

Til Anskaffelsesutvalget

Oslo, 24.04.23

Dette innspillet er gitt av Grønn Byggallianse som medlem av referansegruppen til Anskaffelsesutvalget. Grønn Byggallianse representerer både offentlige og private byggeiere og bestillere. Grønn Byggallianse representerer i tillegg resten av verdikjeden inkludert rådgivere, arkitekter, entreprenører og byggevareprodusenter, til sammen om lag 400 medlemmer. Vi har et formalisert samarbeid med Norsk Eiendom og Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg (EBA).

Oppsummering:

- *Bygg- anlegg- og eiendomssektoren har et stort potensial for utslippskutt og 40% [av innkjøpene](#) i denne sektoren gjøres av det offentlige*
- *Minstekrav til miljøytelse i offentlige anskaffelser er nødvendig for å oppnå Stortingets fastsatte klima- og miljømål og det offentlige må gå foran*
- *Det må stilles minstekrav til miljøytelse der leverandørmarkedet er modent, men utviklingen går raskt og kravene må stadig oppdateres*
- *Vi har nødvendig kunnskap og verktøy til å stille en rekke minstekrav til miljøytelse*
- *DFØ bør ha et ansvar for å utvikle forslag til minstekrav til miljøytelse og administrere en ordning med minstekrav*
- *Miljøytelse som tildelingskriterium bør i tillegg kunne benyttes i en markedsituasjon som ikke er moden for å sikre innovasjon i markedet. Miljøytelse som tildelingskriterium passer best for kommuner som har kompetanse til å evaluere et slikt kriterium.*

Vårt innspill retter seg mot utvalgets bestilling om å styrke klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser av bygg og anlegg

Hovedmålet for Anskaffelsesutvalgets arbeid er ifølge mandatet «å gjøre regelverket enklere og lettere tilgjengelig, blant annet gjennom endringer i strukturen, materielle endringer og gjennomgang av reglene om samfunnshensyn. Arbeidet skal også ha fokus på å styrke klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser samt legge til rette for aktivitet og verdiskaping i hele landet. Utvalget skal se hen til at samfunnet hurtig må omstilles til et mer bærekraftig samfunn. Bærekraft har tre dimensjoner, miljømessig bærekraft (klima- og miljø, løse natur- og klimakrisen), sosial bærekraft (sikre menneskerettighetene, motvirke sosial dumping og bekjempe arbeidslivskriminalitet.) og økonomisk bærekraft (sikre mennesker og samfunn økonomisk trygghet).»

Grønn Byggallianses visjon er å utvikle norsk bygg-, anlegg- og eiendomssektor slik at hensyn til miljø og bærekraft skal bli det selvfølgelig valget, og våre innspill er gitt med dette utgangspunktet.

Bygg-, anleggs- og eiendomssektoren har stor betydning for klimagassutslipp

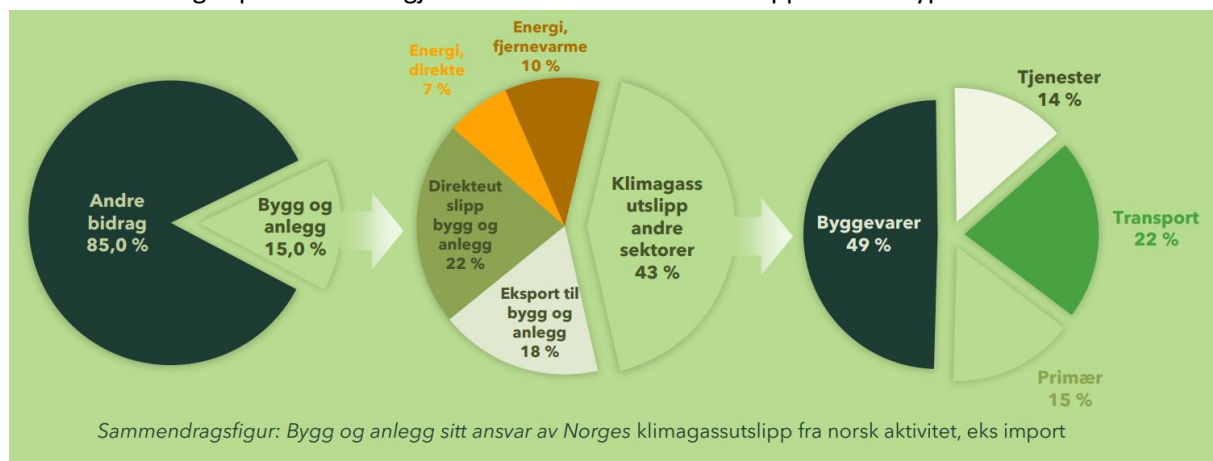
Globalt har byggsektoren ofte blitt omtalt som 40%-sektoren, med et globalt bidrag av både energi og klimagassutslipp på nær 40%. I Norge er situasjonen annerledes fordi vi har en høy andel fornybar energi og fordi vi har relativt utslipp offshore. En [analyse utført av Asplan Viak for EBA i](#)

[2022](#) (EBA-rapporten) viser at sektoren bygg og anlegg er direkte og indirekte ansvarlig for 15% av totale klimagassutslipp fra norsk økonomisk aktivitet. Bidraget ville vært betydelig større dersom man hadde holdt offshore-næringen utenfor beregningen (anslagsvis 25% av totale utslipp dersom man kun regner landbaserte utslipp).

Illustrasjonen fra EBA-rapporten har tre kakediagram som viser henholdsvis;

1. Utslipp fra bygg- og anleggssektoren sammenlignet med Norges totale utslipp (inkl offshore)
2. Fordeling av direkte utslipp (blant annet fra maskiner på bygg- og anleggsplasser), utslipp fra energibruk til drift av bygg, utslipp til eksport til bygg og anleggsvirksomhet i andre land og utslipp fra andre sektorer til aktiviteten i norsk bygg- og anleggssektor
3. Fordeling av utslipp i andre sektorer der utslipp knyttet til produksjon og transport av materialer utgjør omtrent halvparten

Utslipp fra materialer vi importerer til norske bygg og anlegg er ikke med her, men norske bestillere kan også påvirke dette gjennom krav de stiller. EBA-rapporten utdyper dette.



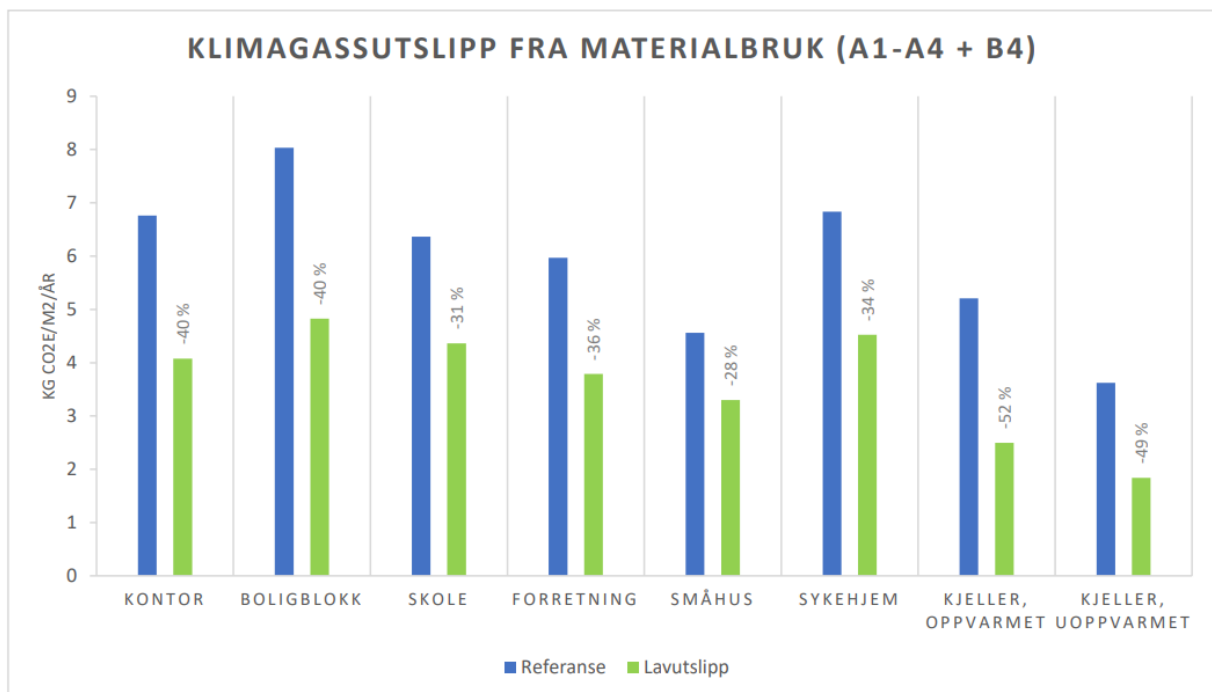
Valg av lavutslippsprodukter vil redusere like store klimagassutslipp som årlig utslipp fra 20% av fossilbilparken

Grafen under er hentet fra en kartlegging [Asplan Viak gjorde for Enova](#) i 2020. (Enova-rapporten). Mørkegrønne søyler viser utslipp fra materialbruk i nye bygninger - oppført med de mest vanlige løsningene som er i bruk i dag. Dette er grunnlaget for referansenivåene som brukes av DFØ og i BREEAM-NOR, og kan brukes som utgangspunkt for å stille utslippskrav.

De lysegrønne søylene viser potensialet for utslippsreduksjon dersom man velger de beste produktene på markedet, det vil si å bytte ut standardprodukter med lavutslippsprodukter som finnes på markedet i dag (kg for kg), ikke endre løsninger. Gjennom dette kan man kutte 40% i snitt. Ved å jobbe med løsningsvalg i tillegg (slankere konstruksjoner, andre løsningsvalg), vil potensialet være større enn det som vises her. EBA, Norsk Eiendom og Grønn Byggallianse gir i disse dager ut to veiledere som hhv viser hvordan bygherrer kan redusere materialutslipp med 20% uten ekstra kostnader og med 40% med noe ekstra investeringskostnader. Vi har sammen med DFØ startet et «roadshow» der vi besøker kommuner over hele landet for å informere om hva

de kan spare og hvordan.

Vi bygger rundt 8,6 millioner kvadratmeter nye bygg hvert år (SSB, snitt siste 5 år). Hvis alle disse byggeprosjektene hadde brukt lavutslippsmaterialer, og realisert utslippsbesparelsen på rundt 40% i snitt, kunne vi kuttet rundt 850 000 tonn CO₂ hvert år. Dette tilsvarer ca. 400 000 fossilbiler, dvs. 20 % av fossilbilparken. Hvis bestiller i tillegg etterspør energieffektive bygg, utslippsfrie byggeplasser og rehabiliterer mer i stedet for å rive og bygge nytt, er utslippspotensialet lik hele den norske fossilbilparken. [Klimakur for bygg og eiendom – Grønn byggallianse \(byggalliansen.no\)](https://byggalliansen.no)



Figur 29 Sammenlikning av klimagassutslipp fra materialbruk (A1-A4 + B4) for referansenivå og lavutslippsbygg

Enovareporten peker blant annet på manglende etterspørsel og manglende kunnskap om lavutslippsløsninger som viktige barrierer som forhindrer at utslippskutt utløses.

Det bør stilles minstekrav til miljøytelse der leverandørmarkedet er modent

Regjeringen har meddelt FN at Norge vil kutte utslipp med minst 55 prosent innen 2030, sammenlignet med 1990. Analyser viser at det vil kreve forsterkning av eksisterende virkemidler samt bruk av nye virkemidler. Med sin markedsrett er det særlig viktig at offentlig sektor går foran og stiller miljøkrav i sine innkjøp. 40 prosent av den samlede omsetningen i bygg- og anleggsnæringen bestilles fra det offentlige, og miljøkrav fra det offentlige vil ha stor betydning for utslippsreduksjon i tillegg til en rekke andre miljøutfordringer Norge har og må løse.

[Riksrevisjonen](#) konkluderte i 2022 med at det er 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. De påpekte at både kompetansen hos offentlige innkjøpere og mangel på veiledning til å stille korrekte miljøkrav fremdeles er en utfordring.

Nærings- og fiskeridepartementet fremmet i [høringsbrev- og notat av 8. desember 2022](#), forslag til endringer i forskrift om offentlige anskaffelser. Grønn Byggallianse hevdet i [vårt hørings svar](#) at det bør ligge et minstekrav til miljø for ytelsen i bunnen slik at det ikke er mulig å gi en lav pris på en løsning og vinne konkurransen uten å ta miljøhensyn utover lovens minstekrav. Et minstekrav til ytelse bør stilles der leverandørmarkedet er modent. Det kan fore eksempel være å stille minstekrav til 20% utslippskutt for materialer i forhold til en spesifisert referanseverdi. Det kan også være å kreve miljømerket maling eller miljømerkede rengjøringsmidler eller utslippsfri varelevering. Vi mener det er anskaffelsen type, effekten av ytelseskravet og markedets modenhet som skal avgjøre hvor det skal stilles minstekrav til miljøytelse, og ikke anskaffelsen økonomiske verdi.

Vi skrev videre at det også svekker kravet hvis det er opp til den enkelte saksbehandler å vurdere hva som gir en vesentlig miljøbelastning eller ei, gjennom en begrensning knyttet til vurderingen om innkjøpet anses å ha "ikke uvesentlig miljøbelastning". Vi mener det er nødvendig med et entydig minstekrav for alle anskaffelser der markedet er modent. [Høringsnotatet](#) sendt av Nærings- fiskeridepartementet 8.12.22, sier «Grunnleggende anskaffelsesrettslige prinsipper innebærer uansett at alle tildelingskriterier må ha en tilknytning til det som leveres, og være egnet til å skille tilbudene fra hverandre. Krav som stilles til selve ytelsen som skal leveres må ha tilknytning til leveransen, og stå i forhold til anskaffelsens formål og verdi.» Vi mener at dette gir nødvendig fleksibilitet så det ikke stilles miljøkrav som ikke er relevante.

For å sikre at alle kommuner stiller klima- og miljøkrav til bygg- og anleggsprosjekter, at kravene er harmoniserte og på riktig ambisjonsnivå og for å hjelpe kommuner som ikke har kompetanse på dette området, mener vi det er nødvendig at regelverket for offentlige anskaffelser utvikles med innføring av standard minimumskrav. Dette ble også anbefalt av Riksrevisjonen.

Det er nødvendig å bygge inn en viss grad av fleksibilitet i form av unntaksmulighet fra standardkrav, men da må det være et krav om rapportering, samt en begrunnelse for fraviket. Det må også være et krav om at fravik offentliggjøres.

Det var flere som påpekte verdien av minstekrav i høringsrunden tidligere i år, blant annet:

[Bergen kommune](#) som har satt egne ambisiøse klimamål: «Ofte vil et kontraktskrav derfor være å foretrekke når markedet kan levere på det. Da har en som oppdragsgiver en sikkerhet for at det en ønsker å oppnå faktisk må leveres. Ofte er det også mer hensiktsmessig å stille kravene i kravspesifikasjonen i stedet for å benytte tildelingskriterier– fordi lav pris i ett tilbud kan overtrumfe god tilbudt miljøytelse i et annet tilbud hvis en tilbyder priser seg lavt.»

[Indre Østfold](#): Dersom leverandørmarkedet er modent, er det best å stille klima- og miljøkrav som kravspesifikasjon til ytelsen som anskaffes. Det er flere grunner til at dette som regel er en foretrukket løsning fremfor vekting:

- Kommunen sikrer at man oppnår ønsket klima- og/eller miljøløsning eller -mål. Det er ikke mulig for en tilbyder å prise seg bort fra kravet.

- Man unngår å måtte utvikle *målbare* klima- og miljøkriterier for å sammenligne tilbydere på en rettferdig måte. Dermed unngår man også kompliserte evalueringsprosesser. I et modent leverandørmarked er kravspesifikasjoner nesten alltid lettere å utforme enn tildelingskriterier.
- Fordi det er helt tydelig hva kommunen har stilt krav om.

Vi har nødvendig kunnskap og veiledningsmaterieil til å innføre minstekrav på en rekke klima- og miljøområder til bygg

Norge har det travelt med å nå vedtatte klimamål. Markedet er modent nok til å stille minstekrav på en rekke områder og et slikt krav trenger ikke å medføre økte kostnader for bestiller. DFØ har utarbeidet en oppdatert [kriterieveiviser](#) med detaljert oppskrift på hvordan kravene skal formuleres og følges opp og entydige krav til dokumentasjon. Fordi utviklingen går raskt, må kravene stadig oppdateres.

DFØ har også en egen sparretelefon om offentlige anskaffelser. Næringen opplever at praksis i dag er at det er frivillig for kommunene og fylkeskommunen å stille miljøkrav, og at det er altfor få som tar seg tid til å sette seg inn i ny kunnskap. Dette gjør nok at DFØs og andres hjelpemidler ikke blir nok brukt.

DFØ har allerede i sin kriterieveiviser valgt ut det de mener bør være en minimumsanbefaling for kommuner og fylkeskommuner når de bestiller nybygg eller rehabiliteringer. Det er frivillig å stille disse kravene i dag, men vi mener det bør bli obligatorisk for alle offentlige bygg og anlegg. Over tid vil regelverk som setter minstekrav for alle, for eksempel Byggteknisk forskrift, også måtte forventes å stille skjerpede og nye miljø- og klimakrav, men da innenfor sitt begrensede virkeområde. Og da det historisk sett tar lang tid å endre hele regelverket, mener vi at det offentlige må starte med disse minstekravene nå.

Miljøtiltak kan både gi besparelser og økte kostnader

Investeringsbudsjettet er ofte premissgivende

Myter om at miljø koster mer er utbredt både blant private og offentlige bestillere av bygg. Mange miljøtiltak kan ha en høyere investeringskostnad enn et alternativ, men er lønnsomme i et livløpsperspektiv, f.eks. valg av energieffektive løsninger som gir lavere energikostnader i driftsfasen. Også valg av materialer eller løsninger med lengre levetid er et eksempel på lønnsomhet over tid. De fleste bestillere har adskilte investerings- og driftsbudsjett. Ved å tenke, planlegge og legge vekt på hele anskaffelsens levetid (livssyklus) når man skal anskaffe, vil man totalt sett både kunne spare penger og oppnå miljøgevinster. DFØ har også utviklet gode verktøy for å gjøre denne typen livssyklusvurderinger. [Livssyklus-kostnader \(LCC\) | Anskaffelser.no](#) Livssyklus-kostnader er regulert flere steder i anskaffelsesregelverket, jf lov om offentlige anskaffelser § 5 og forskrift om offentlige anskaffelser §§ 8-5 og 15-1 Kravspesifikasjoner, §§ 8-6 og 15-3 Merkeordninger og §§ 8-11 og 18-1 Tildelingskriterier. Allikevel er ofte investeringsbudsjettet premissgivende og kan lett føre til at løsninger med økte driftskostnader og høye miljøbelastninger velges.

Miljøtiltak kan være besparende i investering

Miljøtiltak trenger heller ikke være kostnadsdrivende i investering, men kan også være besparende. Fordommer hindrer likevel at krav stilles. Viktige grep for å få ned klimagassutslipp fra materialer er

å redusere kapp og svinn på byggeplass gjennom bedre planlegging. Tilsvarende vil være å søke materialreducerende løsninger som for eksempel slankere betongkonstruksjoner. Disse tiltakene sparer både penger og klimagassutslipp.

Tiltak for å redusere avfallsmengder er et annet miljøtiltak som både sparer penger og gir lavere ressursbruk.

Miljøbelastningen kan alltid reduseres uten at kostnadene øker

Kostnader avhenger av ambisjonsnivå og hvordan det arbeides med prosjektet. EBA, Norsk eiendom og Grønn Byggallianse gir snart ut to veiledere om hvordan det er mulig å kutte 20% av klimagassutslippene fra materialer i bygg og anlegg uten ekstra kostnader. I tillegg viser vi hvordan man kan oppnå kostnadseffektive CO₂ kutt for de som vil mer. Som en start kan standard miljøkrav i offentlige anskaffelser begynne på et ambisjonsnivå på 20% klimakutt sammenliknet med DFØs referanseverdier og verdier fastsatt i BREEAM-NOR v.6.0 og gradvis øke ambisjonsnivået etter hvert som markedet utvikler seg.

Miljøtiltak åpner for gunstig finansiering og offentlige støtteordninger

De fleste banker er i ferd med å omstille sine finansieringsprodukter slik at grønne bygg og anlegg får gunstigere betingelser. Dette gjelder også [Kommunalbanken](#) med sine grønne lån.

Videre finnes det en rekke offentlige støtteordninger til tiltak som kutter klimagassutslipp og bidrar til omstilling til lavutslippssamfunnet, bla. Miljødirektoratets klimasatsmidler og støtte fra Enova. Innovasjon Norge og EU har videre øremerket en stor andel av deres FoU støtte til aktiviteter derav bygg- og anleggsvirksomhet, til prosjekter som tilfredsstillende EU-taksonomiens miljøkriterier.

Anskaffelsesregelverket bør også fremme innovasjon

Regelverket bør legge til rette for tidligfase-involvering

Selv om vi anbefaler minstekrav for ytelse der leverandørmarkedet er modent, er det viktig at offentlige anskaffelser også stimulerer til innovasjon. For å nå våre ambisiøse klima- og miljømål, er ikke dagens løsninger nok, og leverandører trenger etterspørsel etter stadig bedre løsninger for å utvikle seg raskt nok til at vi skal kunne nå målene.

EBA påpeker ofte betydningen av å involvere entreprenører og leverandører til markedsbasert dialog tidlig i anskaffelsesprosessen, for å oppnå reduserte kostnader og miljøgevinst, særlig for løsninger som er under utvikling. Dette ble også løftet fram i EBAshøringssvar til høringsrunden om miljøkrav i offentlige anskaffelser tidligere i år:

«Videre vil det være behov for nytenkning i planleggingsfasen av anskaffelser for å få til innovasjon og investeringer innenfor blant annet energieffektivisering og ombruk, samt ivaretagelse av taksonomikrav for å sikre grønn finansiering og tilgang til EU midler. For å få til dette må entreprenørene inviteres til være med å påvirke prosjektet tidlig i planleggingsfasen sammen med andre aktører. Markedsdialog og gjennomføringsmodeller som samspill med tidliginvolvering vil være viktige bidrag for innovasjon, især på større prosjekter.» [entreprenorforeningen-bygg-og-anlegg.pdf \(regjeringen.no\)](#).

Miljø- og klimahensyn som del av tildelingskriterier vil fremme innovasjon

Behovet for å stimulere til mer innovasjon er også et argument for å benytte både minstekrav til ytelse og bruke miljø som tildelingskriterium.

Å bruke miljø- og klimahensyn som tildelingskriterium i offentlige anskaffelser krever at bestiller har tilstrekkelig kompetanse til å sette riktig miljøkrav, herunder også å stille nødvendige krav til metodikk og dokumentasjon. Den såkalte Fosen-Linjen dommen som ble avsagt av Høyesterett i 2019 (HR-2019-1801-A) er illustrerende. Her ble det slått fast at et tildelingskriterium som ikke inneholder et dokumentasjonskrav som gjør det mulig å foreta en effektiv kontroll av tilbudene, er i strid med EØS-retten. Det er mer krevende å lage dokumentasjonskrav til tildelingskriterier enn standard minstekrav til en ytelse.

Bergen kommune påpeker også i sin høring at det er en utfordring med manglende kompetanse når man skal bruke miljø- og klimahensyn som tildelingskriterium. Til tross for at det er krevende å benytte miljø som tildelingskriterium, mener vi likevel at miljøytelse som tildelingskriterium i tillegg til minstekrav til ytelse. Det bør kunne benyttes for å sikre innovasjon i markedet i en markedsituasjon som ikke er moden, for kommuner som har kompetanse til å evaluere et slikt kriterium.

Minstekrav til markedsmodne klimatiltak ved bygging, rehabilitering, riving og drift av alle offentlige bygg og anlegg vil gi markante utslippsreduksjoner

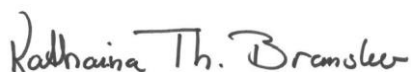
Hvis alle offentlige bygg- og anleggsanskaffelser for eksempel følger vår klimakur gjennom å stille minstekrav til å:

- Redusere klimagassutslipp fra materialer med 20%
- Kreve fossilfrie og etterspørre utslippsfrie bygge- og anleggsplasser
- Gjennomføre en miljøkonkvensvurdering av alternativene vedlikehold og reparasjon/rehabilitering før eventuell rivning
- Kreve at i alle nybygg skal minst 20 % av komponentene være ombrukbare, regnet etter vekt

ville det gitt et betydelig bidrag til norske klimakutt (jf beregningene tidligere i innspillet). Dette er eksempler på markedsmodne tiltak som har stor klimaeffekt og som vi mener offentlige innkjøpere bør kreve allerede nå. Minstekrav kan settes gjennom å kreve en miljøsertifisering som for eksempel BREEAM-NOR Very Good eller bedre, eller ved å bruke delkrav anbefalt av DFØ deres [kriterieveiviser](#).

Grønn Byggallianse bidrar gjerne til å utdype og detaljere våre innspill videre.

Vennlig hilsen
Katharina Bramslev



Daglig leder
Grønn Byggallianse