



Karoline Nilsson Hollund er advokat i Svensson Nøkleby Advokatfirma i Drammen. Hun arbeider særlig med offentlige anskaffelser, konkurranserett, kontraktsrett, handelsrett og generell forretningsjuridisk rådgivning. Hun har erfaring fra en rekke sektorer og bransjer, som varehandel, mat og næringsmidler, transport, helse og legemidler, energi, avfall og bygg og anlegg.

Grønne offentlige anskaffelser – et sentralt virkemiddel for å nå Norges klima- og miljømål

Av advokat Karoline Nilsson Hollund
knilssonhollund@eurojuris.no

Offentlig sektor kjøper årlig varer og tjenester for nærmere 600 milliarder kroner. Klimafotavtrykket fra offentlige anskaffelser i Norge ligger årlig på ca. 11 millioner tonn CO₂. I 2017 utgjorde dette 16 % av Norges totale klimafotavtrykk.

Dette betyr at offentlige anskaffelser har stort potensiale for å være et viktig verktøy i kampen om å nå klima- og miljømål. Utfordringen ligger i hvordan anskaffelser kan gjennomføres på en mer klima- og miljøvennlig måte.

I. KLIMAUTFORDRINGEN

I august 2021 publiserte FNs klimapanel en rapport, skrevet av 234 forskere fra 66 land, som FNs generalsekretær António Guterres beskriver som «kode rød for menneskeheten».

Klimaendringene går raskere og blir mer intense samtidig som noen av trendene er irreversible ifølge rapporten fra FNs klimapanel. Parisavtalens hovedmål om å holde den globale oppvarmingen under 1,5 grader celsius er ifølge rapporten i ferd med å ryke.

Generalsekretæren har uttalt at bevisene er entydige – klimagassutslipp fra forbrenning av fossilt brensel og avskoging kveler planeten vår og setter milliarder av mennesker i umiddelbar fare. Videre uttaler han at dersom vi går sammen nå, kan vi avverge en klimakatastrofe, men som dagens rapport tydeliggjør er det ikke tid til hverken forsinkelser eller unnskyldninger.

Det offentlige har et stort potensiale til å påvirke næringslivet til satsing på klima- og miljøvennlige løsninger. Spørsmålet er hvordan dette best gjøres.



Det har de siste årene vært en vedvarende politisk støtte til mer grønne anskaffelser i Norge. I statsbudsjettet for 2022 foreslår regjeringen flere tiltak for å sette fart på omstillingen mot et grønnere samfunn. Den foreslår blant annet en betydelig satsing på klimavennlige transportløsninger og stiller krav til null- eller lavutslippsløsninger ved utlysning av nye riksveiferjeanbud, der det ligger til rette for det.

2. STORT POTENSIALE

Riksrevisjonen har undersøkt i hvilken grad offentlige oppdragsgivere innretter anskaffelsespraksisen slik at den bidrar til å redusere

skadelig miljøpåvirkning og fremmer klimavennlige løsninger slik Stortinget har forutsatt. Undersøkelsen ble publisert 3. februar 2022 i rapporten «Riksrevisjonens undersøkelse av grønne offentlige anskaffelser» – Dokument 3:5 (2021-2022).

I rapporten trekker Riksrevisjonen disse konklusjonene:

- 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 omfattende veiledningsmaterieill 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. STANDARDISERTE MINIMUMSKRAV

Regjeringen har i kjølevannet av kritikken fra Riksrevisjonen uttalt at det kan komme standardiserte minimumskrav for å øke andelen grønne anskaffelser.

Den 7. februar 2021 stilte Miljøpartiet De Grønne ved stortingsrepresentant Une Bastholm spørsmål om hvilke konkrete endringer klima- og miljøministeren vil foreta seg for å gjøre offentlige innkjøp mer bærekraftige. Næringsminister Jan Christian Vestre svarte den 14. februar 2022 at det kan være hensiktsmessig å etablere sentralt fastsatte, standardiserte

Vi har allerede eksempler på at offentlige anskaffelser har bidratt til å endre hele markeder, få frem klimavennlige og innovative løsninger og på den måten påvirket næringslivet til satsing på klimaløsninger.



minimumskrav på prioriterte innkjøps kategorier. Standardiserte minimumskrav vil kunne egne seg for innkjøps kategorier der markedene er modne og hvor det er behov for at offentlige oppdragsgivere drar i samme retning for å oppnå klima- og miljømål.

Videre viser statsråden 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 regjeringen ønsker å føre en aktiv og målrettet politikk for bruk av

offentlige anskaffelser i arbeidet for å nå klima- og miljømålene.

Han uttaler videre at regjeringen vurderer hvordan det er hensiktsmessig å endre regelverk og praksis for offentlige anskaffelser slik at det støtter klima- og miljømålene.

4. HVORFOR ER KLIMA OG MILJØ VIKTIG I ANSKAFFELSER?


Det faktum at det offentlige kjøper inn varer og tjenester for nærmere 600 milliarder kroner årlig (ca. 17 % av BNP), og har et klimafotavtrykk

på ca. 11 millioner tonn CO₂ per år (16 % av Norges totale klimafotavtrykk), innebærer at vektleggingen av klima og miljø i offentlige anskaffelser vil ha stor betydning for å løse klima- og miljøutfordringene. Det offentlige har et stort potensiale til å påvirke næringslivet til satsing på klima- og miljøvennlige løsninger. Spørsmålet er hvordan dette best gjøres.

Temaet er komplekst, og det finnes ikke et enkelt svar på hvordan oppdragsgiver kan gjennomføre sine anskaffelser på en mer klima- og miljøvennlig måte. Erfaring viser imidlertid at mulighetene er mange, og potensialet er stort.

Vi har allerede eksempler på at offentlige anskaffelser har bidratt til å endre hele markeder, få frem klimavennlige og innovative løsninger og på den måten har påvirket næringslivet til satsing på klimaløsninger. Et eksempel her er utslippsfrie maritime løsninger; hvor Norge er verdensledende. Krav til nullutslipp, miljøvekting og miljøbonus i fergebud har endret hele maritimbransjen.

I denne artikkelen skal vi se nærmere på hvilke plikter oppdragsgiver har til å hensynta klima og miljø etter lov og forskrift, hvordan plikten bør følges opp, og hvilke virkemidler oppdragsgiver har.



For å skape forutberegnelighet og gi incentiver til markedet bør virksomhetens anskaffelsesstrategi kommuniseres til markedet.

5. OPPDRAGSGIVERS PLIKTER

Anskaffelsesloven § 5 er en overordnet klima- og miljøbestemmelse. Bestemmelsen stiller krav til at statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer skal «*innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning, og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant*».

Videre stiller anskaffelsesforskriften § 7-9 krav om at oppdragsgiver «*skal legge vekt på å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger*» ved sine anskaffelser og «*kan stille miljøkrav og kriterier i alle trinn*

av anskaffelsesprosessen der det er relevant og knyttet til leveransen». Der miljø brukes som tildelingskriterium, «*bør det som hovedregel vekt minimum 30 prosent*».

Bestemmelsene innebærer at oppdragsgiveren må gå gjennom sin anskaffelsespraksis og få en oversikt over hvor de største miljøbelastningene er, og hvordan de mest hensiktsmessig kan reduseres. Det må utarbeides overordnede rutiner eller retningslinjer for hvordan klima- og miljøhensyn skal ivaretas, og retningslinjene må gjenspeiles i de enkelte anskaffelsene.

6. GRØNNE INNKJØP SOM DEL AV ANSKAFFELSESSTRATEGIEN

Den rettslige kontrollen av om oppdragsgiver har overholdt de pliktene som følger av lov og forskrift, vil ta utgangspunkt i oppdragsgivers anskaffelsesstrategi eller -rutiner og om disse er fulgt opp i den enkelte anskaffelse. Plikten retter seg mot oppdragsgiver på virksomhetsnivå.

Dette innebærer at oppdragsgiver må ha en skriftlig anskaffelsesstrategi, som er forankret på ledelsesnivå, hvor alle anskaffelser gjennomgås med sikte på å finne ut hvilken miljøbelastning anskaffelsene medfører. Hvilke anskaffelser utgjør

en vesentlig miljøbelastning, og hvordan kan miljøbelastningen mest hensiktsmessig reduseres – i hvilke anskaffelser er det relevant å stille miljøkrav/-kriterier?

Videre bør utvalgte grunnprinsipper tilpasset virksomheten defineres, for eksempel utslippsfri byggeplass, nullutslippskjøretøy eller lignende.

For å skape forutberegnelighet og gi incentiver til markedet bør virksomhetens anskaffelsesstrategi kommuniseres til markedet.

7. VIRKEMIDLER

7.1 Er innkjøpet nødvendig?

Miljø kan hensyntas på ulike måter og på ulike stadier i en anskaffelse – som kvalifikasjonskrav for å kunne delta i konkurransen, minimumskrav i kravspesifikasjonen, tildelingskriterium eller som et kontraktskrav.

Før oppdragsgiver skal planlegge hvordan den aktuelle anskaffelsen kan gjennomføres på en klima- og miljøvennlig måte, bør det stilles spørsmål ved om innkjøpet er nødvendig eller kan reduseres, utsettes eller avlyses, om materialer eller ressurser kan gjenbrukes, repareres eller oppgraderes i stedet for å kjøpes nytt, og om leie fremfor eie er et alternativ.

Dette handler om at samfunnet må bevege seg over i en sirkulær økonomi, det vil si en økonomi hvor vi forvalter ressursene på en slik måte at vi forebygger at avfall oppstår, i stedet for en økonomi hvor vi utvinner ressurser, produserer, forbruker og kaster.

Dersom innkjøpet er nødvendig, bør oppdragsgiver utnytte sin påvirkningskraft på klima og miljø ved å gi uttelling til leverandører som tilbyr klimavennlige løsninger. Men hvordan gjøres dette best mulig? Uansett hvordan klima og miljø hensyntas er fellesnevneren for suksess at oppdragsgiver setter av tid og ressurser til forarbeid.

7.2 Forarbeid – markedsundersøkelser

Det er viktig å forstå den aktuelle bransjen og markedet for å kunne stille egnede krav til klima og miljø. Det første steget i alle anskaffelsesprosesser bør derfor være analyser og eventuelt markedsdialog.

Dialog med markedet kan gjennomføres som én til én møter mellom oppdragsgiver og potensielle leverandører, som fellesmøte/

leverandørkonferanse eller som veiledende kunngjøring på Doffin hvor potensielle leverandører kan gi sine tilbakemeldinger på et foreløpig utarbeidet konkurransegrunnlag. Formålet er å få informasjon om hvor leverandørene står med hensyn til klima- og miljøvennlige løsninger – hva markedet er «modent» for – for på den måten å kunne stille konkrete, ambisiøse og realistiske krav/kriterier til klima og miljø i anskaffelsen.

Et praktisk eksempel fra transportintensive vare- og tjenesteanskaffelser, hentet fra Oslo kommunes metodikk, er å spørre aktuelle leverandører om de kan levere transporten med kjøretøy på elektrisitet, hydrogen eller biogass. Dersom tre eller flere leverandører sier ja, stilles det som minimumskrav. Dersom det er færre enn tre leverandører som sier ja, benyttes det som tildelingskriterium, eventuelt en kombinasjon av minimumskrav og tildelingskriterium.

Når oppdragsgiver har kartlagt behovet, brukerne og markedet, kan egnede klima- og miljøkrav og -kriterier oppsettes for den aktuelle anskaffelsen.

7.3 Tildelingskriterium

Klima og miljø som tildelingskriterium kan være hensiktsmessig der oppdragsgiver ønsker å premiere det mest miljøvennlige tilbudet der det ikke er hensiktsmessig å stille absolutte miljøkrav av hensyn til manglende konkurranse. Det vil si tilfellene hvor markedet ikke er «modent» for at miljø er en forutsetning for å delta i konkurransen (miljø som kvalifikasjonskrav eller absolutte krav i kravspesifikasjonen). Miljø som tildelingskriterium kan også stimulere til mer innovative og nye miljøvennlige løsninger.

Eksempel på miljø som tildelingskriterium kan være at leverandøren skal redegjøre for rutiner for bruk av miljøvennlig emballasje, gjenvinning og gjenbruk av emballasje, rutiner for å redusere

Samfunnet må bevege seg over i en sirkulær økonomi, det vil si en økonomi hvor vi forvalter ressursene på en slik måte at vi forebygger at avfall oppstår, i stedet for en økonomi hvor vi utvinner ressurser, produserer, forbruker og kaster.

behovet for transport (for eksempel effektiv lasting av kjøretøy). I hvilken grad leverandørene oppfyller tildelingskriteriene er basert på en skjønsmessig vurdering av tilbyders redegjørelse. Vurderingen tar utgangspunkt i kvaliteten på beskrivelsen og leverandørens ambisjonsnivå premieres.

7.4 Kvalifikasjonskrav, absolutt krav i kravspesifikasjonen og/eller kontraktskrav

Ved å stille miljø som et minstekrav i kravspesifikasjonen eller som et kvalifikasjonskrav, kan oppdragsgiver sikre at bare miljøvennlige tilbud eller leverandører får delta i konkurransen. En forutsetning for å gjøre dette er at markedet er «modent» for det, slik at kravet ikke fører til manglende konkurranse om anskaffelsen, eller fører til uforholdsmessig fordyrende løsninger. Det at tre eller flere leverandører potensielt kan levere, innebærer som utgangspunkt at oppdragsgiver sørger for at det ikke stilles strengere krav enn at det vil være konkurranse om anskaffelsen.

Dersom miljø inntas som kontraktskrav, er det viktig at disse er klart definerte i kontrakten. Videre bør det knyttes sanksjoner til tilfellet hvor leverandøren eventuelt bryter miljørettslige plikter og krav. Incentivordninger eller kontraktsvilkår som gir bonus dersom leverandøren

tilbyr eller utvikler mer klima- og miljøvennlige alternativer er også en god løsning for å oppnå større miljøgevinster.

8. OPPSUMMERT

For å overholde de plikter som følger av anskaffelsesregelverket når det gjelder klima og miljø, må oppdragsgiver ha en anskaffelsesstrategi som gjenspeiler hvilke anskaffelser som utgjør en vesentlig miljøbelastning, og hvordan miljøbelastningen mest hensiktsmessig kan reduseres. Dette vil endre seg i takt med utviklingen i markedene, og en anskaffelse som var miljøvennlig i går, er det kanskje ikke i dag. Det kreves derfor at anskaffelsesstrategien er et «levende dokument» som oppdateres i takt med utviklingen.

Hvilke krav og kriterier som er egnet for den aktuelle anskaffelse, beror på en konkret vurdering, hvor det er viktig at oppdragsgiver tar seg tid til forarbeid, for eksempel ved å gjennomføre markedsdialog.

Til slutt er det viktig å drive god kontraktsoppfølging, det vil si følge opp at krav i kontrakten overholdes i den perioden kontrakten gjelder. Det hjelper lite å stille krav til ytelsen dersom de ikke også oppfylles av leverandøren.