



STORTINGET

Innst. 249 S

(2021–2022)

Innstilling til Stortinget
frå kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:5 (2021–2022)

Innstilling frå kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av grønne offentlige anskaffelser

Til Stortinget

1. Samandrag

1.1 Innledning

Offentlig sektor kjøper varer og tjenester for omkring 600 mrd. kroner i året. 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. 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.

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, etterprøvbarhet og forholdsmessighet. I tillegg ble det satt strengere krav til ivaretagelsen av samfunns-hensyn som klima og miljø.

Lov om klimamål (klimaloven) trådte i kraft 1. januar 2018. Klimaloven lovfester det norske utslippsmål 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 tjenestoområder:

- mat- og drikkeprodukter
- måltidstjenester
- motorkjøretøy
- veitransporttjenester
- avfallstjenester

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

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 Digitaliseringsdirektoratet (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 Riksrevisjonens dokument.

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

1.2 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.

1.3 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. 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.

1.3.1 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 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. 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 pst.	18 pst.	21 pst.	14 pst.
Veitransporttjenester	33 pst.	36 pst.	8 pst.	23 pst.
Mat- og drikkeprodukter	2 pst.	79 pst.	10 pst.	9 pst.
Måltidstjenester	13 pst.	69 pst.	18 pst.	–
Avfallstjenester	9 pst.	64 pst.	15 pst.	12 pst.

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.

1.3.1.1 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 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.

1.3.1.2 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 forholdsmissighetsprinsipp, 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.

1.3.1.3 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 utslipp, viser undersøkelsen at to tredeler av anskaffelsene på dette området har et lavt ambisjonsnivå når det gjelder å fremme klimavennlige løsninger.

1.3.1.4 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.

1.3.1.5 Miljø som tildelingskriterium

Anskaffelsesforskriften § 7-9 presiserer at der miljø brukes som et tildelingskriterium, bør det som hovedregel vektes 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 avise 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.

1.3.2 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. 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.

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 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 inn-

kjøpsporteføljen. 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.

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 innkjøperne 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 klimafotavtrykket, 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 anskaffelsenes betydning som et virkemiddel for å bidra til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger der det er relevant.

1.3.3 DET ER UTARBEIDET ET OMFATTENDE VEILEDNINGSMATERIELL 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. 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, 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 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 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.

1.3.4 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.

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. Riksrevisjonen finner det likevel kritikkverdigg 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.

1.3.5 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 sektorovergrepene virkemidlene i konkurransepolitikken. Finansdepartementet har det overordnede administrative ansvaret for 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.

1.4 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

1.5 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 veiledningsmaterieell 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.

2. Merknader frå komiteen

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Even Eriksen, Kari Henriksen og Lubna Boby Jaffery, frå Høgre, leiaren Peter Frølich og Svein Harberg, frå Senterpartiet, Nils T. Bjørke, frå Framstegspartiet, Carl I. Hagen, frå Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, frå Raudt, Seher Aydar, og frå Venstre, Grunde Almeland, viser til at Riksrevisjonen i Dokument 3:5 (2021–2022) har undersøkt i kor stor grad offentlege oppdragsgjevarar innrettar anskaffingspraksisen slik at han

bidreg til å redusera skadeleg miljøpåverking og fremja klimavenlege løysingar slik Stortinget har føresett.

Komiteen viser til at næringskomiteen i Innst. 358 L (2015–2016), jf. Prop. 51 L (2015–2016) Lov om offentlige anskaffelser, uttalte:

«For å lykkes med effektiv ressursbruk mener komiteen at arbeidet med offentlige anskaffelser først og fremst må underlegges god styring, planlegging og oppfølging, og det må være hensiktsmessig organisert.»

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har funne at anskaffingspraksisen til offentlege oppdragsgjevarar ikkje i stor nok grad bidreg til å minimera miljøbelastninga og fremja klimavenlege løysingar. Mange offentlege oppdragsgjevarar manglar ei heilskapleg tilnærming til å ta vare på klima- og miljøsmyrn i anskaffingar.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen peiker på at det er utarbeidd eit omfattande rettleiingsmaterieil om grøne offentlege anskaffingar, og at det er naudsynt å gjera rettleiingsmaterieilet meir brukarvenleg og kjent. Riksrevisjonen har funne at det manglar statistikk og styringsinformasjon om status for grøne offentlege anskaffingar, og at arbeidet med grøne offentlege anskaffingar krev ei god koordinering mellom dei ansvarlege departementa.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen ser det som kritikkverdig at styresmaktene gjennom den samla verkemiddelbruken ikkje har sikra at anskaffingspraksisen hjå offentlege oppdragsgjevarar i stor nok grad bidreg til å minimera miljøbelastninga og fremja klimavenlege løysingar. Riksrevisjonen forstår at det er krevjande og tek tid å etablera datagrunnlag og statistikk for offentlege anskaffingar generelt og grøne anskaffingar spesielt, men finn det likevel kritikkverdig at dette ikkje har vorte utvikla når behovet har vore kjent i mange år. Komiteen støttar Riksrevisjonens konklusjonar og kritikk, men viser til at lovverket opnar for å stilla miljøkrav som òg omfattar standardar og miljøleing.

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Høgre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Raudt og Venstre, viser til at standardisering forenkla og effektiviserer anskaffingar for innkjøparar og leverandørar. Meld. St. 25 (2018–2019) framhevar at bruk av standardiserte miljøkrav i offentlege anskaffingar vil redusere transaksjonskostnadane. Standardisering må ikkje hindra små og mellomstore bedrifter i å kunna setja i verk lokale tiltak. Det heilskaplege og kontinuerlege miljøarbeidet til leverandørane påverkar miljøavtrykket frå innkjøpet, og offentlege anskaffingar er eit sentralt verkemiddel for å oppfylla skyldnadane i Parisavtalen. Fleirtalet vil vise til moglegheitene som ligg i dagens lovverk, mellom anna høvet til å stilla miljøkrav og krav om miljø-

leiing. Kunnskap om desse og kva for moglegheiter som ligg i lovverket i dag, må gjerast godt kjent.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen tilrår at Nærings- og fiskeridepartementet syter for at:

- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) sikrar brei forankring av det grøne kompetanseløftet for Innkjøps-Noreg som er sett i verk for å styrka klima- og miljøkompetansen hjå offentlege oppdragsgjevarar og for å profesjonalisera dei grøne anskaffingane.
- det vert utvikla eit datagrunnlag som gjev tilstrekkeleg statistikk og styringsinformasjon om omfanget av, kostnadene ved og effektane av grøne offentlege anskaffingar for å synleggjera korleis dei grøne anskaffingane kan nyttast som eit strategisk verkemiddel for å nå Noregs klima- og miljømål.
- DFØ gjer rettleiingsmateriellet meir brukarvenleg og kjent for innkjøparar i det offentlege.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen tilrår at Nærings- og fiskeridepartementet og Klima- og miljødepartementet:

- i samråd med DFØ vurderer å etablera sentralt fastsette, standardiserte minimumskrav på dei prioriterte områda frå handlingsplanen for å sikra at offentlege oppdragsgjevarar nyttar marknadsmakta si på ein einskapleg måte.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen tilrår at Nærings- og fiskeridepartementet, Finansdepartementet og Klima- og miljødepartementet:

- utviklar og forsterkar koordineringa av arbeidet med grøne offentlege anskaffingar.

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Høgre, Senterpartiet og Framstegspartiet, støttar Riksrevisjonens tilrådingar, men viser til at trongen for sentralt fastsette, standardiserte minimumskrav må verta vurdert i ljøs av at lov om offentlege anskaffingar § 5 skal ta vare på fleire omsyn, både miljø, menneskerettar og andre samfunnsomsyn for å bidra til viktige mål som berekraft, gode løns- og arbeidsvilkår, bruk av lærlingar, innovasjon og lokale ringverknader. Fleirtalet viser til næringsministeren og klima- og miljøministeren si påpeiking av at standardiserte minimumskrav vil kunna eigna seg for innkjøpskategori der marknadene er modne, og der det er behov for at offentlege oppdragsgjevarar dreg i same retning for å oppnå klima- og miljømål. Fleirtalet har forventingar til statsrådana sin ambisjon om å utvikla og forsterka koordineringa på området for å betra informasjonsflyten og samordninga mellom aktørar som er involverte i det faglege arbeidet.

Fleirtalet viser til at offentlege oppdragsgjevarar har ulike føresetnader for å kunna gjennomføra offent-

lege anskaffingar i tråd med Stortingets målsetjingar om klimavenlege løysingar og redusert miljøpåverknad. Fleirtalet merkar seg at oppdragsgjevarane har valt å organisera seg ulikt med varierende føresetnader for å gjennomføra anbudsprosessar. Fleirtalet merkar seg at utviklinga i regelverket for offentlege anskaffingar har gått i retning av fleire og meir detaljerte krav til både oppdragsgjevar og tilbydar. Fleirtalet viser til at tilgangen på kompetanse varierer, både når det gjeld bruk og handheving av regelverket og kva for konsekvensar dette får for andre omsyn i regelverket. Fleirtalet vil difor framheva at tiltak frå departementa for å følgja opp Riksrevisjonens tilrådingar tek omsyn til desse ulike føresetnadene. Tilsvarende må oppfølginga gje rom for lokale tilpassingar til miljøomsyna og heilskaplege vurderingar av kva som er den mest klimavenlege løysinga ved det einskilde innkjøpet.

Fleirtalet understrekar at funna i rapporten om at offentlege verksemdar i varierende grad arbeider systematisk og heilskapleg med innkjøpsporteføljen, er særst viktige. Fleirtalet viser til at ved handsaminga av lov om offentlege anskaffingar § 5 uttalte ein samla næringskomité i Innst. 358 L (2015–2016):

«Komiteen viser til at hovedformålet med anskaffelsesregelverket er å bidra til en effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser.»

Næringskomiteen peikte i Innst. 358 L (2015–2016) også på følgjande:

«Komiteen ser det som viktig at vi gjennom regelverket bidrar til å fremme innovasjon gjennom offentlige anskaffelser, siden anskaffelser fungerer innovasjonsfremmende ved at nye løsninger etterspørres.»

Fleirtalet peiker på at Riksrevisjonen i liten grad har vurdert dei ulike samfunnsomsyna i lov om offentlege anskaffingar § 5 opp mot kvarandre i revisjonen. Fleirtalet ber Riksrevisjonen vurdere å utvida risikovurderinga si i ljøs av alle samfunnsomsyna som skal takast ved praktiseringa av anskaffingsregelverket.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt og Venstre viser til at Riksrevisjonens kritikk av myndighetenes bruk av uforholdsmessige kvalifikasjonskrav som miljøledelsessystemer hviler på Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings lovtolkning. Disse medlemmer mener det bør anses som relevant å ha krav om miljøsertifisering for leverandører innenfor flere innkjøpskategorier, som anskaffelse av motorkjøretøy, mat- og drikkeprodukter og mat- og måltidstjenester. Miljøsertifisering er utbredt hos både små og store aktører i dag og bidrar til kontinuerlig forbedring i bedriftenes miljøarbeid. Disse medlemmer forventer at regjeringa gir signal om at handlingsrommet for slike krav skal utnyttes til fullt

ut, og at det kommer en grundigere klargjøring av hva handlingsrommet er med dagens lovverk.

Disse medlemmer støtter Riksrevisjonens anbefalinger og mener at Riksrevisjonens rapport viser at det er behov for å gjøre mer for å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger ved offentlige innkjøp. Det er for eksempel et stort paradoks at det ved en vesentlig andel av innkjøpene av motorkjøretøy ikke blir stilt tilstrekkelige miljøkrav, samtidig som det finnes mye lav- og nullutslippsteknologi tilgjengelig på området. Grønne innkjøp er et avgjørende virkemiddel for å nå klimamålene i Norge, og om framdriften er for lav, går det ut over Norges mulighet til å kutte utslipp og nå egne klimamål. Disse medlemmer vil understre-

ke behovet for at regjeringa prioriter arbeidet med at det offentlige stiller krav om mest mulig miljøvennlig teknologi ved innkjøp framover.

3. Tilråding frå komiteen

Komiteen har elles ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjera følgjande

vedtak:

Dokument 3:5 (2021–2022) – Riksrevisjonens undersøkelse av grønne offentlige anskaffelser – vert lagt ved møteboka.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 5. april 2022

Peter Frølich

leiar

Nils T. Bjørke

ordførar

