



Riktige grep – en forutsetning for å lykkes

Innspill til Regjeringens handlingsplan for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser

Anbefaling nr. 2/2006

08.11.2006

www.innkjopspanelet.no

Til:	Miljøverndepartementet, oppdragsgiver
Gjenpart:	Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Barne- og Likestillingsdepartementet
Fra:	Nasjonalt panel for miljøbevisste innkjøp
Ønsket oppfølging:	Departementsbehandling
	Innspill til Handlingsplan for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser

Innhold

1	Forord	3
2	Sammendrag og anbefalinger	4
3	Hvorfor satse på miljøbevisste offentlige innkjøp?	5
3.1	Markedsmakt gjør innkjøp til et viktig virkemiddel.....	5
3.2	Lønnsomt for innkjøper	6
3.3	Lønnsomt for samfunnet.....	8
3.4	Innovasjon og næringsutvikling.....	9
3.5	Rettferdig konkurranse.....	12
3.6	Bedre omdømme	12
4	Overordnet mål.....	12
5	Tiltak.....	13
5.1	Innovasjon og næringsutvikling.....	14
5.2	Felles kravformuleringer for sentrale produktgrupper	14
5.3	Klare styringssignaler.....	18
5.4	Støttefunksjoner.....	19
5.5	Indikatorer og rapportering.....	21
5.6	Organisatoriske virkemidler	21
6	Økonomiske og administrative konsekvenser	23
7	Hva panelet kan bidra med.....	24

1 Forord

Panelet for miljøbevisste offentlige innkjøp ble oppnevnt av Miljøverndepartementet i september 2005. I Panelets mandat sies bl.a. følgende:

Offentlig sektors samlede innkjøp av varer og tjenester utgjorde nær 240 milliarder kroner i 2003. Dette utgjør et betydelig potensial for reduserte miljøbelastninger. Ved å ta miljøhensyn ved innkjøp og investeringer vil offentlig sektor gi et stort bidrag til å redusere miljøbelastning ved egen drift og bidra til å medvirke til å fremme bedre utvalg av miljøvennlige produkter og teknologi. I loven om offentlig anskaffelser stilles det krav om at det skal tas hensyn til livssyklus kostnader og miljømessige konsekvenser av anskaffelsen. I næringslivet legges det ned betydelige ressurser for å utvikle mer miljøvennlige løsninger og å ta i bruk miljømerkeordninger til å informere om produktets miljøegenskaper. Regjeringen mener at offentlig sektor i kraft av størrelsen og som forvalter av offentlige midler har et særlig ansvar for å gå foran og være bevisst miljøkonsekvenser av sine anskaffelser. Panelet for miljøbevisste innkjøp opprettes for å bidra til at offentlig sektor i større grad skal kunne foreta miljøbevisste innkjøp.

Formål:

- *Panelet skal være et rådgivende panel for Miljøverndepartementet om miljøbevisste innkjøp i offentlig sektor. Panelet kan på selvstendig ansvar også gi råd til andre.*
- *Panelet skal bidra til økt kompetanse om miljøbevisste innkjøp i Norge.*
- *Panelet skal være en viktig møteplass for utveksling av erfaringer og informasjon mellom sentrale aktører.*

I forbindelse med at regjeringen skal utarbeide en handlingsplan for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser, er Panelet bedt om å gi innspill. I denne anbefalingen presenterer vi grep som er viktige for å gi handlingsplanen det ønskelige gjennomslaget..

Oslo, 08.11.06



Bjørn Strandli
Panelleder

2 Sammendrag og anbefalinger

Panelet ser følgende viktige grunner for å satse på miljøbevisste offentlige innkjøp:

- Markedsmakt
- Lønnsomt for innkjøper
- Lønnsomt for samfunnet
- Muligheter for innovasjon og næringsutvikling
- Rettferdig konkurranse
- Bedre omdømme

Panelet anbefaler at følgende overordnede målsetting legges til grunn for regjeringens satsing på miljøbevisste innkjøp:

- **Offentlig sektor skal gjennom sine innkjøp bidra til å skape et bedre miljø, en effektiv offentlig sektor og et konkurransedyktig næringsliv.**

Panelet anbefaler tiltak på disse delområdene:

Innovasjon og næringsutvikling:

- Klare signaler fra Regjeringen om miljø og innovasjon
- Støtte til å etablere en policy og ledelsesforankring i egen virksomhet for å stimulere til nytenkning
- Kompetansebyggende tiltak innrettet mot innkjøperne, for å få de til å bruke innkjøpsteknikker som fremmer miljø og innovasjon.

Produktgrupper:

- Etablering av ens kravspesifikasjoner for viktige produktgrupper, der målene er konkret formulert.

Klare styringssignaler:

- Klare mål og forventninger til alle underliggende virksomheter og deres ledere. Staten må gå foran som et godt eksempel, og det bør skje så fort som mulig..
- Bruke konsultasjonsordningen med Kommunenes Sentralforbund for å få kommunene til å stille de samme krav som staten i sine innkjøp.
- Miljøbevisste innkjøp sentralt i Miljøverndepartementets kommende kommunesatsning.
- Signalene til kommunene og regionale statsetater formidlet gjennom landets fylkesmannsembeder.
- Dialog med næringslivets organisasjoner for å få den enkelte bedrift til å stille de samme kravene i sine innkjøp.

Støttefunksjoner:

- Etablering av regionale/lokale støttefunksjoner forankret i et sterkt nasjonalt kompetansesenter
- En robust verktøykasse som dekker de grunnleggende behovene til offentlige innkjøpere.

Indikatorer og rapportering:

- Statistikk på området offentlige anskaffelser.
- Gode indikatorer for miljøbevisste innkjøp – konkrete rapporteringsparametere fra hvert enkelt departement til sine underliggende virksomheter
- Miljøbevisste innkjøp må integreres i tilsyns- og revisjonsarbeidet.

- Dokumentasjon/evaluering av hvordan miljøbevisste innkjøp virker inn på miljøet og innovasjon/næringsutvikling.

Organisatoriske virkemidler:

- Offentlige innkjøpere må sikres tilgang til kompetanse og verktøy
- Innføring av 3. parts verifiserte miljøledelsessystemer i offentlige virksomheter
- Ledelsesfunksjonen fokuseres spesielt, bl.a. etablering av interne rapporteringsrutiner på innkjøpsområdet. Det trengs robuste indikatorer som gir ledere de nødvendige styringsverktøyene.
- Barrierer som hindrer bruk av levesykluskostnader, må fjernes.

En satsing på miljøbevisste offentlige anskaffelser krever politisk vilje, klare styringssignaler, oppfølging ved kompetanseoppbygging og formidling av gode verktøy og metoder.

Ved å satse på miljøbevisste offentlige innkjøp oppnår man positive konsekvenser for både offentlig og privat sektor.

3 Hvorfor satse på miljøbevisste offentlige innkjøp?

I 1992 oppfordret FN verdens regjeringer til å utvise lederskap gjennom offentlige anskaffelser. Det var i erkjennelsen av at markedsmakt er et viktig supplement til andre virkemidler for redusert miljøbelastning som for eksempel lovverk, skatter og avgifter og informasjon.

Panelet ser følgende grunner som viktige i en satsing på miljøbevisste offentlige innkjøp:

- Markedsmakt
- Lønnsomt for innkjøper
- Lønnsomt for samfunnet
- Muligheter for innovasjon og næringsutvikling
- Rettferdig konkurranse
- Bedre omdømme

3.1 Markedsmakt gjør innkjøp til et viktig virkemiddel

Offentlige innkjøp i Norge tilsvarer i verdi ca. NOK 250 mrd (2004-tall). Det betyr en stor markedsmakt som både kan benyttes til å sikre den enkelte offentlige virksomhet gode, funksjonelle varer og tjenester, og til å tjene samfunnsmessige mål så som lavere skadelig miljøpåvirkning, rettferdig konkurranse og et krevende hjemmemarked. Derved kan offentlig sektor stimulere norske bedrifter til nyskapende næringsutvikling og mer konkurransedyktig eksportindustri.

Gevinstene for miljøet kan bli meget store. I tillegg bidrar med andre ord en slik satsning til betydelige gevinster for næringsliv og sysselsetting. Med beskjeden ressursinnsats kan det skapes store verdier.

Miljøbevisste offentlige innkjøp har siden 1992 vunnet stadig mer gehør som et miljøpolitisk virkemiddel. FN var først ute, i 2002 fulgte OECD opp med en egen anbefaling, og siden 2003 har også EU-kommisjonen vært aktiv pådriver. I dag er "grønne offentlige innkjøp" i ferd med å bli forankret som et miljøvernpolitisk virkemiddel i alle EUs medlemsland gjennom Kommisjonens anbefaling om å utarbeide nasjonale handlingsplaner på området.

Avgifter og juridiske virkemidler brukes på en rekke områder. Erfaringer viser imidlertid at bedriftene er mer fortrolige med kundekrav. Krav knyttet til innkjøp får positiv mottakelse så sant det er mulig å finne løsninger hos leverandørene. Dette gjør innkjøp til et meget effektivt og positivt virkemiddel. Bruk av innkjøp som virkemiddel er som regel mye mer effektivt enn for eksempel tilskudds- og støtteordninger. Oppmerksomheten mot innkjøp må imidlertid ikke komme i stedet for, men som et supplement til myndighetens politikk for øvrig.

Det er flere forutsetninger som skal til for å gjøre miljøbevisste offentlige anskaffelser til et effektivt virkemiddel::

- Innkjøperne må få nødvendig kompetanse og effektive verktøy.
- De samme kravene må stilles av flest mulig. Dette krever igjen at regjeringen gir signaler om det gjennom en klart uttalt policy og tydelige styringssignaler.
- Innkjøperne må ha trygghet for at leverandørmarkedet kan imøtekomme de kravene som anbefales benyttet for den enkelte produktgruppe, og at det økonomiske resultatet er akseptabelt (spesielt hvis det er fare for høyere total kostnader).
- Produktkravene må være enkle og forståelige.
- De politiske målene for den enkelte produktgruppe må oppfattes som fornuftige og ambisiøse.
- Både internt og eksternt må det være tydelig at det offentlige satser på miljøbevisste anskaffelser..
- Organisatoriske barrierer som hindrer effektiv bruk av levesyklus kostnader, må fjernes.

Alt dette er forutsetninger som myndighetene i stor grad både kan og må bidra til å oppfylle.

Offentlige anskaffelser er ikke egnet som virkemiddel hvis:

- Utfordringene i det området som ønskes påvirket, ikke lar seg formulere objektivt og målbart i et konkurransegrunnlag
- Miljøparametrene ikke lar seg uttrykke på en forståelig måte for "lekfolk" – eksempelvis bør vanskelige kjemiske navn unngås.

Det kan være spesielle forhold ved den enkelte produktgruppe som spiller inn i vurderingen av om offentlige innkjøp er et egnet virkemiddel. Dette drøfter Panelet i en egen anbefaling – om valg av produktområder (Anbefaling nr. 3/2006).

3.2 Lønnsomt for innkjøper

Miljøtilpassede varer og tjenester er grovt sett løsninger som sparer energi, vann og råvarer, som gir brukerne en betydelig verdiøkning og lave levesyklus kostnader, og som ikke ender sin levetid på deponi, men kan samles inn og inngå som innsatsvarer i nye produkter. Dette illustreres i figuren under:

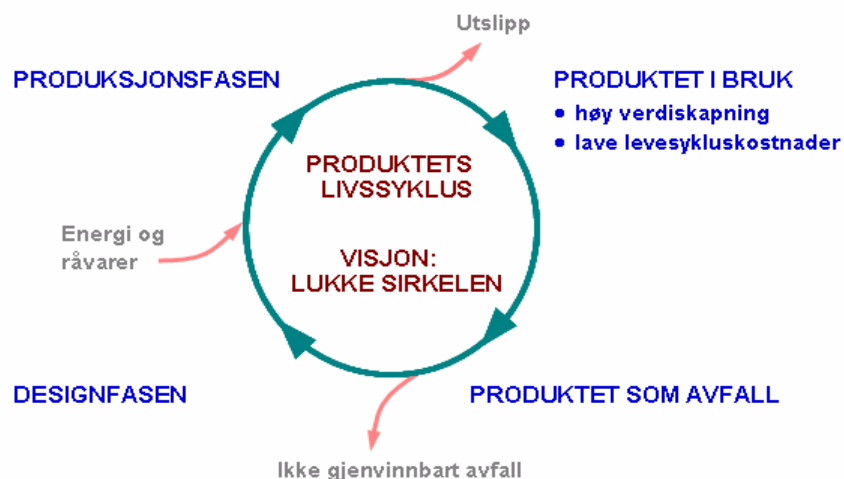


Fig 1: Fra en situasjon hvor produktet forbruker energi og råvarer, slipper ut forurensing og ikke lar seg gjenvinne, er visjonen at produkter inngår i lukkede kretsløp, slik at energi og råvareforbruket minimeres, forurensende utslipp opphører, og materialene ved endt levetid får nytt liv i nye produkter. Underveis skal produktene gi brukerne betydelig verdiøkning og lave levesyklus-kostnader.

Energi og råvarer, utslipp og avfall har en rekke koblinger til bedriftsøkonomiske aspekter. Det blir imidlertid enda enklere å argumentere for at miljøbevisste innkjøp er sunn bedriftsøkonomi hvis også betydningen for omdømmet tas med. Tabellen under oppsummerer det "ideelle" miljøprodukt og hvilke fordeler dette har for en kjøpende virksomhet:

Miljøparameter	Bedriftsøkonomisk fordel
Produktet gjør den jobben det skal og har lang levetid	Økt verdiskapning/reduerte kostnader
Akseptabel produksjon (miljø/sosialt)	Bedre omdømme/reduert risiko for badwill
Ressurseffektivitet, resirkulert materiale, bærekraftige ressurser	Bedre omdømme og reduserte kostnader
Lavt innhold av farlige kjemikalier	Positiv helseeffekt, bedret sikkerhet, reduserte kostnader
Lavt energiforbruk/fleksibilitet	Reduserte kostnader
Lavt vannforbruk	Reduserte kostnader (der man betaler pr forbruk)
Lave utslipp/lite støy	Positiv helseeffekt, bedret sikkerhet, reduserte kostnader
Lite emballasje/gjenvinningssystem for emballasje	Reduserte kostnader
Design for gjenvinning/del av gjenvinningssystem	Reduserte kostnader
Unngå farlig avfall	Reduserte kostnader

Tabell 1: Miljøparametre og koblingen til bedriftsøkonomiske fordeler

Listen over synliggjør at en avgjørende forutsetning for å oppnå sunn bedriftsøkonomi er at levesyklus-kostnader (anskaffelse, drift, utrangering) legges til grunn ved evaluering av innkomne tilbud. Bruk av levesyklus-kostnader eller nåverdimetoden bør nærmest automatisk motivere til endret atferd, jf. eksempelet under:

Eksempel 1: Overgang til lavenergipærer er bedriftsøkonomisk lønnsomt

Over 100 år etter at den ble oppfunnet, er Edisons glødelampe fortsatt i omfattende bruk. Følgende enkle regnestykke viser at den – rent bedriftsøkonomisk – burde vært utkonkurrert for lenge siden:

	Normal pære	Lavenergi pære
Enhetspris:	5 kr	70 kr
Levetid:	2500 timer	10000 timer
Energiforbruk:	60 W	11 W
Byttekostnader:	15 kr	20 kr
Pris KWH:	0,45 kr	0,45 kr
<i>I løpet av 10000 timer (over ett års kontinuerlig drift) gir dette følgende resultat:</i>		
SUM årlig kostnad:	350 kr	140 kr

Under disse forutsetningene gir en overgang fra normal pære til lavenergipære en besparelse på over NOK 200 på et drøyt år. Lavenergipærene vil i løpet av de neste årene bli utkonkurrert av LED-teknologien, som gir belysning som bruker minimalt med strøm – med diodepærer som varer 100.000 timer, og uten det kvikksølvinnholdet som hefter ved lysrørteknologien. En lysrevolusjon er altså på gang. Men siden investeringskostnadene blir høyere enn for den gamle normalpæren, er det likevel ikke gitt at potensialet for strøm- og ressursbesparing blir tatt ut så fort som ønskelig. For en kommune som drifter gatebelysning og offentlige bygg, vil strømregningen kunne reduseres kraftig ved overgang til LED-teknologi. I tillegg kommer reduserte byttekostnader, som spesielt for gatebelysning er betydelig. Det reduserte strømforbruket kommer også hele samfunnet til gode gjennom mindre behov for import av elektrisk kraft og mindre press på utbygging av ny kraftproduksjon. Et anslag er at offentlig sektor kjøper 3 millioner normalpærer i året¹. En massiv overgang til lavenergipærer kan dermed gi en sparegevinst på et tresifret millionbeløp pr år..

3.3 Lønnsomt for samfunnet

Loven om offentlige anskaffelser fremhever at offentlige innkjøp skal bidra til samfunnets beste.

Formålsparagrafen (§ 1) poengterer at det er viktig med "økt verdiskapning i samfunnet", og siden 2001 har alle offentlige virksomheter hatt pålegg om å ta hensyn til miljø i sine innkjøp (§ 6).

Samfunnsøkonomisk er miljøeffektiv produksjon og miljøeffektive produkter et gode, enten det er gjennom mer effektiv ressursutnyttelse, redusert skadelig miljøpåvirkning, bedre arbeidsmiljø, lavere helse- og ulykkesrisiko, mindre behov for import av varer og tjenester eller mindre press for etablering av ny produksjonskapasitet.

De virkemidler som benyttes for å oppnå god samfunnsøkonomi, er i mange tilfeller en forutsetning for å oppnå sunn bedriftsøkonomi, for eksempel gjennom riktigere prising av råvarer og energi (avgifter), forbud mot farlige kjemikalier, etablering av innsamlings- og gjenvinningsssystemer, og sanksjoner når noen forsøker å omgå gjeldende rammevilkår

¹ Sverige har i sin handlingsplan for miljøbevisste innkjøp anslått at offentlig sektor i Sverige kjøper 6 millioner normalpærer pr år. Anslaget på 3 millioner for Norge er en ekstrapolering av dette tallet.

I "Procuring the Future", rapporten fra det britiske innkjøpspanelet (juni 2006), er man også opptatt av både bedriftsøkonomi og samfunnsøkonomi. Det heter blant annet følgende om temaet under overskriften "Det trenger ikke koste mer":

"En gjentatt bekymring er at bærekraftige innkjøp koster mer, i hvert fall i det korte løp, selv om det gir besparelser over tid. Dette anses å være en av de viktigste hindringene for å gjennomføre bærekraftige innkjøp. Innkjøpspanelet (altså det britiske) mener at bærekraftige innkjøp, som en del av en forbedret innkjøpsprosess; som stiller spørsmål ved behovet for innkjøp, reduserer avfallsmengden, søker innovative løsninger og som gjennomføres av godt skolerte innkjøpsmedarbeidere, heller vil redusere enn å øke det offentlige forbruket, både på kort og lang sikt. En ressurseffektiv offentlig sektor vil ha lavere påvirkning. Valget står ikke mellom bærekraftighet versus effektivitet. Skattebetalerne, innbyggerne – og fremtidige generasjoner – fortjener begge deler."

I tillegg slår britene fast:

- Bærekraftige offentlige innkjøp er den eneste måten å sikre "real value for money" på lang sikt.
- En rekke eksempler på innkjøpsbeslutninger basert på anskaffelseskost, demonstrerer dårlig totaløkonomi som dermed rammer skattebetalerne.
- Ikke-bærekraftige innkjøp er dårlig forvaltning av skattebetalernes penger.
- Bærekraftige innkjøp kan gi flere fordeler enn det som synes opplagt: Eksempelvis fører produkter laget av resirkulerte materialer ikke bare til mindre avfall og mindre press på jomfruelige ressurser, men i hele sitt livsløp har slike produkter også en viktig rolle i å redusere CO2-utslipp.

Belysingseksempelet ovenfor illustrerer at et tiltak som bidrar til lavere forbruk av en knapp ressurs, i tillegg har positive samfunnsøkonomiske konsekvenser.

Et annet eksempel på miljøeffektive anskaffelser som gir positive samfunnsøkonomiske gevinster er videokonferanser:

Eksempel 2: Videokonferanser bidrar til god samfunnsøkonomi



Videokonferanser gir økt effektivitet, god økonomi og lavere miljøbelastning. For mange typer møter er videokonferanser en god erstatning for ordinære møter. Utgiftene til anskaffelse av utstyret sparer seg fort inn når både reisekostnader og tapt produktivitet i forbindelse med reiser summeres opp. Siden det spesielt er flyreiser som reduseres, gir en satsing på videokonferanser også samfunnsøkonomiske gevinster. Bredbånd og IP-teknologi gjør det nå mulig å gjennomføre videokonferanser fra egen PC. Dette reduserer investeringsutgiftene til nesten null, fører til lavere brukerterskel og økt brukernytten.

3.4 Innovasjon og næringsutvikling

Det er en fare for at produksjoner flagges ut av Norge. Dette henger sammen med at andre land er mer konkurransedyktige bl.a. på lønnskostnader og ved økt nærhet til de store markedene. Det tomrommet som skapes av utflaggingen, må fylles opp med produksjoner der Norge er konkurransedyktig. Framtidig

konkurranseskraft i et land som vårt, ligger antakeligvis i å utvikle varer og tjenester med høy kvalitet, ofte i kombinasjon med avansert, miljøeffektiv teknologi. Vårt teknologiske nivå gir muligheter for å profilere oss internasjonalt på så vel produksjonsprosesser som produkter med miljøprofil.

Ved å være en krevende kunde som stiller ambisiøse, men realistiske krav, bidrar det offentlige til innovasjon og utvikling av produkter som kan styrke norsk konkurranseevne. Prosessen med å etterspørre varer og tjenester hvor de tre pilene i fig. 1 (over) minimeres, har tydelige innovasjonsaspekter, og gir nye muligheter for dyktige produsenter og leverandører. At norske produsenter av halvfabrikata, ferdigvare og tekniske løsninger og prosesser klarer å utnytte de nye mulighetene, er imidlertid ikke gitt, jf. eksempelet (under) med Think-bilen. Nedenfor gis det imidlertid også eksempler på det motsatte. Det at norske produsenter har et lite hjemmemarked og generelt er små aktører, er en spesiell utfordring..

Om innkjøp og innovasjon sier britene følgende i "Procuring the Future":

- Offentlige innkjøp har et potensial til å dreie markedet mot mer miljøvennlige produkter.
- Denne markedsmakten reduseres når innkjøp gjennomføres fragmentert
- Miljøteknologisektoren er ett av de største markedene som offentlige innkjøp kan påvirke

Eksempel 3: AnoxKaldnes

Tidlig på 90- tallet ble det etablert en bedrift i Tønsberg med ca 5 ansatte basert på et nytt vannrensekonsept. Lardal kommune var den første som kjøpte den nye teknologien, til bruk i kommunens vannrenseanlegg. Etterspørselen i offentlig sektor var grunnlaget for videre utvikling av teknologien og markedet. I dag, 15 år senere, sysselsetter AnoxKaldnes og dens underleverandører ca.150 ansatte. De selger sin teknologi over store deler av verden, og lokaliseringen i Tønsberg er fortsatt konkurransedyktig.



Eksempel 4: Think

El-bilen Think hadde en trang fødsel tidlig på 1990-tallet. Konkursene sto i de følgende årene i kø. Heller ikke i offentlig sektor har kjøpet av Think-biler tatt av. Verdens klimautfordringer krever imidlertid radikale grep. I det perspektivet bør fremtiden være lys for energieffektive el-biler. Thinkhistorien viser imidlertid at det er et klart behov for at rett teknologi og myndighetenes rammebetingelser kombineres med markedsmessig riktig timing. Markedet har vært avventende til batteriteknologien og den relativt korte kjørelengden. Det

gjengstår fortsatt å se om den norske el-bilen kan få gjennomslag på både hjemmemarkedet og eksportmarkedet og gi eierne en etterlengtet avkastning. Heller ikke Toyota hadde markedsmessig gjennomslag med første versjon av hybridbilen Prius som kom i 1997. Først 7 år senere, i 2004, ble det fart på salget da neste generasjon så dagens lys.

Eksempel 5: Wood Polymer Technologies ASA

Det spesielle med Wood Polymer Technologies løsning er muligheten til å produsere miljøvennlige trykkimpregnerte materialer. Nordiske tresorter behandles med væske utvunnet av biomasse fra sukkerproduksjon. Etter behandling kan materialene forbrennes og komposteres som vanlig ubehandlet tre. Nordisk løvtré behandlet etter WPTs prosess kan dessuten benyttes som et alternativ til tropiske tresorter. Tester har også vist at egenskapene til nordiske tresorter forbedres



betraktelig med hensyn til råte og soppbestandighet – samtidig som de mekaniske egenskapene og formstabiliteten forbedres. Wood Polymer Technologies vant Glassbjørnen i 2004.

Eksempel 6: ULTIMAT

Ultimat produseres av opprevne tekstilfibre, og formes til isolasjonsmatter. Det benyttes tekstilavfall fra tekoindustrien og privat husholdning. I dag ligger store mengder tekstilavfall rundt på søppelfyllinger der det råtner og utvikler metangass. I løpet av ett år dreier det seg sannsynligvis om ca. 20 000 tonn tekstilavfall, som produserer metangass med drivhuseffekt tilsvarende 280 000 tonn CO₂ per år. Dette er like mye som utslippet fra 100 000 personbiler. Ved å bruke tekstilavfall i produksjonen av Ultimat reduseres disse miljøbelastningene betydelig. Isolasjonsmatten kan også gjenvinnes og brukes på nytt.



Ultimat kan for øvrig vise til gode egenskaper når det gjelder helse- og energiforbruk.

Eksempel 7: Håg og Savo

Med en produksjon utenfor allfarvei i den norske fjellheimen burde det egentlig ikke eksistert noen Håg-stol. Men det gjør det. I dag er både Savo og Håg norske produsenter av kontorstoler som har tatt miljøutfordringen på alvor og inkludert økodesignprinsipper i sin designfilosofi. Resultatet er kvalitetsstoler og godt salg – ikke minst på eksportmarkedet. HÅGs miljøsatsing har også resultert i bruk av resirkulerte materialer i nyproduksjon (bruskorker) og et system for å ta tilbake brukte kontorstoler.

Miljøteknologi: Store eksportmarkeder

Markedet for miljøteknologi er i dag i størrelsesorden 500.000 mrd USD, og vokser med mellom 5 og 20 % per år. Miljøteknologi har imidlertid noe til felles med annen teknologi – det er det som slår positivt ut på bedriftens bunnlinje, som blir etterspurt.

Kina er et eksempel på ett av de landene som har de største utfordringene når det gjelder miljø. Det er et enormt marked for miljøteknologi i landet, og det er mange industrinasjoner som satser på å kapre dette markedet.

Skal man lykkes, må man ha gode produkter, riktig pris og et godt støtteapparat fra myndighetenes side. Et krevende hjemmemarked er et viktig bidrag til å lykkes ute.

Britene slår fast at miljøteknologisektoren er ett av de viktigste markedene hvor offentlige innkjøp kan ha en positiv innflytelse. Det skyldes at det offentliges innkjøp står for en stor andel av omsetningen i denne sektoren.

Vi finner gode eksempler på at offentlige innkjøp har vært et lokomotiv for norsk industriutvikling. Det gjelder i blant annet forsvaret, telekommunikasjon og olje og gass..

Et eksempel: I olje og gass har leverandørene bidratt til ny teknologi og nyskapende løsninger. Norske bedrifter har hatt krevende kunder hjemme, og det har gjort dem konkurransedyktige internasjonalt. Eksportverdien fra norsk leverandørindustri til utlandet har i perioden 1997 - 2006 økt fra 15 til 50 mrd. Konkurransen er hard, men norske leverandører har gode løsninger som gir "best value" for innkjøper. Rett nok er det olje og gass som har

vært lokomotivet hjemme, men det har avstedkommet know-how som kan benyttes på en rekke andre områder også.

3.5 Rettferdig konkurranse

Anskaffelsesprosessen må fungere rettferdig, og lov om offentlige anskaffelser med forskrifter må etterleves. Det er ikke rettferdig konkurranse når virksomheter vinner fram i anbudskonkurranser ved å foreta ulovlig deponering, benytte ulovlige råvarer, ikke etterleve regelverk for helse, miljø og sikkerhet osv. Det er heller ikke rettferdig når det i konkurransegrunnlaget under tildelingskriterier fokuseres på miljø og andre kvalitative aspekter, mens det i evalueringsfasen bare legges vekt på laveste anskaffelsespris. Det siste er også et brudd på regelverket.

Manglende sammenheng mellom "liv og lære" i offentlig sektor oppleves som belastende for seriøse bedrifter, og det bidrar til å skape vekstgrunnlag for virksomheter som undergraver de seriøse. Derfor er det viktig at lover og forskrifter blir ivaretatt gjennom offentlige innkjøp, både innenfor HMS-området og på andre felt (lovlig foretak, skatte- og momsattester).

3.6 Bedre omdømme

Gjennom informasjonskampanjer og andre politiske virkemidler søker Regjeringen stadig å få befolkningen og bedrifter til å handle korrekt. I det perspektivet er det ikke minst viktig at staten og det offentlige ellers går foran som gode eksempler, enten det gjelder kjøp av varer og tjenester med en god miljømessig og etisk profil, redusert miljøbelastning gjennom alternative valg – for eksempel gjennom mer e-samarbeid og redusert bruk av flyreiser – eller rene miljøkjøp, som for eksempel kjøp av CO₂-nøytralisering for egne CO₂-utslipp.

Dette er også blant de elementene britene har fokusert på. Britene oppsummerer betydningen av å satse på bærekraftige offentlige innkjøp i fire punkter:

- Offentlig sektors forbruk utgjør en vesentlig del av totalforbruket.
- Innkjøpsavgjørelser kan spille en viktig rolle i å stimulere markedet for bærekraftige varer og tjenester.
- Prosessen med å endre atferd i regjeringskvartalet gir en uvurderlig opplæring av de som utformer politikken om hva som er involvert.
- Regjeringens politikk og handling sender viktige signaler til folket om offentlige prioriteringer.

Innbefattet i begrepet omdømme ligger også et uomtvistelig krav til Staten om å opptre mer enhetlig. Gjennom offentlige innkjøp kan det oppnås, samtidig som det bidrar til synergi mellom ulike politikkområder. Eksempler på dette er ønsker om å redusere forbruket av farlige kjemikalier, få til gode kvalitets- og miljøsystemer på byggeplasser, oppfylle energimålsetninger, redusere klimagassutslipp, øke etterspørselen etter økologiske landbruksvarer, og redusere bruken av underbetalt arbeidskraft mm.

I kapittel 3 har vi forsøkt å gjennomgå *hvorfor* man skal inkludere miljø i offentlige anskaffelser. I kapittel 4 og 5 er fokuset på *hvordan* dette kan skje.

4 Overordnet mål

Brundtlandkommisjonens rapport "Vår felles fremtid" fra 1987 definerte begrepet "bærekraftig utvikling" slik: "*En utvikling som tilfredsstillter dagens behov uten å ødelegge fremtidige generasjoners muligheter for å dekke sine behov.*"

En bærekraftig utvikling krever en radikal reduksjon i forbruk av energi, råvarer og forurensende utslipp. World Business Council for Sustainable Development har gitt følgende anbefalinger:

1. Reduser materialforbruket i varer og tjenester
2. Reduser energiforbruket i varer og tjenester
3. Reduser giftige utslipp
4. Øk mulighetene for å resirkulere materialene
5. Maksimer bærekraftig bruk av fornybare ressurser
6. Øk varers levetid
7. Øk tjenesteandelen i varer og tjenester

Disse 7 punktene synliggjør hvilke nyskapende utfordringer som foreligger, og for de fleste varer og tjenester er det et forbedringspotensial.

Nasjonal næringsutvikling og økt suksess i eksportmarkedene fordrer bl.a. at norske fortrinn benyttes på en positiv og effektiv måte. Blant våre viktigste fortrinn er høy kompetanse, høy kvalitet og tilgang på avansert/miljøeffektiv teknologi. En sterkere satsing på miljøteknologi og miljøeffektive produkter/løsninger er en typisk og framtidsrettet utfordring for norsk næringsliv.

Forutsetningen for å bruke offentlige innkjøp som virkemiddel for næringsutvikling er at så mange som mulig av innkjøperne stiller de samme kravene. Av den grunn er det klokt, for å lykkes, å identifisere noen sentrale, prioriterte produktområder og angi hvilke krav som bør stilles til disse.

Panelet har vurdert holdningene til det å stille miljøkrav i offentlige innkjøp, både i offentlig sektor og arbeidslivets organisasjoner (som også representerer leverandør-Norge). "Hovedaktørene" i norsk samfunnsliv synes å trekke i samme retning ved å stille seg positive til bruk av slike krav. Det er en unik situasjon som regjeringen bør utnytte.

Panelet anbefaler at følgende overordnede mål legges til grunn for regjeringens satsing på miljøbevisste innkjøp:

Overordnet mål:

- **Offentlig sektor skal gjennom sine innkjøp bidra til å skape et bedre miljø, en effektiv offentlig sektor og et konkurransedyktig næringsliv.**

5 Tiltak

For at regjeringen skal lykkes med den overordnede målsettingen, trengs tiltak på flere områder. Panelet anbefaler:

- Innovasjon og næringsutvikling
- Felles kravformuleringer for sentrale produktgrupper
- Klare styringssignaler
- Etablering av støttefunksjoner
- Indikatorer og rapportering
- Organisatoriske virkemidler

5.1 Innovasjon og næringsutvikling

En vellykket satsing på miljø og innovasjon krever klare styringssignaler fra Regjeringen, i tillegg til en policy og ledelsesforankring i egen virksomhet, som gir incentiver til å tenke nytt. Dessuten kreves det kompetente innkjøpere med god kjennskap til verktøy og innkjøpsteknikker.

I den enkelte anskaffelse er disse metodene og verktøyene avgjørende for å oppnå miljøgevinst og innovasjon.:

- Gjennomføring av behovsverifiseringsprosesser med sikte på å søke nye måter å dekke behovet på
- Utforming av tekniske spesifikasjoner og tildelingskriterier som er ytelses- og/eller funksjonsbasert.
- Bruk av levesyklus kostnader/nåverdimetoden for å finne "det økonomisk mest fordelaktige tilbudet".
- Bruk av evalueringsmetodikk som behandler både nåverdi og andre tildelingskriterier på en objektiv måte.
- Bruk av alternative bud.
- Bruk av offentlige forsknings- og utviklingskontrakter (OFU-kontrakter).
- Tidlig varsling av krav i kommende konkurransegrunnlag.
- Nye relasjoner mellom leverandør og kjøper som gir incentiver til lave levesyklus kostnader (eks. la utbygger av et bygg også være eier, mens kjøper forplikter seg på en langsiktig leieavtale).

Panelet anbefaler følgende tiltak:

- **Klare signaler fra Regjeringen om miljø og innovasjon**
- **Støtte til å etablere en policy og ledelsesforankring i egen virksomhet for å stimulere til nytenkning**
- **Kompetansebyggende tiltak innrettet mot innkjøperne, for å få de til å bruke innkjøpsteknikker som fremmer miljø og innovasjon.**

5.2 Felles kravformuleringer for sentrale produktgrupper

En viktig del av handlingsplanen gjelder identifisering av noen sentrale produktgrupper og de krav som bør stilles til disse. Det bør være produktgrupper som det offentlige kjøper i stort omfang, og hvor mulighetene for redusert, skadelig miljøpåvirkning er tilstede. En gjennomgang av europeiske handlingsplaner og underlagsmateriale fra arbeidet med miljømerking sammen med Panelets egne vurderinger ligger til grunn for Panelets anbefaling av valg av produktområder.

Det er også et poeng å utvikle synergier med Lavutslippsutvalgets tiltaksliste. Dette utvalget har som formål å redusere klimautslippene i Norge. Flere av tiltakene fra utvalgets liste kan ha nytte av drahjelp fra offentlige anskaffelser.

Når det gjelder utforming av produktkrav, bør myndighetene gå i dialog med næringslivets organisasjoner og viktige norske enkeltbedrifter som lager produkter innenfor de aktuelle gruppene. I tillegg bør næringslivet orienteres om utvalget av produktgrupper, slik at de kan posisjonere seg i et mer miljøbevisst hjemmemarked.

På enkelte produktområder kan det være hensiktsmessig å etablere piloter.

Panelet anbefaler følgende tiltak:

- **Etablering av ens kravspesifikasjoner for viktige produktgrupper, der målene er konkret formulert.**

Panelet foreslår følgende målformuleringer og krav for utvalgte produktgrupper:

Produktområde	Krav	Kortsiktig mål	Langsiktig mål
Bygg- og eiendomsforvaltning	Farlige stoffer: Produsent skal dokumentere at produktet ikke inneholder stoffer på Prioritetslisten	Innen 2010 skal det ikke kjøpes byggematerialer som inneholder stoffer på Prioritetslisten	Alle nybygde offentlige bygg skal innen 2015 i gjennomsnitt ligge på et daggradskorrigert energiforbruk målt i kWh/m ² BTA som er 30% lavere enn gjennomsnittet for bygningstypen sett i forhold til Enovas energistatistikk for 2006
	Energi: Nybygg skal utformes med et beregnet energiforbruk på X ² kWh/m ² basert på BTA ³ . Oppnåelse av kravet skal dokumenteres gjennom et energi- og effektbudsjett som godkjennes av byggherren	Alle offentlige byggeprosjekt skal innen 2010 stille energimål som en del av prosjekteringskonkurransen	50 % av offentlig innkjøpt elektrisitet skal innen 2015 komme fra nye fornybare energikilder
	Lokal kjøling: Det skal prosjekteres slik at man unngår lokale kjølesystemer, med unntak av rom med særskilte kjølebehov som for eksempel tekniske rom	Alle offentlige bygg skal innen 2010 ha innført rutiner for å installere fyringsanlegg som benytter fornybare energikilder ved utrangering av eksisterende fyringsanlegg	
	Rent, tørt bygg: Entreprenører som skal oppføre eller rehabilitere bygg for det offentlige skal bygge etter normen for rent og tørt bygg		
	Innkjøp av fyringsanlegg: Fyringsanlegg skal benytte en fornybar energikilde		

² Antall kWh/m² settes 30 % under gjennomsnittsverdi for bygningstypen iht. Enovas energistatistikk for 2006. 30 % velges da dette er målsetning i ny teknisk forskrift

³ Man kan i tillegg vurdere å sette andre standardiserte faktorer, som brukstid og personbelastning som grunnlag for kravet

Produktområde	Krav	Kortsiktig mål	Langsiktig mål
	Kjøp av elektrisitet: Det skal dokumenteres at elektrisiteten kommer fra nye fornybare energikilder som for eksempel vindkraft, bølgekraft etc		
Renholdstjenester	Utføring av renholdstjenester skal skje i henhold til anbefalte miljøkriterier	Innen 2010 skal 50 % av utlyste renholdskontrakter bruke konkrete miljøkriterier	Innen 2015 skal 70 % av utlyste renholdskontrakter bruke konkrete miljøkriterier
Vaskeritjenester	Statlige virksomheter skal kjøpe vaskeritjenester som oppfyller miljømerkingskrav	50 % av innkjøpte vaskeritjenester skal oppfylle miljømerkingskrav innen 2010	Innen 2015 skal 70 % av innkjøpte vaskeritjenester oppfylle miljømerkingskrav
Renseritjenester	Statlige virksomheter skal kjøpe renseritjenester som oppfyller miljømerkingskrav	50% av innkjøpte renseritjenester skal oppfylle miljømerkingskrav innen 2010	Innen 2015 skal 70 % av innkjøpte renseritjenester oppfylle miljømerkingskrav
Kontormøbler	De tekniske produktkriteriene i Svanemerket eller tilsvarende skal brukes som tildelingskriterier eller krav avhengig av modenhet i markedet	Innen 2010 skal alle utlysinger inneholde anbefalt krav som tildelingskriterier	Innen 2015 skal 50 % av de relevante miljømerkingskriteriene stilles som absolutte krav i den tekniske spesifikasjonen
Trykksaker og papir	Statlige virksomheter skal kjøpe trykkeritjenester, trykksaker og papir som oppfyller miljømerkingskrav	100 % av det offentliges kjøp av kopipapir og konvolutter skal innen 2010 tilfredsstillende miljømerkingskrav	100 % av det offentliges trykksaker skal innen 2015 trykkes hos trykkerier som tilfredsstillende miljømerkingskrav
		50 % av det offentliges trykksaker skal innen 2010 trykkes hos trykkerier som tilfredsstillende miljømerkingskrav	70 % av det offentliges kjøp av kopipapir og konvolutter skal innen 2015 være laget av returpapir
IKT-utstyr	Statlige innkjøpere skal kjøpe IKT-utstyr som tilfredsstillende	50 % av det offentliges kjøp av kopipapir og konvolutter skal innen 2010 være laget av returpapir	Innen 2015 skal 70 % av innkjøpt IKT-utstyr oppfylle

Produktområde	Krav	Kortsiktig mål	Langsiktig mål
	miljømerkingskrav og som tilrettelegger for bruk av eSamarbeid	tilrettelagt for bruk av eSamarbeid innen 2010	miljømerkingskrav og være tilrettelagt for bruk av eSamarbeid
Transport	Kommuner skal tilrettelegge for samordnet varelevering til kommunale virksomheter	Fem kommuner skal ha etablert system for samordnet varelevering til kommunale virksomheter innen 2010	På sikt skal alle bykommuner etablere systemer for samordnet varelevering til kommunale virksomheter
Bil	Minst 50 % av bilflåten i enheten skal slippe ut mindre enn 120 g CO2 pr km Enheten skal ha en profesjonell bilholder som kan hjelpe med effektiv forvaltning Konkret målsetting med tidshorisont må gis for kjøp av transportløsninger. Kjøp av transporttjenester relateres til "utslippsklasser" på tunge kjøretøyer og kollektivtransport med buss(støy)	Minst 50 % av innkjøpte biler skal oppfylle kravene innen 2010	Minst 70 % av innkjøpte biler skal oppfylle kravene innen 2015
Hotelltjenester	Statlige virksomheter skal kjøpe hotelltjenester som tilfredsstillende krav til miljømerking eller miljøsertifisering	Innen 2010 skal 50 % av alle hotelltjenester som kjøpes inn av statlige virksomheter tilfredsstillende krav til miljømerking eller miljøsertifisering	Innen 2015 skal 70 % av alle hotelltjenester som kjøpes inn av statlige virksomheter tilfredsstillende krav til miljømerking eller miljøsertifisering
Tekstiler	Offentlige virksomheter skal kjøpe tekstiler som tilfredsstillende definerte miljøkriterier	Innen 2010 skal 50 % av alle tekstiler som kjøpes inn av offentlige virksomheter tilfredsstillende gitte miljøkriterier	Innen 2015 skal 70 % av alle tekstiler som kjøpes inn av offentlige virksomheter tilfredsstillende gitte miljøkriterier
Medisinsk forbruksmaterieill	Sjampo/såpe, hudkremer/salve/lotion og bleier skal oppfylle de tekniske produktkriteriene i miljømerkeordninger,	Innen 2010 skal alle utlysinger inneholde anbefalt krav som tildelingskriterier	Innen 2015 skal 50 % av de relevante kriteriene stilles som absolutte krav i den tekniske spesifikasjonen

Produktområde	Krav	Kortsiktig mål	Langsiktig mål
	brukes som tildelingskriterier eller krav avhengig av modenhet i markedet		

Panelet anbefaler at det brukes noe mer tid til å presisere nivåer for krav til produktområdene. I vurderingene av nivåer må det tas hensyn til ulike merkeordninger i Norge, konkurransesituasjonen, balanse mellom små og store virksomheter, at krav skal fremme innovasjon med mer. I dette arbeidet er det også viktig å vurdere hvordan krav kan stilles på en måte som sikrer reell konkurranse i markedet.

Det bør utarbeides kriteriesett for disse produktgruppene basert på det nordiske formatet for kriteriesett. Dette betyr at krav og kriterier utarbeides som forslag til kvalifikasjonskrav, spesifikasjonskrav, gjennomføringskrav og tildelingskriterier. Kriteriesettene bør basere seg på aktuelle miljømerkeordninger (produktkrav, gjennomføringskrav og tildelingskriterier) og miljøledelsessystemer (kvalifikasjonskrav og eventuelle gjennomføringskrav).

Det vises for øvrig til Anbefaling 3/2006 "Analyse av produkter og produktgrupper".

5.3 Klare styringssignaler

Regjeringen må definere klare mål og forventninger i sine ordinære styringsdokumenter til alle underliggende virksomheter og deres ledere. Budsjettproposisjonene er eksempler på slike viktige styringsdokumenter. De knesatte målene bør derfor tas inn i budsjettproposisjonen, inklusive særproposisjonene til de enkelte departementene. Regjeringen bør instruere statlige virksomheter på en slik måte at kravene i størst mulig grad blir etterlevet. Det vil være ødeleggende om Regjeringens handlingsplan skulle vise seg ikke å bli fulgt opp i praksis.

Regjeringen bør dessuten bruke konsultasjonsordningen med Kommunenes Sentralforbund til å inngå og følge opp en avtale mellom Regjeringen og kommunene. Miljøbevisste innkjøp bør for øvrig stå sentralt i Miljøverndepartementets kommende kommunesatsning. I tillegg mener Panelet at signalene til kommunene og regionale statsetater må formidles gjennom landets fylkesmannsembeder som:

- a. kontaktledd mellom regjeringen og kommunene
- b. ansvarlig for samordning i den regionale statsforvaltningen
- c. regional miljømyndighet

Tildelingsbrev og embedsoppdrag til alle underliggende statlige etater må brukes til å formulere tydelige resultatkrav. Hver enkelt sektor skal sørge for å innhente den nødvendige kompetansen slik at resultatkravene blir utformet tilstrekkelig konkret og realistisk. *Panelet kan bidra til utvikling av en policy mal til bruk på virksomhetsnivå.*

Næringslivet er store innkjøpere og sluttbrukere av mange av de samme varene og tjenestene som offentlig sektor. Det vil derfor være en stor fordel om også så mange som mulig av bedriftene stiller de samme kravene som offentlig sektor tar mål av seg til. Dess flere som stiller de samme kravene, jo bedre er det. Regjeringen bør gå i dialog med næringslivets organisasjoner for å oppnå dette.

Panelet anbefaler følgende tiltak:

- **Klare mål og forventninger til alle underliggende virksomheter og deres ledere. Staten må gå foran som et godt eksempel, og det bør skje så fort som mulig..**
- **Bruke konsultasjonsordningen med Kommunenes Sentralforbund for å få kommunene til å stille de samme krav som staten i sine innkjøp.**
- **Miljøbevisste innkjøp sentralt i Miljøverndepartementets kommende kommunesatsning.**
- **Signalene til kommunene og regionale statsetater formidlet gjennom landets fylkesmannsembeder.**
- **Dialog med næringslivets organisasjoner for å få den enkelte bedrift til å stille de samme kravene i sine innkjøp.**

5.4 Støttefunksjoner

For å lykkes med målsettingene kreves det kompetente innkjøpere med tilgang på gode verktøy og støttefunksjoner. Det må bygges opp kompetanse knyttet til verktøy, veiledere, kurs, dialog, konferanser, rådgivning osv. Dette er avgjørende tiltak for at innkjøpsmiljøene skal kunne etterleve styringssignaler ovenfra.

Panelet har drøftet flere alternative løsninger på denne utfordringen:

1. Hver enkelt statlig sektor og kommunene etablerer sin egen kompetanse- og veiledningsfunksjon
2. Ansvaret for støttefunksjonene legges til et nasjonalt miljø, f. eks. GRIP
3. Det etableres regionale "kompetansesentre". Det kan innebære at for eksempel enkeltkommuner, fylkeskommuner, fylkesmenn, andre statlige etater eller høyskoler påtar seg en vertskapsrolle for slike støttefunksjoner.

Panelet mener at en kombinasjon av de tre løsningene er det mest effektive.

I sin anbefaling fra mai 2006 understreker Panelet at sterkere satsning på miljøbevisste innkjøp vil kreve oppbygging av en nasjonal og regional støttefunksjon for å gjøre kompetanse og verktøy tilgjengelig for innkjøpsmiljøene. Kostnadene knytter seg først og fremst til etablering og styrking av et nasjonalt og regionalt veilednings- og rådgivningsapparat..

En hovedoppgave for støttefunksjonene er å forsyne innkjøpsmiljøene med nødvendig kunnskap og verktøy. Budskapet fra støttefunksjonene må være entydig, slik at rådene ikke spriker for eksempel fra region til region. En sterk sentral enhet er derfor nødvendig.

Sentrale organisasjoner i norsk arbeidsliv bør også delta i den delen av pådriverarbeidet som foregår regionalt. Det gir økt legitimitet og styrke.

Panelets første anbefaling gikk ut på at slike funksjoner settes i verk med tidsbegrenset virkning, for deretter å bli evaluert. Panelet antydte en grov kostnadsramme på ca. 15 mill. kr. pr. år i en 5-års periode, f.o.m. 2007. Flere departementer bør samarbeide om å finansiere dette.

Panelet har under utarbeidelse en egen anbefaling om etablering av nettverk og regionale "kompetansesentre". Den vil utdype punkt 3 over, og spesielt ta for seg muligheten av å etablere nettverk mellom de store byene, og muligheten for at disse byene deretter kan innta rollen som "mentorer" i sin region. Det arbeides med at denne anbefalingen ferdigstilles før jul 2006.

Panelet har også utarbeidet en egen anbefaling som tar for seg behovet for verktøy (Anbefaling nr. 4/2006). I denne anbefalingen er ulike målgrupper og deres behov for verktøy analysert. Hovedanbefalingen går ut på at norske offentlige innkjøpere får en verktøykasse med et relativt lite antall robuste verktøy som dekker de grunnleggende behovene.

De viktigste anbefalingene for de ulike, identifiserte målgruppene er:

Lokalpolitikere/ ledere / miljøsjef/miljøansvarlige:

- Eksisterende policymal gjennomgås, spesielt med vekt på å etablere gode indikatorer for bruk internt i den enkelte virksomhet.
- En god eksempelbase bør etableres (gjelder alle målgrupper).
- Tredjepartsverifiserte miljøledelsessystemer (ISO 14001 etc) bør markedsføres i offentlig sektor.

Profesjonelle innkjøpere generelt:

- "GRIP innkjøp" bør revideres og trykkes opp på nytt
- EU-kommisjonens veileder bør vurderes oversatt til norsk og erstatte "NHD-veilederen" (Nærings- og handelsdepartementet), eventuelt med et eget tillegg for særnorske forhold.
- Dagens kartleggingsverktøy bør gjennomgås og om mulig forbedres.
- Den store mangelvaren i Norge er tilgangen på produktspesifikke kriterier på norsk. Norske innkjøpere bør gis tilgang på en god, oppdatert kriteriebase på norsk, enten det skjer i nordisk eller nasjonal regi. Det fellesnordiske formatet for kriteriesett bør i begge tilfeller legges til grunn. Norge bør spille en aktiv rolle i arbeidet med å etablere en nordisk kriteriebase. Om mulig bør alle miljøer i Norge som arbeider med slike kriterier, gå sammen og forene sine krefter og ressurser, siden dette er et ressurskrevende arbeid.
- Basen med ferdige konkurransegrunnlag bør utvides. En slik base vil kunne fungere til inspirasjon både for miljøaspekter og generelt. Fysisk bør basen legges sammen med kriteriebasen, eventuelt linkes opp derfra.

Profesjonelle innkjøpere i BA-næringen

Disse har generelt behov for mye av det samme som profesjonelle innkjøpere i andre virksomheter. Samtidig er det forhold som gjør at BA har behov for et særskilt tilbud.

- Veilederne som ble utarbeidet i regi av Økobygg-programmet, bør revideres og utgis på nytt.
- EcoProduct, som er et potensielt godt verktøy, bør utvikles videre og formidles til målgruppen.

Småinnkjøperne (medarbeidere som gjør innkjøp som bigeskjeft):

- En enkel innkjøpspolicy bør lages med sikte på daglige småinnkjøp i barnehager, på skoler og andre offentlige institusjoner.
- Veilederen "14 råd om innkjøp" bør oppdateres spesielt med denne målgruppen for øye.
- Enkel evalueringsmetodikk bør inngå i "14 råd om innkjøp"

Panelet anbefaler følgende tiltak:

- **Etablering av regionale/lokale støttefunksjoner forankret i et sterkt nasjonalt kompetansesenter**
- **En robust verktøykasse som dekker de grunnleggende behovene til offentlige innkjøpere.**

5.5 Indikatorer og rapportering

En åpenbar svakhet ved å bruke offentlige anskaffelser som virkemiddel i miljø- og næringspolitikken er problemene knyttet til å måle forbedringer. Årsak/virkning-forholdet er ofte uklart, og det er utfordringer knyttet til avgrensninger. Med en nasjonal handlingsplan som sender ut klare signaler på definerte produktområder, bør det imidlertid være mulig med rimelig sikkerhet å måle effektene i etterkant – i hvert fall på mikroplan, m.a.o. om innkjøperne faktisk har endret atferd. Ut fra det kan man si noe om makroeffektene.

I dag mangler det god statistikk når det gjelder offentlige innkjøp. Statistisk sentralbyrå bør derfor få i oppdrag å utarbeide egnet statistikk. Sammen med oppdraget må de nødvendige ressurser gjøres tilgjengelig.

Det må lages gode indikatorer som kan brukes i etatenes styringssystem. Hvert enkelt departement må lage konkrete rapporteringsparametere til underliggende virksomheter – tilsvarende i kommunesektoren. Rapportering i etatenes linje må være konkret og enkel. Parametrene må formuleres slik at underliggende virksomheter årlig kan rapportere oppnådde resultater. Etatsrapporteringen vil først og fremst måtte rette oppmerksomheten mot hvilke tiltak som er gjennomført.

Det må vurderes hvilke deler av dette fagområdet som er relevant for Riksrevisjonen og kommunerevisjonene. Disse fagmiljøene har stor legitimitet. Det er en ubetinget fordel om miljøbevisste innkjøp kan integreres i tilsyns- og revisjonsarbeidet.

Dessuten er det nødvendig med dokumentasjon/evaluering av hvordan offentlige innkjøp virker inn på miljøet og innovasjon/næringsutvikling. Denne typen dokumentasjon er viktig, og bør løses gjennom forskning og sentral informasjonsinnhenting, for eksempel gjennom Statistisk sentralbyrå.

Panelet anbefaler følgende tiltak:

- **Statistikk på området offentlige anskaffelser.**
- **Gode indikatorer for miljøbevisste innkjøp – konkrete rapporteringsparametere fra hvert enkelt departement til sine underliggende virksomheter**
- **Miljøbevisste innkjøp må integreres i tilsyns- og revisjonsarbeidet.**
- **Dokumentasjon/evaluering av hvordan miljøbevisste innkjøp virker inn på miljøet og innovasjon/næringsutvikling.**

5.6 Organisatoriske virkemidler

I den britiske handlingsplanen for bærekraftige innkjøp er det lagt stor vekt på organisatoriske virkemidler. Det argumenteres med at viktige forutsetninger for å gjennomføre bærekraftige innkjøp er at innkjøperne besitter innkjøpsfaglig kompetanse, har den nødvendige policy på plass, tilbys god informasjon og gode verktøy og gis god opplæring. Sverige vektlegger også slike aspekter i sin handlingsplan for miljøbevisste innkjøp.

Innkjøpspanelet slutter seg til en slik tilnærming, da den i stor grad fokuserer på mange av de mer grunnleggende utfordringene i arbeidet med innkjøp og miljø. Panelet har også i sine innspill til handlingsplanen lagt vekt på slike forhold, og tror at en prioritering av følgende organisatoriske virkemidler er viktig for en vellykket satsing på miljøbevisste innkjøp:

- Etablering av lederoppmerksomhet og -forståelse på virksomhetsnivå.
- Innføring av 3. parts verifiserte miljøledelsessystemer i offentlige virksomheter.

- Etablering av interne rapporteringsrutiner på innkjøpsområdet – basert på robuste indikatorer – som gir lederne de nødvendige styringsverktøyene.
- Utdanning og etterutdanning som gir innkjøperne høy faglig integritet.
- Utvikling og formidling av gode metoder, verktøy og eksempler.
- Tilbud om møteplasser i form av kurs, konferanser og ikke minst faglige nettverk.
- Tilbud om rådgivning om konkrete problemstillinger, blant annet utforming av konkurransegrunnlag
- Regelverksforståelse og trygghet både hos innkjøpere og de jurister/advokater som bistår i offentlige innkjøp

Innføring av 3. parts verifisert miljøledelse i offentlige virksomheter er et gode for en satsing på innkjøp og miljø. Det bidrar generelt til å rette fokus mot miljø, gir ledelsen et verktøy til å følge opp miljøarbeidet, og gir innkjøperne både et pålegg om og et handlingsrom til å stille miljøkrav.

Det siste punktet krever imidlertid mer enn kompetanseheving. Oppmerksomhet mot levesyklus kostnader er et pålegg i LOA § 6. Ufordringen er at den offentlige økonomien i stor grad er tilpasset de årlige budsjettbevilgninger. Det er viktig at budsjettssystemet ikke legger hindringer i veien for å gjøre bedriftsøkonomiske fornuftige innkjøp - se sammenhengen mellom anskaffelsespris, driftskostnader og avhendingskostnader. Det vil være vinn-vinn for alle parter, også for miljøet, å få et budsjettssystem lagt til rette for slike kjøp. Gode eksempler på dette er tilfeller hvor en høyere anskaffelsespris resulterer i lavere driftskostnader. Slike eksempler finnes det mange av:

- Relativt dyre sparepærer varer lenger og bruker bare en brøkdel så mye energi.
- Lavenergihus har mer isolasjon og bedre vinduer, men kan redusere oppvarmingskostnadene med 50%.
- Fleksible oppvarmingssystemer og vannbåren varme gir lavere oppvarmingskostnader og lavere prissisiko (for eksempel ved endring i energipriser).
- Anskaffelse av videokonferansesystemer gir anskaffelseskostnader, men potensielt store gevinster i reduserte reisekostnader og redusert produktivitetstap i forbindelse med reisetid.
- Anskaffelse av produkter av høy kvalitet/tidløs design varer lenger og gir lavere utskiftningsstakt – i tillegg vil de fleste kvalitetsprodukter også ha andre funksjonelle fordeler som enklere betjening, lavere forbruk av slitedeler, bedre ergonomi med mer.

I den grad det i budsjettssystemet er barrierer som hindrer bedriftsøkonomisk fornuftige innkjøp, bør disse søkes fjernet.

Panelet anbefaler følgende tiltak:

- **Offentlige innkjøpere må sikres tilgang til kompetanse og verktøy**
- **Innføring av 3. parts verifiserte miljøledelsessystemer i offentlige virksomheter**
- **Ledelsesfunksjonen fokuseres spesielt, bl.a. etablering av interne rapporteringsrutiner på innkjøpsområdet. Det trengs robuste indikatorer som gir ledere de nødvendige styringsverktøyene.**
- **Barrierer som hindrer bruk av levesyklus kostnader, må fjernes.**

6. Økonomiske og administrative konsekvenser

Gevinster for næringsliv og sysselsetting

Dersom Regjeringen får til en helhetlig satsning på dette området, kan betydningen for norsk næringsliv være betydelig. Næringslivet vil anse en satsing som positiv gjennom at

- Oppmerksomheten rettes mot en mer rettferdig konkurranse
- De seriøse bedriftene får en konkurransefordel
- Oppmerksomheten dreies fra anskaffelsespris til totalkostnader, miljø og kvalitet
- Et mer krevende hjemmemarked kan bidra til å gjøre bedriftene enda mer konkurransekraftige på eksportmarkedene..

Offentlig fordeler

Den offentlige sektoren vil oppnå flere positive effekter ved å satse på miljø gjennom innkjøp:

- Det oppnås goodwill når det offentlige går foran og selv gjør det man prøver å få resten av samfunnet til å etterleve
- Det vil ofte være penger å spare, spesielt i et levesyklusperspektiv
- Samfunnsøkonomisk er det positivt, både for miljø, risiko og helse
- En satsing på innkjøp vil generelt heve status og kompetanse i innkjøpsmiljøene som forvalter mye av det offentlige budsjetter

Offentlige utgifter

En satsing på innkjøp og miljøbevisste innkjøp spesielt vil avstedkomme fordeler, og i stor grad kunne gjennomføres innenfor eksisterende budsjettammer. Men det vil påløpe noen kostnader. Følgende tiltak krever økte ressurser:

- En utvidet støttefunksjon sentralt og regionalt/lokalt (anslått til NOK 15 mill pr år).
- Verktøyoppgradering krever ressurser (anslått til 2 årsverk i 3 år)
- Forbedret statistikk fra SSB på området offentlige innkjøp

Panelet har ikke satt prislapp på den siste oppgaven, men antar at det ikke vil dreie seg om vesentlige ressurser utover det som allerede brukes i dag. Den regionale støttefunksjonen er den største tilleggskostnaden i arbeidet de kommende 5 år.

Det er vanskelig å beregne eksakt hvordan offentlige utgifter endrer seg som følge av mer miljøbevisste innkjøp. I noen tilfeller blir kostnadene lavere samtidig som man oppnår miljøfordeler, eks. ved gjenbruk, redusert avfall, lavere energiforbruk osv. I andre tilfeller kan kostnadene på kort sikt bli høyere, men lavere på lengre sikt, for eksempel gjennom lengre levetid på produkter, investering i energiøkonomisering osv. I noen tilfeller kan kostnaden samlet sett bli høyere.

Kolding kommune i Danmark har systematisk gjennomført miljøbevisste anskaffelser de siste 10 år. I samme tidsrom er innkjøpsbudsjettet redusert med 10 %. Man skal imidlertid være varsom med å bruke slike erfaringstall på enhver annen situasjon. Rent bedriftsøkonomisk er det likevel grunn til å anta at en satsing på miljøbevisste innkjøp over tid bidrar til kostnadsreduksjoner i offentlig sektor.

Panelet understreker igjen at en sterkere satsning på miljøbevisste innkjøp vil kreve oppbygging av en nasjonal og regional støttefunksjon for å gjøre kompetanse og verktøy tilgjengelig for innkjøpsmiljøene.

En satsing på miljø i offentlige anskaffelser krever politisk vilje, klare styringssignaler, oppfølging gjennom kompetanseoppbygging og spredning av gode verktøy og metoder. Med tanke på de summene som forvaltes, vil en satsing på offentlige innkjøp med stor grad av sannsynlighet gi positiv uttelling. Det er imidlertid avgjørende at satsingen på en bedre og mer omfattende støttefunksjon blir realisert.

7. Hva panelet kan bidra med

Panelet har to år igjen av sin virkeperiode, og ønsker å bidra i arbeidet fremover med en nasjonal handlingsplan..

Dette gjelder spesielt på områder som:

- Bidra til en offentlig debatt om offentlige innkjøp
- Gjøre møteplasser for innkjøpere bedre, for eksempel GRIP forum
- Oppruste innkjøpernes verktøykasse
- Utvikle en sentral og regional/lokal støttefunksjon
- Etablere regionale nettverk og møteplasser
- Utvikle et bedre utdanningstilbud i innkjøpsfaget.
- Utvikle indikatorer på området
- Utvikle mer entydige begreper og språkbruk
- Utfordre og avklare problemstillinger i forbindelse med regelverket
- Utvikle policymaler til bruk på virksomhetsnivå
- Gi bistand til virksomheter i offentlig sektor ved utvikling av etatspolicy for gjennomføring av handlingsplanen