2016) *Ivaretagelse av miljøaspekter i offentlige anskaffelser, status 2015*.
- Menon Economics AS (2019) *Sluttrapport. Følgeevaluering av Klimasats. Tildelinger 2016–2018*. Menon-publikasjon nr. 80/2019. M-1553/2019.

- Miljøverndepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet (2007) *Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser. Handlingsplan 2007–2010.*
- Miljødirektoratet og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2020) *Nullutslippstransport i leveranser til det offentlige.*
- Miljødirektoratet (2020) *Vurdering av klimaeffekt av flytende biodrivstoff i offentlig anskaffelser gitt overlapp med omsetningskravet for flytende biodrivstoff.*
- OECD (2018) *Assessment of Norway's public procurement system. Testing the new methodology. Methodology for Assessing Procurement Systems (MAPS).*
- OECD (2020) *Sustainable Public procurement in Norway. Testing the MAPS Module on Sustainable Public Procurement (SPP). Methodology for Assessing Procurement Systems (MAPS).*
- Oslo Economics AS (2017) *Gevinstanalyser av grønne anskaffelser. Utredning for Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Miljødirektoratet.* Utarbeidet i samarbeid med CICERO og Inventura AS. OE-rapport 2017-28.
- Oslo Economics AS og Inventura AS (2018) *Virkninger av samfunnshensyn i offentlige anskaffelser.* Utarbeidet for Næringsdepartementet. OE-rapport 2018_16.
- Oslo Economics AS og Inventura AS (2019) *Evaluering av Statens innkjøpssenter, utredning på oppdrag fra for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.* OE-rapport 2019_1.
- Oslo Economics AS mfl. (2021) *Innkjøpssamarbeid i kommunesektoren.* OE-rapport 2021–5.
- Rambøll Management Consulting AS og Direktoratet for forvaltning og IKT (2018) *Modenhet i offentlige anskaffelser. Hovedundersøkelse.*
- Transportøkonomisk institutt (2019) *Nullutslipp fra varedistribusjon i byer innen 2030? TØI rapport 1738/2019.*

Internetsider og nettdokumenter

- Anskaffelser.no: *Avfallsinnsamling.* <<https://www.anskaffelser.no/hva-skal-du-kjope/transport/avfallsinnsamling>> [Hentedato 23. mai 2021]
- Anskaffelser.no: *Fagplan for SOA Samfunnsansvar.* <<https://anskaffelser.no/nb/innkjopsledelse/kompetanseheving-soa/soa-samfunnsansvar>> [Hentedato 9. mars 2021]
- Anskaffelser.no: *Kriterieveiviseren for bærekraftige offentlige anskaffelser.* <<https://kriterieveiviseren.difi.no/>>
- Anskaffelser.no: *Livssyklus kostnader (LCC).* <<https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/avklare-behov-og-forberede-konkurransen/lage-kontraktstrategi/forelopig-budsjett-anskaffelsen/livssyklus-kostnader-lcc>> [Hentedato 22. februar 2021]
- Anskaffelser.no: *Sertifiseringsordning for Offentlige Anskaffinger (SOA).* <<https://www.anskaffelser.no/innkjopsledelse/kompetanseheving-soa>> [Hentedato 9. mars 2021]
- Anskaffelser.no: *Strategisk organisering, styring og ledelse av anskaffelser.* <<https://www.anskaffelser.no/innkjopsledelse/strategisk-ledelse>> [Hentedato 1. juni 2021]
- Enova: *Ladeinfrastruktur til batterielektriske løsninger.* <<https://www.enova.no/bedrift/landtransport/infrastruktur-for-kommunale-og-fylkeskommunale-transporttjenester/>> [Hentedato 10. mars 2021]
- Anbud365: *Innkjøpsråd for drivstoff på kollisjonskurs med bussbransjen,* innlegg 22. februar 2021. <https://www.anbud365.no/bransjer/transport/innkjopsrad-for-drivstoff-pa-kollisjonskurs-med-bussbransjen/?utm_source=Nyhetsbrev+fra+Anbud365&utm_campaign=3c7b07fe3d-EMAIL_CAMPAIGN_2019_05_22_01_20_COPY_07&utm_medium=email&utm_term=0_580f3ce305-3c7b07fe3d-175450881> [Hentedato 10. mars 2021]
- Innovative anskaffelser.no: *Om Nasjonalt program for leverandørutvikling.* <<https://innovativeanskaffelser.no/om-oss/>> [Hentedato 7. desember 2020]

- Innovasjon Norge: *Offentlig-privat samarbeid – utlysning 2020*.
<<https://www.innovasjon Norge.no/no/tjenester/innovasjon-og-utvikling/finansiering-for-innovasjon-og-utvikling/innovasjonspartnerskap/offentlig-privat-samarbeid--utlysning-2019/>> [Hentedato 7. desember 2020]
- Leverandorutvikling.no: *Om oss*. <<http://leverandorutvikling.no/om-oss/>> [Hentedato 7. desember 2020]
- Miljødirektoratet: *Biodrivstoff*. <<https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/fornybar-energi/biodrivstoff/>> [Hentedato 10. mars 2021]
- Miljødirektoratet: *Søk støtte til lokale klimatiltak*.
<<https://www.miljodirektoratet.no/myndigheter/klimaarbeid/kutte-utslipp-av-klimagasser/klimasats/soke-stotte-til-lokale-tiltak/>> [Hentedato 10. januar 2021]
- Miljødirektoratet: *Klimasats-prosjekter*. <<https://www.miljodirektoratet.no/myndigheter/klimaarbeid/kutte-utslipp-av-klimagasser/klimasats/klimasatsprosjekter/>> [Hentedato 10. januar 2021]
- Regjeringen.no: *Matsvinn skal reduseres*, publisert 22. juni 2016.
<<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/matsvinn-skal-reduseres/id2505644/>> [Hentedato 15. mars 2021].
- Statistisk sentralbyrå: Statistikkbanken tabell 10807. <<https://www.ssb.no/statbank/table/10807/>>