

# Utredning om standardiserte minimumskrav i offentlige anskaffelser

Oppdrag fra KLD og NFD  
25. mai 2023



# Innhold

<b>1 Innledning</b> .....	<b>3</b>
<b>2 Sammendrag</b> .....	<b>4</b>
<b>3 Om standardiserte minimumskrav</b> .....	<b>7</b>
3.1 Hva er standardiserte minimumskrav?.....	7
3.1.1 Avgrensninger .....	8
3.2 Hva krever innføring av standardiserte minimumskrav .....	8
3.2.1 Innføring av standardiserte minimumskrav med utgangspunkt i miljøbelastningen knyttet til offentlige anskaffelser (oftest anbefalte). .....	9
3.2.2 Prosessen for standardiserte minimumskrav i sammenheng med gjennomføring av annen politikk (oftest pålagte) .....	10
<b>4 Europakommisjonens rolle i fastsettelse og oppfølging av standardiserte minimumskrav</b> .....	<b>11</b>
4.1 EUs arbeid med fastsettelse av generelle miljøkrav og -kriterier til produkter i offentlige anskaffelser (GPP).....	12
4.2 Sektor-drevne krav i eksisterende EU-regelverk – kjøretøy som eksempel.....	13
4.3 Krav i planlagt EU-regelverk.....	14
<b>5 Eksempler fra andre europeiske land</b> .....	<b>21</b>
5.1 Danmark .....	21
5.2 Finland .....	21
5.3 Frankrike.....	22
5.4 Tyskland.....	22
5.5 Sveits.....	23
5.6 Østerrike .....	23
5.7 Belgia .....	23
5.8 Nederland .....	23
5.9 Kroatia.....	23
<b>6 Situasjonen i Norge – Erfaring med bruk av standardiserte minimumskrav</b> .....	<b>24</b>
6.1 GRIP/Difi/Digdir/DFØ anbefalte minimumskrav 1998 og videre .....	24
6.2 Pålagt standardiserte minstekrav til kjøretøy 2019 og videre.....	26
6.2.1 Bakgrunn for forskriften.....	26
6.2.2 Selve forskriften.....	26
6.2.3 Utvikling av forskriften .....	27
6.2.4 Driftsopplegg for etterlevelse og rapportering .....	27

---

6.3	Forskriftsfestede minimumskrav for skip.....	28
6.4	Noen læringspunkter fra arbeidet med pålagte minimumskrav.....	28
<b>7</b>	<b>Hvordan utvikles, iverksettes og følges standardiserte minimumskrav opp? .....</b>	<b>30</b>
<b>8</b>	<b>Hvordan og på hvilke områder kan standardiserte minimumskrav bidra til å støtte opp om, supplere eller utfylle andre virkemidler innen klima og miljø. ....</b>	<b>32</b>
8.1	Krav som stilles til et marked som helhet slik at krav i offentlige anskaffelser ikke vil ha merkbar effekt.....	33
8.1.1	Omsetningskrav (jf. produktforskriften kap. 3).....	33
8.1.2	Kvoteordninger.....	33
8.1.3	Innblandingskrav for materialgjenvunnet råvare .....	33
8.2	Eksisterende standardiserte krav som kan være relevante som minimumskrav ....	34
8.2.1	Merkeordninger for produkter (Svanen, Blomsten, BREEAM etc.) .....	34
8.2.2	Sertifiseringsordninger for virksomheter (Fyrtårn, EMAS, etc.).....	34
8.2.3	Krav knyttet til sirkularitet .....	34
8.2.4	Produktkontrollregelverket .....	36
8.3	Andre anskaffelsesrelaterte virkemidler som kan utfylle standardiserte minimumskrav.....	37
8.3.1	Innovative anskaffelser .....	37
8.3.2	Ytelses- og funksjonspesifikasjoner .....	37
8.3.3	Dialog med markedet.....	37
8.3.4	Tildelingskriterier i anskaffelser .....	38
8.3.5	Innsnevring, unntak og dispensasjoner fra minimumskravene.....	38
8.3.6	Etterlevelseskontroll og tilgang til relevante anskaffelsesdata .....	40
8.3.7	Veiledning og kommunikasjon .....	41
8.3.8	Alternative formuleringer av «behovet» i et sirkulært perspektiv .....	41

# 1 Innledning

Det vises til oppdrag 6. mars 2023 fra Klima- og miljødepartementet, i samarbeid med Nærings- og fiskeridepartementet, der DFØ bes om å utrede bruk av standardiserte minimumskrav for klima og miljø i offentlige anskaffelser for å fremskynde grønn omstilling. I tråd med oppdraget fra KLD har Miljødirektoratet bidratt til kapittel 4, 8.1 og 8.2. Vårt mål har vært å gi en så komplett oversikt som mulig over EUs fremtidige krav og gjeldende norske regelverk. På grunn av den begrensede tidsrammen for oppdraget har vi ikke hatt mulighet til å kvalitetssikre alt. Det er likevel viktig å merke seg at noen av tiltakene vi beskriver kan bli endret eller forkastet, samtidig som nye tiltak kan bli introdusert.

Vi er imidlertid forholdsvis trygge på at bildet vi tegner her er komplett nok til å danne grunnlag for arbeidet videre i Norge, som uansett vil måtte innebære avsjekk mot annet relevant regelverk, både i EU og nasjonalt, med utgangspunkt i den aktuelle innkjøpskategorien.

Vi har unngått å foreslå konkrete endringer i regelverket som kunne danne et godt rammeverk for pålagte standardiserte minimumskrav, da dette ikke var en del av oppdraget.

## 2 Sammendrag

Politiske ambisjoner for bruk av offentlige anskaffelser som virkemiddel for å oppnå klima- og miljøpolitiske mål øker. Dette skyldes både det store omfanget av det offentlige markedet og den påvirkningen klare og konsistente signaler fra offentlige oppdragsgivere har på markedet generelt. Standardiserte krav bidrar til å gi slike konsistente signaler og forenkler gjennomføringen av anskaffelsesarbeidet.

Behovet for å øke endringstakten i den grønne omstillingen krever målrettet endring av etterspørsel. Offentlig innkjøpsutgifter sto i 2020 for ca. 18% av bruttonasjonalprodukt (BNP) målt i kroner<sup>1</sup>, og får derfor stor politisk oppmerksomhet, både nasjonalt og i EU. Et virkemiddel for å dreie den offentlige etterspørselen er å utvikle standardiserte minimumskrav som innkjøpere bør eller må ivareta i sine anskaffelser. Disse kravene kan enten være anbefalinger eller juridisk bindende krav til offentlige oppdragsgivere.

DFØ er ikke kjent med at begrepet «standardiserte minimumskrav» er definert i lov eller forskrift. Begrepet ble introdusert i Riksrevisjonens rapport om grønne offentlige anskaffelser.<sup>2</sup> DFØ legger til grunn følgende generelle forståelse av **standardiserte minimumskrav**: Krav som er fastsatt av en nøytral organisasjon og som enten pålegges (f.eks. i forskrift) eller anbefales (f.eks. i veiledning) oppdragsgiver å stille i nærmere definerte anskaffelser. Det skal betraktes som et unntak når kravene ikke stilles, hvis minimumskravet er pålagt. Standardiserte minimumskrav kan utformes og avgrenses på ulike måter, for eksempel gjelde for *alle innkjøpere* som omfattes av anskaffelsesregelverket, eller *avgrenses til å gjelde for en snevrere gruppe av innkjøpere*. De kan også begrenses til å gjelde for *enkelte kategorier* av anskaffelser, eller for visse type *anskaffelser*, f.eks. over en viss størrelse. Standardiserte minimumskrav kan også kreve utarbeidelse av miljødata knyttet til leveransen. I denne utredningen bruker vi begrepet «standardisert» uten at det skal knyttes til de offisielle standardiseringsorganisasjoner.

Potensialet for klimagassreduksjon gjennom krav i offentlige anskaffelser kan være betydelig. I for eksempel i bygg- og anleggsnæringen, står det offentlige for en stor andel av utslippene. Deler av markedet ikke er modent for et nasjonalt krav. Det kan imidlertid være mulig å forskriftsfeste krav i offentlige anskaffelser til enkelte maskinsegmenter eller visse typer prosjekter, som kan utvides på sikt.

Anbefalte (frivillige) standardiserte minimumskrav for offentlige anskaffelser har vært utarbeidet av både EU og nasjonale instanser (Stiftelsen for bærekraftig produksjon og forbruk (GRIP)<sup>3</sup>, Difi, DFØ) i flere tiår. Nå ser man imidlertid en generell økende tendens til at slike krav fastsettes i juridisk bindende regler.

---

<sup>1</sup> <https://dfo.no/nokkeltall-og-statistikk/innkjop-i-offentlig-sektor/utgifter-til-offentlige-innkjop>

<sup>2</sup> Dokument 3:5 (2021–2022) (riksrevisjonen.no), s. 2

<sup>3</sup> <https://snl.no/GRIP>

Innenfor EU går utviklingen i retning av å nedfelle krav til offentlige oppdragsgivere i egne artikler om offentlige anskaffelser i direktiver og forordninger<sup>4</sup> rettet mot spesifikke miljøpolitiske mål. Disse kravene konkretiseres deretter i underliggende regelverk. Dette er foreslått i en rekke regelverk under EUs grønne giv. Som et resultat blir kravene til offentlige oppdragsgivere spredt over mange forskjellige rettsakter. De fleste forordninger gjennomføres i norsk rett i form av egne forskrifter der det legges henvisninger til EUs forordning<sup>5</sup>. For direktiver er gjennomføring noe mer fleksibelt. Det er imidlertid en tendens til at stadig mer EU-regelverk fastsettes i forordninger. Kravene fra EU stilles enten i form av krav til enkeltanskaffelser, eller som krav til medlemslandene om å sikre at en viss andel av anskaffelsene tilfredsstiller kravet.

I Norge er erfaring med forskriftsfestede bindende krav begrenset til krav til kjøretøy. EUs første Clean Vehicles Directive (CVD) fastsatte pålagte minimumskrav som oppdragsgivere skulle stille i offentlige anskaffelser av kjøretøy over terskelgrensene. Erfaringene fra den første forskriften med kjøretøykrav i regelverket i Norge (2018-2019) var at de hadde liten effekt<sup>6</sup>. Dels var innkjøpere lite oppmerksomme på dem, og **etterlevelseskontroll** manglet. Den reviderte norske forskriften stiller nå mer ambisiøse krav enn det reviderte CVD-direktivet, og inkluderer mekanismer for etterlevelseskontroll. Behovet for unntakshåndtering/-registrering og etterlevelseskontroll er ivaretatt i et tett samarbeid mellom fagdirektoratene: Vegdirektoratet (samferdselspolitikk og CVD), DFØ (kommunikasjon med innkjøpere og etterlevelseskontroll) og Miljødirektoratet (klimafaglig).

Standardiserte minimumskrav i offentlige anskaffelse kan både understøtte og forkludre andre miljøpolitiske virkemidler (jfr. biodrivstoff eksemplet under). Utvikling og innføring av standardiserte minimumskrav krever derfor godt **tverrsektorielt faglig samarbeid** for å sikre at standardiserte minimumskrav er tilpasset andre sektorspesifikke mål/-regelverk (som ofte har egen miljøpolitikk/-mål), samt miljømålene/-prioriteringer generelt. Slikt arbeid skal utredes i tråd med utredningsinstruksen.

Spesielt bør samordningsmuligheter med eksisterende **merke- og sertifiseringsordninger** utnyttes der dette er relevant.

Nivået for standardiserte minimumskrav bør settes slik at det kan forventes at de fleste anskaffelser skal klare å oppfylle den, men det bør åpnes for kontrollerbare **unntaksmekanismer** for å unngå at nivået må settes for lavt. Disse mekanismer må utredes og innføres sammen med minimumskravene.

Innkjøpernes behov **for informasjon og veiledning/verktøy** må ivaretas.

**Etterlevelseskontroll** er i dag spesielt utfordrende i forbindelse med pålagte standardiserte minimumskrav. Anskaffelsesregelverket skal sikre konkurranse i det offentlige markedet, og plasserer mest av ansvaret for å kontrollere at regelverket følges på konkurrentene, ved evt. å klage til KOFA eller bringe saker inn for domstolene. Muligheter for andre aktører (som ikke

---

<sup>4</sup> Direktiv: EU-rettsakt som overlater til nasjonale myndigheter å bestemme formene og midlene for gjennomføring. Forordning: EU-rettsakt som sådan gjøres til del av den nasjonale rettsorden. [Se mer.](#)

<sup>5</sup> <https://www.europalov.no/laer-mer/eu-rettsaktene>

<sup>6</sup> <https://osloeconomics.no/publication/utredning-av-nye-utslippskrav-ved-offentlige-anskaffelser-av-kjoretoy-til-veittransport/>

har levert tilbud) til å få innsyn i anskaffelsesprosesser generelt, og å klage på eventuelle avvik, er begrenset. Lovarbeidet videre bør etablere mekanismer som åpner for etterlevelseskontroll (f.eks. tilgang til nødvendig dataunderlag) og håndtering av eventuelle avvik. Dette gjelder både generelt og ved innføring av detaljerte standardiserte minimumskrav for spesifikke produktkategorier.

Framover kan det forventes:

- Økt satsing på innføring og oppfølging av pålagte standardisert minimumskrav til offentlige anskaffelser (med unntaksmuligheter). Flere innkjøpere har signalisert at pålagte standardiserte minimumskrav forenkler anskaffelsesprosessen, og leverandørene ønsker mer standardisering og forutsigbarhet i miljøkravene som stilles til dem.
- Behov for effektiv administrativ koordinering for å følge med relevant arbeid i EU, prioritere effektiv, korrekt og rettidig gjennomføring av EUs minimumskrav i Norge og veiledning om disse, og iverksette nødvendige kategorispesifikke utviklingsprosjekter som samarbeid mellom aktuelle direktorater.
- Behov for et standardisert opplegg/mal for innføring av kategorispesifikke pålagte minimumskrav med relaterte etterlevelsesmekanismer (kartlegging, medvirkning, høringer, rollefordelinger, etc.) for både EU og nasjonalt fastsatte krav, inklusiv kommunikasjon med innkjøpsmiljøene.

Til illustrasjonsformål, inneholder vedlegg 2 en liste over mulige minimumskrav som det kunne være relevante å utrede videre.

## 3 Om standardiserte minimumskrav

### 3.1 Hva er standardiserte minimums krav?

En anskaffelse har som primært mål å tilfredsstille et behov ved å kjøpe varer og tjenester på markedet mest mulig ressurseffektivt. Størrelsen på offentlige innkjøp (ca. 16% av brutto nasjonalprodukt) gjør at det også er stor politisk interesse for å bruke denne markedsmakten til å dreie etterspørsel mot produkter og tjenester som er mindre belastende på klima og miljø, og som fremmer klima- og miljøvennlige løsninger i markedet.

Oppdragsgivere kan anvende en blanding av krav og tildelingskriterier til å påvirke valg av leverandør og løsning. Det kan være krav til leverandøren (kvalifikasjonskrav, jf. foa. § 16-1 til 16-9), til det som skal leveres (i kravspesifikasjonen, jf. foa. § 15-1, f. eks. tekniske krav) og krav til gjennomføring av leveransene, inklusivt bl.a. reparasjoner, transport og dataflyt (kontraktsvilkår, jf. foa. § 19-1). Mens krav må tilfredsstilles (ja/nei-betingelser), kan tildelingskriterier brukes for å skille tilbudene der det er grader av tilfredstillelse, jf. foa. § 18-1.

DFØ kjenner ikke til at begrepet «standardiserte minimumskrav» er definert i lov eller forskrift. Begrepet ble introdusert i Riksrevisjonens rapport om grønne offentlige anskaffelser<sup>7</sup>, hvor det uttales følgende:

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

DFØ legger til grunn følgende generelle forståelse av **standardiserte minimumskrav**: Krav som er fastsatt av en nøytral organisasjon og som enten pålegges (f.eks. i forskrift) eller anbefales (f.eks. i veiledning) oppdragsgiver å stille i nærmere definerte anskaffelser. Det skal betraktes som et unntak når kravene ikke stilles dersom minimumskravet er pålagt (se under for definisjon av pålagt).

Slike krav kan være *obligatoriske krav for oppdragsgiver i lov eller forskrift*, enten i anskaffelsesregelverket eller i sektorspesifikt regelverk. Et eksempel på et slikt forskriftsfestet krav er plikt til å stille nullutslippskrav ved anskaffelse av kjøretøy i forskrift 20. desember 2022 nr. 2384 om utslippskrav til kjøretøy ved offentlig anskaffelse til veitransport («kjøretøyforskriften»)<sup>8</sup>. Erfaring med innføring og bruk av denne forskriften beskrives nærmere nedenfor. Vi henviser til disse som «**pålagte** standardiserte minimumskrav».

<sup>7</sup> Dokument 3:5 (2021–2022) (riksrevisjonen.no), s. 2

<sup>8</sup> <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2022-12-20-2384>



Standardiserte minimumskrav kan også være *veiledning eller anbefalinger* som det er frivillig for oppdragsgiver å følge, og som er utviklet, kvalitetssikret, vedlikeholdt og distribuert/markedsført av en sentral, nøytral institusjon med høy troverdighet og kapasitet for veiledning. Eksempler på slike kan være DFØs kriterieveiviser<sup>9</sup> eller EUs GPP-kriterier<sup>10</sup>. Vi henviser til disse som «**anbefalte** standardiserte minimumskrav».

Standardiserte minimumskrav kan gjelde for *alle innkjøpere* som omfattes av anskaffelsesregelverket, eller de kan være *avgrenset til å gjelde for en snevrere gruppe av innkjøpere*, som for eksempel kun statlige oppdragsgivere.

Standardiserte minimumskrav kan også begrenses til å gjelde for *enkelte kategorier* av anskaffelser, f.eks. lette kjøretøy, eller for visse type *anskaffelser*, f.eks. over en viss størrelse (terskelgrenser).

Standardiserte minimumskrav kan også kreve utarbeidelse av miljødata (f.eks. klimaavtrykket) knyttet til leveransen. Slike data kan være til bruk i kontraktsoppfølging og/eller oppdragsgiverens klimaregnskap.

Begrepet «standardisert» tolkes ofte snevert ved at det knyttes til standarder utarbeidet av nasjonale eller internasjonale standardiseringsorganer som f.eks. ISO, CEN og Standard Norge. For å unngå misforståelse erstattes derfor ofte begrepet «standardisert» med «harmonisert», som f.eks. i «To create a level playing field for businesses across Europe, EU law sets out minimum harmonised public procurement rules.»<sup>11</sup> I denne utredningen bruker vi begrepet «standardisert» åpent, uten at det skal knyttes til de offisielle standardiseringsorganisasjoner.

### 3.1.1 Avgrensninger

Standardiserte minimumskrav på andre områder enn klima og miljø er ikke drøftet i denne utredningen.

Det stilles også minimumskrav til **oppdragsgiverens anskaffelsesprosesser**, (f.eks. i loa § 5.) Disse er ikke drøftet videre.

## 3.2 Hva krever innføring av standardiserte minimumskrav

Prosessene for innføring av standardiserte minimumskrav er avhengig av bakgrunn:

1. Standardiserte minimumskrav som tar utgangspunkt i miljøbelastningen knyttet til offentlige anskaffelser, for det meste anbefalte.
2. Standardiserte minimumskrav der offentlige anskaffelser brukes som virkemiddel i annen miljøpolitikk, oftest pålagte.

<sup>9</sup> [Kriterieveiviseren \(anskaffelser.no\)](https://kriterieveiviseren.anskaffelser.no)

<sup>10</sup> [EU criteria - GPP - Environment - European Commission \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/europa/eu_criteria_gpp_environment)

<sup>11</sup> [https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement_en)

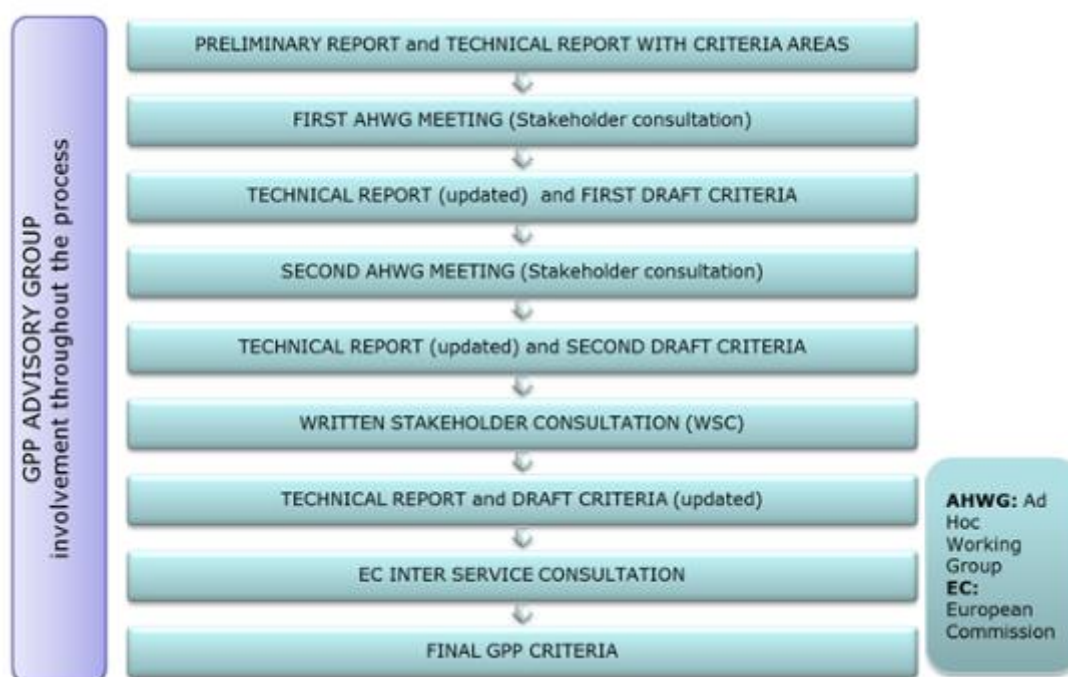
Korte beskrivelser av hver av disse:

### 3.2.1 Innføring av standardiserte minimumskrav med utgangspunkt i miljøbelastningen knyttet til offentlige anskaffelser (oftest anbefalte).

Slike minimumskrav tar sitt utgangspunkt i tankegangen bak loa § 5: at oppdragsgivere skal få en oversikt over anskaffelsene og deres miljøbelastninger og så prioritere og gjennomføre tiltak for å redusere disse. Standardisering har som mål å gjøre det samme på tvers av alle offentlige anskaffelser for å effektivisere, redusere kompetansebehovet hos innkjøpere og sikre at leverandører møter de samme kravene.

Prosesen krever kunnskap om miljøbelastninger knyttet til anskaffelsen, mulighetene for å redusere disse (markedstilbud og tilknyttede kostnadseffekter), anskaffelsesfaglig kompetanse om hvordan de ønskede egenskapene skal kreves og dokumenteres), samt hvordan man kan følge opp om kravene brukes og effekten av kravene.

For å utvikle det nødvendige kunnskapsgrunnlaget trengs det et prosessuelt samarbeid mellom flere parter, spesielt leverandører, innkjøpere, og miljøeksperter, som f.eks. EUs prosedyre for utvikling og revisjon av Green Public Procurement (GPP)-kriterier (etablert i 2010) som er nærmere beskrevet [i neste kapittel](#).



*EUs prosess for standardiserte krav<sup>12</sup>*

I Norge, har DFØ, på vegne av NFD, ansvar for en lignende prosess for utvikling og revisjon av anbefalte standardiserte miljøkrav som er beskrevet [nedenfor](#).

<sup>12</sup> [https://ec.europa.eu/environment/gpp/gpp\\_criteria\\_process.htm](https://ec.europa.eu/environment/gpp/gpp_criteria_process.htm)

### **3.2.2 Prosessen for standardiserte minimumskrav i sammenheng med gjennomføring av annen politikk (oftest pålagte)**

Som følge av revisjonen av anskaffelsesdirektivet i 2014, betraktes offentlige anskaffelser i økende grad som et virkemiddel for å oppnå andre politiske mål. Prosessen fram til standardiserte minimumskrav (ofte pålagte) vil da ta utgangspunkt i vanlig praksis for utvikling av politikk (enten norsk (regjeringen/Stortinget) eller EU-rettsakter, etterfulgt av en prosess for fastsettelse av de nødvendige rettsregler (f.eks. forskrift).

For eksempel definerer Nasjonal Transport Plan mål for innføring av nullutslippskjøretøy. Samferdselsdepartementet fastsetter deretter en forskrift om krav til nullutslipp ved offentlige anskaffelser av kjøretøy som virkemiddel for å gjennomføre politikken<sup>13</sup>.

Prosesseier er departementet med ansvar for gjennomføring av politikken som var utgangspunkt for standardisering av kravet.

---

<sup>13</sup> <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/horing-nye-krav-til-utslippskutt-for-lastebiler/>

## 4 Europakommisjonens rolle i fastsettelse og oppfølging av standardiserte minimumskrav

EUs arbeid med miljøkrav kan sees fra de to vinklingene beskrevet ovenfor:

1. Arbeid som tar utgangspunkt i offentlige anskaffelser og har som mål å redusere dens miljøavtrykk – på tvers av miljøutfordringene (Green Public Procurement - GPP<sup>14</sup>). Koordineres av DG-Environment, med egen ekspertgruppe<sup>15</sup>.
2. Regulering av offentlige anskaffelser i spesifikke sektorregelverk (f.eks. regelverk for grønnere transport og batteriforordningen) eller politikkområder (f.eks. sirkulær økonomi), og der offentlige anskaffelser er et (av flere) relevante virkemidler. Antall slike initiativer har økt i takt med strategisk bruk av offentlige anskaffelser, men er utfordrende for innkjøpsmiljøene fordi resulterende krav til offentlige anskaffelser ligger spredt i mange direktiver, forordninger og delegerede rettsakter. EU har selv identifisert denne problemstillingen internt<sup>16</sup>.

Nedenfor gis en beskrivelse av EUs arbeid fra begge perspektivene, og spesielt perspektiv 2. Oppsummert kan det sies at det trolig vil komme regler på EU-nivå som kan karakteriseres som standardiserte minimumskrav iht. definisjon i pkt. 3 i denne utredningen, selv om regelverksforslagene ikke bruker begrepet standardiserte minimumskrav, på følgende områder:

- Pålagte kravspesifikasjoner, kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier, kontraktsvilkår, eller mål, for grønne offentlige anskaffelser fastsatt i delegerede rettsakter **for spesifikke produktgrupper** under **økodesignforordningen** (se liste over produkter i omtale av økodesignforordningen i pkt. 4.3 nedenfor).
- **Batterier** (kravspesifikasjoner og tildelingskriterier knyttet til karbonfotavtrykk, informasjon om innhold av materialgjenvunnet råvare, og krav til ytelse og holdbarhet i delegerede rettsakter)
- **Emballasje** (pålagte minimumskriterier fastsatt i delegerede rettsakter)
- **Byggevarer** (delegerede rettsakter med bærekraftkrav for offentlige kontrakter, inkludert gjennomføring, overvåking og rapportering i medlemslandene, i form av obligatoriske kravspesifikasjoner, kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier, kontraktsvilkår eller mål, samt regler i forslaget til revidert byggevarerforordning for hvordan medlemslandene kan tilrettelegge for bruk av mer bærekraftige materialer i bygg)
- **Mat** (det er varslet bindende bærekraftkrav, men EU-kommisjonens forslag er ikke lagt fram enda, så vi kjenner ikke detaljene)
- **Kasserte kjøretøy** (EU-kommisjonens forslag er ikke lagt fram enda, så vi kjenner ikke detaljene)

<sup>14</sup> [https://ec.europa.eu/environment/gpp/gpp\\_criteria\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/gpp/gpp_criteria_en.htm)

<sup>15</sup> <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=en&groupID=453>

<sup>16</sup> <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/core/api/front/document/93917/download> pkt. 3.3

- **Energieffektivitet** (ulike krav til medlemslandene om å bl.a. sikre energieffektivitet i offentlige anskaffelser, «kan»-regler om bl.a. energieffektivitet rettet til oppdragsgivere, og «kan»-regler om bærekraft rettet til medlemslandene)
- **Kritiske råvarer** (krav til medlemslandene om å vedta og gjennomføre nasjonale programmer med tiltak for å blant annet øke bruken av sekundære råvarer i produksjon, inkludert å ta materialgjenvunnet innhold i betraktning i tildelingskriterier knyttet til offentlige anskaffelser)
- **Netto nullutslippsteknologi** (blant annet obligatorisk vektning av bærekraftkrav)

Anskaffelsesregelverket har et bredt anvendelsesområde. Det kan foreløpig se ut som om de kommende EU-kravene til offentlige anskaffelser beskrevet i listen over, sammen med eksisterende og kommende EU-regelverk for klima og miljø, anses å dekke de produktkategoriene innenfor offentlige anskaffelser som har størst klima- og miljøbelastning. Ettersom mange av EU-regelverkene fremdeles forhandles i EU, vet man imidlertid foreløpig ikke hva som blir den endelige utformingen og ambisjonsnivået, og om alle behovene i en nasjonal kontekst vil være dekket. For eksempel er det uklart om en generell retningslinje/plikt for oppdragsgiver til å vurdere behovet for å kjøpe nytt vil være dekket av de kommende EU-regelverkene.

## 4.1 EUs arbeid med fastsettelse av generelle miljøkrav og -kriterier til produkter i offentlige anskaffelser (GPP)

Europakommisjonen erkjente tidlig mulighetene som ligger i bruk av markedskrefter generelt, og offentlige anskaffelser spesielt, for å få en grønnere utvikling tidlig.

Allerede i 1992 lansert de EU-miljømerket («blomsten»), som definerte bl.a. standardiserte minimumskrav. Tiltaket var rettet hovedsakelig mot forbrukermarkedet, men det tok ikke lang tid før offentlige innkjøpere merket behov for krav de kunne stille og begynte å henvise til kravene i merkeordningene i offentlige anskaffelser. (Svanen/Miljømerking Norge spilte en lignende rolle og supplerte med veiledning spesielt rettet mot offentlige innkjøpere.)

Utfordringen var at krav/kriterier knyttet til merkeordninger var knyttet til en forholdsvis tung teknisk evaluering som var utfordrende å bruke i anskaffelsessituasjoner. Det ble ofte stilt krav til at varene skulle være merket (men man måtte åpne for «eller lignende» muligheter). Mange plukket derfor noen av kriteriene ut av merkeordninger, men måtte da tolke tekniske dokumenter selv under evaluering av tilbudene.

Kommisjonen (DG-Environment) innså behovet for krav/kriterier tilpasset offentlige anskaffelser og formaliserte derfor arbeidet videre i «Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Public procurement for a better environment» (2008)<sup>17</sup>. Meldingen definerte bl.a. hvilke produktgrupper man skulle utvikle krav for, prosessen for å

---

<sup>17</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52008DC0400>

fastsette anbefalte «kjerne-» og «utvidete» krav, og hvordan man skulle følge opp etterlevelse av anbefalingene («monitoring»).

Dette arbeidet ble koordinert med krav/kriterier for Blomsten ved at arbeid med kriterieutvikling alltid ble påbegynt med et teknisk bakgrunnsdokument som analyserte produktkategoriens miljøavtrykk (livsløpsanalyse - LCA-metoder) og identifiserte mulighetene for reduksjon som felles grunnlag for arbeid med kriterier for miljømerking og offentlige anskaffelser<sup>18</sup>. Siden 2008 er det utarbeidet ca. 20 kriteriesett<sup>19</sup>, men ca. en tredjedel er definert som utdaterte av EU<sup>20</sup>.

Bruk av disse standardiserte kravene og kriteriene er anbefalt, men ikke pålagt. Kommisjonen har definert 50%-måltall («indicative target»). Oppfølging av etterlevelse krever måling av hvor ofte kravene stilles i konkurransegrunnlaget. En EU-studie fra 2012<sup>21</sup> konkluderte med at 29% av de nyeste anskaffelsene brukte alle kjernekrav, mens 55% brukte noen av dem.

Fordelen for innkjøpere med denne ordningen er at en autoritativ myndighet har vurdert hele miljøbelastning knyttet til anskaffelsen (LCA) og prioritert deretter, samt at alle krav/kriterier finnes samlet og er tilpasset anskaffelsesregelverket.

Frivilligheten i ordningen legger mye ansvar til innkjøperens skjønn. Ordningen retter seg hovedsakelig mot tekst som skal ligge i konkurransegrunnlagene, og i mindre grad mot det som faktisk handles, slik at styringseffektiviteten og etterlevelseskontroll blir utfordrende fordi man tar utgangspunkt i tekstanalyse og ikke på dokumenterte leveranser.

## 4.2 Sektor<sup>22</sup>-drevne krav i eksisterende EU-regelverk – kjøretøy som eksempel

I motsetning til GPP-arbeidet nevnt ovenfor, tar kjøretøykravene utgangspunkt i behovet for å endre bilparkene, der et virkemiddel er å endre offentlige anskaffelser av kjøretøy. I EU drives dette av DG Mobility and Transport og følges derfor opp i Norge av Samferdselsdepartementet<sup>23</sup>.

Direktiv (EU) 2019/1161 om endring av direktiv 2009/33 om å fremme renere og mer energieffektive kjøretøy til veitransport («Clean Vehicles Directive»<sup>24</sup>) var det første eksemplet på regelverk hvor offentlige anskaffelser ble brukt som virkemiddel for å oppnå et

---

<sup>18</sup> [https://ec.europa.eu/environment/gpp/gpp\\_criteria\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/gpp/gpp_criteria_en.htm)

<sup>19</sup> [https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu\\_gpp\\_criteria\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm)

<sup>20</sup>

[https://www.uzp.gov.pl/\\_data/assets/pdf\\_file/0027/53739/Assessment\\_of\\_the\\_EU\\_GPP\\_criteria\\_for\\_four\\_product\\_groups.pdf](https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0027/53739/Assessment_of_the_EU_GPP_criteria_for_four_product_groups.pdf)

<sup>21</sup> [https://ec.europa.eu/environment/gpp/studies\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/gpp/studies_en.htm)

<sup>22</sup> Begrepet «sektor» brukes her i betydning politikkområde: f.eks. bygg, energi, transport, etc.

<sup>23</sup> <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2018/jan/offentlige-innkjop-av-miljoennlige-kjoretoy-endringsbestemmelser/>

<sup>24</sup> [https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/clean-transport-urban-transport/clean-and-energy-efficient-vehicles/clean-vehicles-directive\\_en](https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/clean-transport-urban-transport/clean-and-energy-efficient-vehicles/clean-vehicles-directive_en)

konkret miljøpolitisk mål (renere kjøretøy), og er sannsynligvis det regelverket med pålagte standardiserte minimumskrav som man har mest erfaring med i EU.

Både det opprinnelige og det gjeldende direktivet skal sikre at offentlige anskaffelser av kjøretøy (kjøp, leasing og leie), kollektive transporttjenester og andre transportrelaterte tjenester skjer med lavere utslipp og energibruk.

I den opprinnelige versjonen av direktivet ble offentlige innkjøpere pålagt å stille spesifikke krav til utslipp i anskaffelser av kjøretøy (med unntaksmuligheter). Etter en evaluering i 2017 ble direktivet revidert i 2019 til å stille krav til medlemslandene om å oppnå en spesifisert andel av anskaffelsene som tilfredsstilte definerte utslippskrav<sup>25</sup>. Medlemslandene stilles fritt til å velge strategi for å oppnå den fastsatte andelen. Det reviderte direktivet gir dermed mer handlingsrom til medlemslandene.

Dreining av kravet fra individuelle anskaffelser til gjennomsnittstall for landet har rettet oppmerksomhet mot måling. I EU, med tilgang til EUs «Doffin», Tenders Electronic Daily (TED), som datakilde, satser man på å be innkjøpere angi forventede andeler ved kunngjøring av tildeling av kontrakt, men sammensetningen kan være utfordrende å estimere for rammeavtaler som ofte har en varighet på 4 år. For dynamiske innkjøpsordninger er situasjonen enda mer vanskelig å dokumentere. (I Norge beregnes tilsvarende tall ut fra data fra kjøretøyregisteret).

### 4.3 Krav i planlagt EU-regelverk

Som del av EUs grønne giv (Green Deal) ønsker EU å bruke offentlige anskaffelser som et strategisk virkemiddel for klima og miljø. Grønne offentlige anskaffelser er ifølge Europakommisjonen et sentralt virkemiddel for å oppnå en bærekraftig, ressurseffektiv og konkurransedyktig lavutslippsøkonomi.<sup>26</sup> EUs handlingsplan for sirkulær økonomi<sup>27</sup> er en sentral del av EUs grønne giv. Tiltakene i handlingsplanen vil i første omgang gjelde for verdikjeder som kjennetegnes av høy miljøbelastning over livsløpet og liten grad av sirkularitet.<sup>28</sup> De prioriterte verdikjedene er elektronikk og elektronisk utstyr, batterier, kasserte kjøretøy, emballasje, plast, tekstiler, bygg og anlegg, samt mat, vann og næringsstoffer.<sup>29</sup> I EUs handlingsplan for sirkulær økonomi står det at Kommisjonen vil foreslå pålagte minimumskriterier for grønne offentlige anskaffelser i sektorspesifikk lovgivning og fase inn obligatorisk rapportering for å overvåke utbredelsen av grønne anskaffelser. Det er som følge av dette lagt fram og ventes i tillegg konkrete krav til grønne offentlige anskaffelser i flere EU-regelverk innen sirkulær økonomi. **Forslaget til forordning om et rammeverk for økodesignkrav for bærekraftige produkter**<sup>30</sup> («økodesignforordningen») er kjernen i EUs handlingsplan for sirkulær økonomi. Forordningsforslaget skal erstatte det gjeldende økodesigndirektivet, og vil i utgangspunktet

<sup>25</sup> <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/package-eu-mobility-package/file-jd-clean-vehicles-directive-review>

<sup>26</sup> Jf. Europakommisjonen (2017) *Public procurement for a circular economy. Good practice and guidance*, s. 5 [https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Public\\_procurement\\_circular\\_economy\\_brochure.pdf](https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Public_procurement_circular_economy_brochure.pdf).

<sup>27</sup> [https://environment.ec.europa.eu/strategy/circular-economy-action-plan\\_en](https://environment.ec.europa.eu/strategy/circular-economy-action-plan_en)

<sup>28</sup> [Handlingsplan for sirkulær økonomi, 2020 - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/Handlingsplan-for-sirkulaer-okonomi-2020)

<sup>29</sup> EUR-Lex - 52020DC0098 - EN - EUR-Lex (europa.eu) pkt. 3, og EUs handlingsplan for en sirkulær økonomi - Miljødirektoratet ([miljodirektoratet.no](https://miljodirektoratet.no))

<sup>30</sup> [Proposal for a Regulation on Ecodesign for Sustainable Products \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/proposal-regulation-ecodesign-sustainable-products_en)

gjelde for alle typer produkter, med unntak for mat, fôr, medisiner og levende organismer, jf. art. 1(2). Produktspesifikke krav til økodesign vil fastsettes i delegerte rettsakter fra Europakommisjonen, jf. forordningsforslaget art. 4. Dette vil være helt nye typer krav til produkter, som for eksempel krav til holdbarhet, ombruk, reparerbarhet, miljø- og karbonfotavtrykk og energieffektivitet, jf. art. 5.

Europakommisjonen har lagt ut en høring om hvilke produkter og horisontale krav som skal prioriteres først i det videre arbeidet med slike underliggende rettsakter under økodesignforordningen. Prioriteringer velges ut fra produktenes påvirkning på miljø, bærekraft og sirkularitet, og potensial for forbedring. Ifølge en innledende analyse fra Europakommisjonens felles forskningscenter (JRC) vil følgende sluttprodukter kunne bli prioritert: tekstiler og sko, møbler, keramiske produkter, dekk, rengjøringsmidler, madrasser til senger, smøremidler, maling og lakk, kosmetiske produkter, leker, fiskegarn og fiskeutstyr, og absorberende hygieniske produkter. Videre vil følgende mellomprodukter kunne bli prioritert: jern og stål, jernfrie metaller, aluminium, kjemikalier, plast og polymerere, papir, papirmasse og papp, og glass. Når det gjelder horisontale krav vil følgende kunne bli prioritert: holdbarhet, mulighet for materialgjenvinning, og materialgjenvunnet innhold. Europakommisjonen vil senere gjennomføre en egen prosess for prioritering av energirelaterte produkter under den nye økodesignforordningen.<sup>31</sup>

De delegerte rettsaktene kan også fastsette krav som gjelder for offentlige kontrakter, jf. forslagens art. 4(3) bokstav h. Forslagets art. 58 *Green Public Procurement* gir nærmere føringer for slike krav. Iht. art. 58(1) kan kravene være obligatoriske kravspesifikasjoner, kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier, kontraktsvilkår, eller mål, slik det passer. Selv om forordningsforslaget ikke bruker begrepet standardiserte minimumskrav, vil slike krav, avhengig av hvordan de utformes, kunne karakteriseres som standardiserte minimumskrav iht. definisjonen i pkt. 3 i denne utredningen. Ved fastsettelsen av slike krav skal Kommisjonen iht. art. 58(2) ta hensyn til følgende kriterier: a) verdien og volumet av offentlige anskaffelser innenfor den gitte produktgruppen eller tjenester som bruker produktgruppen, b) behovet for å sikre tilstrekkelig etterspørsel etter mer miljømessig bærekraftige produkter, og c) økonomisk gjennomførbarhet for oppdragsgivere til å kjøpe mer miljømessig bærekraftige produkter, uten å medføre uforholdsmessige kostnader. De delegerte rettsaktene kan også inneholde krav om rapportering og overvåking fra medlemslandene om kravene til offentlige kontrakter, jf. art. 4(3) bokstav h. Økodesignforordningen forventes vedtatt endelig senest våren 2023.

Følgende prioriterte verdikjeder blir i tillegg særregulert i egne regelverk: batterier, emballasje, byggevarer, mat, kjøretøy og EE-produkter. Dette er beskrevet nærmere nedenfor:

**Den nye batteriforordningen**<sup>32</sup> støtter Europas overgang til ren energi, og erstatter batteridirektivet. Forordningen omfatter iht. art. 1 alle typer batterier i alle bruksområder, inkludert kjøretøy og elektronikk. Forordningen inneholder ulike krav til verdikjeden som

<sup>31</sup> [Prioriteringer under ny økodesignforordning i EU - Miljødirektoratet \(miljodirektoratet.no\)](#). Se også f. eks. EUs tekstilstrategi: [EUR-Lex - 52022DC0141 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

<sup>32</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5469-2023-INIT/en/pdf>



aktsomhetsvurderinger, produktkrav, forsterkede krav til dokumentasjon og informasjon, digitale produktpass, produsentansvar for innsamling og materialgjenvinning, tilrettelegging for ombruk, og en egen bestemmelse om bærekraftige offentlige anskaffelser i art. 70 *Green Public Procurement*.

Art. 70 stiller krav om at offentlige oppdragsgivere skal ta hensyn til miljøbelastningen i et livsløpsperspektiv når de anskaffer batterier eller produkter som inneholder batterier, med sikte på å sikre at miljøbelastningen er lavest mulig, jf. art. 70(1). Kommisjonen skal ifølge forslaget art. 70(3) utarbeide delegerte rettsakter med kriterier for tildeling av anskaffelsesprosedyrer for batterier basert på bærekraftkravene i art. 7 til 10 innen 31. desember 2030. Bærekraftskravene i art. 7 til 10 er knyttet til deklarasjon for karbonfotavtrykk (art. 7), informasjon om innhold av materialgjenvunnet råvare (art. 8), og krav til ytelse og holdbarhet (art. 9 og 10). Forpliktelsen for oppdragsgivere etter art. 70(1) gjelder for alle anskaffelsesprosedyrer fra 12 måneder etter at de delegerte rettsaktene iht. art. 70(3) har trådt i kraft, jf. art. 70(2). Det presiseres i samme bestemmelse at dette innebærer at offentlige oppdragsgivere er forpliktet til å inkludere kravspesifikasjoner og tildelingskriterier basert på forordningsforslaget art. 7-10 for å sikre at batterier eller produkter er valgt med vesentlig lavere miljøpåvirkning i livssyklusen. Selv om forordningen ikke bruker begrepet standardiserte minimumskrav, vil kravene som blir fastsatt i delegerte rettsakter med hjemmel i art. 70, avhengig av hvordan de utformes, trolig kunne karakteriseres som standardiserte minimumskrav iht. definisjonen i pkt. 3 i denne utredningen. Det er oppnådd enighet om den nye batteriforordningen i trilogforhandlingene i EU, og det forventes at forordningen vedtas formelt og publiseres i EU-tidende i løpet av juni 2023.

**I forslaget til forordning om emballasje og emballasjeavfall<sup>33</sup>** er det foreslått en egen bestemmelse om grønne offentlige anskaffelser i art. 57. Iht. art. 57(3) skal Kommisjonen vedta delegerte rettsakter med «pålagte minimumskriterier» for grønne offentlige anskaffelser basert på bestemmelsene i art 5 til 10 (ulike produktkrav) og følgende elementer: a) verdien og volumet av offentlige kontrakter om emballasje, emballerte produkter eller tjenester som benytter slike produkter, b) behovet for å sikre tilstrekkelig etterspørsel etter mer miljømessig bærekraftig emballasje eller emballerte produkter, og c) økonomisk gjennomførbarhet for oppdragsgivere til å kjøpe mer miljømessig bærekraftig emballasje eller emballerte produkter, uten at det innebærer uforholdsmessige kostnader. Offentlige oppdragsgivere skal iht. art. 57(1) anvende disse kriteriene fra 12 måneder etter at de delegerte rettsaktene trer i kraft, jf. art. 57(2). Det er nærliggende å tolke ordlyden i art. 57 slik at kravene til emballasje som fremkommer i art. 5-10 sammen med det som fastsettes i delegerte rettsakter vil være å anse som standardiserte minimumskrav.

**Forslaget til revidert byggevareforordning<sup>34</sup>** har egne bestemmelser om grønne offentlige anskaffelser i art. 83 og 84. Kommisjonen kan fastsette delegerte rettsakter med bærekraftkrav for offentlige kontrakter, inkludert gjennomføring, overvåking og rapportering i medlemslandene, jf. art. 84(1). Slike krav kan være obligatoriske kravspesifikasjoner, kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier, kontraktsvilkår eller mål, slik det

<sup>33</sup> [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:de4f236d-7164-11ed-9887-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:de4f236d-7164-11ed-9887-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF)

<sup>34</sup> [EUR-Lex - 52022PC0144 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

passer. Selv om forordningsforslaget ikke bruker begrepet standardiserte minimumskrav, vil slike krav, avhengig av hvordan de formuleres i delegert rettsakt, kunne falle innenfor definisjonen standardiserte minimumskrav iht. definisjonen i pkt. 3 i denne utredningen. Ved fastsettelsen av slike krav skal Kommisjonen iht. art. 84(3) ta hensyn til følgende kriterier: a) verdien og volumet av offentlige anskaffelser innenfor den gitte produktgruppen eller tjenester som bruker den gitte produktgruppen, b) behovet for å sikre tilstrekkelig etterspørsel etter mer miljømessig bærekraftige produkter, og c) økonomisk gjennomførbarhet for oppdragsgivere til å kjøpe mer miljømessig bærekraftige produkter, uten at det innebærer uforholdsmessige kostnader.

Forordningsforslaget art. 83 inneholder for øvrig nærmere regler for hvordan medlemslandene kan legge til rette for til bruk av mer bærekraftige materialer i bygg. Der det er fastsatt ytelsesklasser etter art. 4(4) eller trafikklysmerking etter art. 22(5), skal insentiver for offentlige bygganskaffelser sikte mot de høyeste to nivåene, eller enda høyere, jf. art. 83(1). Der det ikke er fastsatt regler iht. art. 4(4), kan Kommisjonen fastsette nærmere regler i delegerte rettsakter iht. art. 4(3) om hvilke nivåer medlemslandenes insentiver skal gjelde, jf. art. 83(2). Ved fastsettelse av slike regler skal Kommisjonen ta hensyn til følgende kriterier: a) den relative «affordability» av produktene avhengig av ytelsesnivå, og b) behovet for å sikre tilstrekkelig etterspørsel etter mer miljømessig bærekraftige produkter.

Kommisjonens **regelverksforslag om bærekraftige matsystemer** forventes bli lagt frem i tredje kvartal i 2023. Dette er kjernen i EUs «Farm to fork strategy». Det er forventet at forslaget vil inneholde blant annet bindende bærekraftkrav i offentlige anskaffelser.<sup>35</sup>

**Forslag til revidert direktiv om kasserte kjøretøy** er forventet lagt frem første halvår 2023. "Veikartet" for revidering av direktivet viser til at Kommisjonen vil vurdere å stille krav til grønne offentlige innkjøp i sektorregelverk.<sup>36</sup>

Det gjennomføres nå en evaluering av direktiv 2012/19/EU om **elektrisk og elektronisk avfall** (WEEE-direktivet). Kommisjonen vil vurdere en revidering av direktivet basert på denne evalueringen, men antyder allerede nå at direktivet trolig vil revideres. Det er ikke gitt noe informasjon om mulige krav til offentlige anskaffelser, men det kan bero på at prosessen er på et tidlig stadium. Det kan altså ikke sees bort i fra at det kan komme slike krav. Det kan også tenkes at relevante krav for elektriske og elektroniske produkter vil komme under økodesignforordningen, og ikke WEEE-direktivet.

**Forslag til revidert energieffektiviseringsdirektiv**<sup>37</sup> har en omfattende bestemmelse om offentlige anskaffelser i art. 7. Medlemsstatene skal sikre at offentlige oppdragsgivere, i anskaffelser som overstiger EØS-terskelverdiene, kun anskaffer produkter, tjenester, bygninger og arbeid med høy energieffektivitet så fremt det er teknisk gjennomførbart, i samsvar med direktivforslagets vedlegg IV, og anvender første energieffektiviseringsprinsipp i art. 3, jf. art 7(1). Art. 7(2) har enkelte unntak fra plikten, knyttet til offentlig sikkerhet, folkehelsekriser og forsvar. Medlemslandene skal også sikre at oppdragsgivere vurderer muligheten for å inngå langsiktige avtaler om energi, når energi utgjør en vesentlig del av avtalen, jf. art 7(3). Ifølge nr. 4 kan oppdragsgivere, ved kjøp av produktpakker som dekkes

<sup>35</sup> [f2f legis iia fsfs\\_5902055.pdf \(europa.eu\)](#) og [25-JUL-22-CEC-Presentation-to-the-CDG-Quality-and-Promotion-on-the-legislative-initiative-on-a-framework-for-a-Union-sustainable-food-system.pdf \(euissuetracker.com\)](#)

<sup>36</sup> [End-of-life vehicles – revision of EU rules \(europa.eu\)](#)

<sup>37</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7446-2023-INIT/en/pdf>

av energimerkeforordningen (forordning (EU) 2017/1369), kreve at den samlede energieffektiviteten skal prioriteres høyere enn energieffektiviteten til de enkelte produktene som inngår i produktpakken, ved å anskaffe produktpakken som tilfredsstillende kriteriene for den høyeste tilgjengelige energieffektivitetsklassen. Iht. nr. 5 første ledd kan medlemslandene kreve at oppdragsgivere tar hensyn til videre bærekraftige, sosiale, miljømessige og sirkulærøkonomiske hensyn i kontrakter over EØS-terskelverdiene der det er relevant, med sikte på å nå EUs mål om dekarbonisering og nullforurensning. Der det er relevant, og i samsvar med kravene i forslaget vedlegg IV om energieffektivitetskrav for offentlige anskaffelser, skal medlemsstatene kreve at oppdragsgivere tar hensyn til EUs kriterier for grønne anskaffelser eller tilsvarende nasjonale krav. For å sikre åpenhet om bruken av energieffektivitetskrav i anskaffelsesprosessen, skal medlemslandene offentliggjøre informasjon om energieffektivitetsvirkningene til kontrakter på og over EØS-terskelverdiene, jf. nr. 5 annet ledd. Oppdragsgivere kan kreve at leverandører fremlegger informasjon om livssyklusens potensiale for bidrag til global oppvarming for nybygg, bruk av lavkarbonmaterialer og byggematerialenes sirkularitet både for nye og renoverte bygg. Oppdragsgiver kan offentliggjøre denne informasjonen, særlig for nye bygninger over 2000 kvm. Selv om direktivforslaget ikke bruker begrepet standardiserte minimumskrav, vil kravene som myndighetene stiller for å gjennomføre direktivet, kunne falle innenfor definisjonen pålagte og anbefalte standardiserte minimumskrav iht. definisjonen i pkt. 3 i denne utredningen. Andre krav i direktivet er formulert som «kan»-regler rettet til oppdragsgiver, som også vil kunne anses som standardiserte minimumskrav iht. definisjonen i denne utredningen.

Medlemslandene skal støtte oppdragsgivere i å oppfylle energieffektivitetskrav, inkludert på regionalt og lokalt nivå, ved å gi klare regler og veiledning som omfatter metoder for vurdering av livssyklus-kostnader og miljøvirkninger og -kostnader, opprette kompetansesettestrenger, oppfordre til samarbeid mellom oppdragsgivere også på tvers av landegrensene, og ved bruk av samlede og digitale anskaffelser der det er mulig. Det følger av nr. 6 at medlemslandene skal etablere regelverk og forvaltningspraksis knyttet til offentlige innkjøp og årlig budsjettering og regnskap, som er nødvendig for å sikre at oppdragsgivere ikke avstår fra investeringer i forbedring av energieffektivitet, bruk av «energy performing contracting» og tredjeparts-finansieringsmekanismer på lang sikt. Tilsvarende skal medlemsstatene av samme årsaker iht. nr. 7 første ledd fjerne alle regulatoriske og ikke-regulatoriske barrierer for energieffektivitet, særlig regler og forvaltningspraksis som gjelder offentlig innkjøp og årlig budsjettering og regnskap. I nr. 7 andre ledd fastsettes det en plikt for medlemslandene til å rapportere tiltak for å adressere barrierer for oppfyllelse av energieffektivisering som del av rapporteringen iht. art. 17 i styringssystemforordningen (forordning (EU) 2018/1999) til Kommisjonen.

Direktivforslaget stiller også mer generelle krav til offentlig sektor om at energibruken i offentlig sektor samlet reduseres med 1,9 % per år (art. 8(1)b(b)(iv)), og at medlemsland sikrer at minst 3 % av oppvarmet/nedkjølt gulvareal i bygg eid av offentlig sektor renoveres hvert år til enten nær-nullenergibygg eller nullutslippsbygg (art. 6(1)). Det er også foreslått enkelte generelle krav om utvidet energimerking og nullutslipp til offentlige bygg i det

reviderte bygningsenergidirektivet.<sup>38</sup> Slike krav vil også kunne ha betydning for offentlige anskaffelser.

Kommisjonen har nylig lagt frem **forslag til en forordning om kritiske råvarer** («*European critical raw materials Act*») for å sikre EUs tilgang til en sikker, diversifisert, rimelig, og bærekraftig tilgang til kritiske råvarer.<sup>39</sup> Art. 25 om nasjonale tiltak for sirkularitet sier at medlemslandene skal vedta og gjennomføre nasjonale programmer med tiltak for å blant annet øke bruken av sekundære råvarer i produksjon, inkludert å ta materialgjenvunnet innhold i betraktning i tildelingskriterier knyttet til offentlige anskaffelser, jf. art. 25 nr. 1 bokstav c. Slike programmer skal særlig dekke produkter og avfall som ikke allerede er underlagt spesifikke EU-krav om innsamling, behandling, materialgjenvinning og ombruk. Tiltak som gjelder produkter og avfall som allerede er underlagt eksisterende EU-krav, skal gjennomføres i samsvar med slike krav, jf. art. 25 nr. 2. Selv om forslaget ikke bruker begrepet standardiserte minimumskrav, vil programmer og tiltak fastsatt i medhold av denne bestemmelsen, avhengig av hvordan de utformes i prinsippet kunne være å anse som standardiserte minimumskrav. Det fremstår som om medlemslandene gis en viss frihet i utformingen.

Kommisjonen har også nylig lagt frem **forslag til forordning om et rammeverk med tiltak for å styrke EUs system for produksjon av nullutslippsteknologi** («*Net zero Industry Act*»)<sup>40</sup>. Formålet med forslaget er å forenkle det regulatoriske rammeverket, og forbedre investeringsklimaet for unionens produksjonskapasitet for nøkkelteknologier for å nå unionens mål om klimanøytralitet, sikre et robust dekarbonisert energisystem, samt å bidra til å redusere forurensning, til fordel for folkehelse og det globale miljøet. I fortalen premiss 25 vises det til at anskaffelsesdirektivene allerede gir mulighet til å hensynta andre kriterier enn pris og kostnad for å identifisere det mest økonomisk fordelaktige tilbudet, som for eksempel sosiale, miljømessige og innovative kvaliteter. Det vises også til at når offentlige myndigheter tildeler kontrakter for nullutslippsteknologi, bør de evaluere tilbudenes bidrag til bærekraft og robusthet, knyttet til både miljømessig bærekraft, innovasjon, systemintegrasjon og robusthet. I premiss 27 avgrenser Kommisjonen mot EU-regelverk som allerede gjelder for spesifikke teknologier, som f.eks. forslaget til økodesignforordning og ny batteriforordning. Det vises videre til at ved vurdering av miljømessig bærekraft iht. dette forordningsforslaget, så kan offentlige oppdragsgivere ta i betraktning flere elementer som påvirker klima og miljø. Dette kan for eksempel være holdbarhet, pålitelighet, mulighetene for reparasjon og vedlikehold, mulighetene for gjenvinning, innhold av ulike stoffer, forbruk av energi, vann og andre ressurser i ulike faser av livssyklusen, vekt og volum av produktet og emballasjen, eventuell inkorporering av gjenvunnet materiale, miljøfotavtrykk, klimafotavtrykk, karbonavtrykk, utslipp av mikroplast, utslipp på ulike trinn av livssyklusen, eventuelt avfall mv. For å redusere administrative byrder, særlig for mindre oppdragsgivere og kontrakter med lav verdi og som dermed ikke har stor påvirkning på markedet, foreslås det i premiss 33 en overgangsperiode på to år for offentlige oppdragsgivere som ikke er

<sup>38</sup> [Forslag til revidert bygningsenergidirektiv - regjeringen.no](#)

<sup>39</sup> [EUR-Lex - 52023PC0160 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#) og [European Critical Raw Materials Act \(europa.eu\)](#)

<sup>40</sup> [EUR-Lex - 52023PC0161 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

innkjøpssentraler, og for kontrakter med en verdi under 25 millioner euro, før de må anvende relevante bestemmelser om bærekraft i forordningen.

Forslaget har en omfattende bestemmelse om bærekraft og robusthet i offentlige anskaffelser i art. 19. Iht. nr. 1 skal oppdragsgivere, når de anskaffer nærmere angitt teknologi, velge de mest økonomisk fordelaktige leverandørene. Dette innebærer ifølge bestemmelsen det beste forholdet mellom pris og kvalitet, og minst det bidraget til bærekraft og robusthet som følger av anskaffelsesdirektivene. Leverandørens bidrag til bærekraft og robusthet skal baseres på følgende kumulative kriterier: nr. 2 a) miljømessig bærekraft som går utover minimumskravene i relevant lovgivning, b) innvirkning og kvaliteten av gjennomføringsplanen, inkludert tiltak for håndtering av risiko, der hvor det er behov for å utvikle innovative løsninger, c) leverandørens bidrag til integrasjon av energisystemet, og d) leverandørens bidrag til robusthet, med hensyn til andelen av produkter som blant annet stammer fra en enkelt forsyningskilde. Kriteriene skal være objektive, transparente og ikke-diskriminerende, jf. nr. 2. Nr. 3. pålegger oppdragsgivere å gi tildelingskriterier knyttet til leverandørens bidrag til bærekraft og robusthet en vekt på mellom 15 og 30 prosent. Det er også mulig å gi art. 19(2) bokstav a og b en høyere vekt. Nr. 4 har enkelte unntak fra kravene om å legge vekt på robusthet og bærekraft i art. 19 blant annet dersom dette vil innebære uproporsjonale kostnader eller tekniske vanskeligheter, jf. første punktum. En kostnadsforskjell på over 10 prosent kan ifølge andre punktum presumeres å være uproporsjonal. Kravene i nr. 3 vil kunne karakteriseres som standardiserte minimumskrav i henhold til definisjonen i pkt. 3 i denne utredningen.

For oversiktens skyld kan det nevnes at grønne offentlige anskaffelser er nevnt, eller brukes som virkemiddel, i flere andre regelverksforslag og verktøy knyttet til EUs grønne giv, men *uten at disse kan anses å fastsette standardiserte minimumskrav på området*. Dette gjelder for eksempel et av Komisjonens regelverksforslag for å styrke forbrukervernet i det grønne skiftet, **direktivforslaget om underbygging og kommunikasjon av eksplisitte miljøpåstander** («*Green Claims Directive*»)<sup>41</sup>. Her nevnes EUs GPP-kriterier i foralepunkt 17 som et eksempel på et kunnskapsgrunnlag, og i art. 17 *Penalties* er midlertidig utelukkelse fra offentlige anskaffelser i 12 mnd en av reaksjonene medlemslandene skal innføre for brudd på direktivet. Midlertidig utelukkelse fra offentlige anskaffelser er også foreslått som en reaksjon i **forslaget til forordning om avskogingsfrie råvarer**<sup>42</sup> (art. 23 nr. 2 bokstav d) og i **forslag til ny grensekryssforordning** (art. 60 nr. 3 bokstav d)<sup>43</sup>. Et annet eksempel er **EUs rammeverk for å måle utvikling av sirkulær økonomi** (indikatorer)<sup>44</sup>, hvor andelen offentlige anskaffelser i EU som inneholder miljøkrav er en av ti hovedindikatorer for måling av utviklingen mot en sirkulær økonomi. Det er også en rekke EU-rettsakter som stiller krav til offentlige anskaffelser på andre områder enn klima og miljø. Ettersom dette oppdraget kun omfatter standardiserte minimumskrav til klima og miljø, behandler DFØ imidlertid ikke disse rettsaktene/forslagene i denne utredningen.

<sup>41</sup> [EUR-Lex - 52023PC0166 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

<sup>42</sup> [EUR-Lex - 52021PC0706 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

<sup>43</sup> [EUR-Lex - 52021PC0709 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

<sup>44</sup> [monitoring-framework.pdf \(europa.eu\)](#) og [Rammeverk for sirkulær økonomi - regjeringen.no](#)

## 5 Eksempler fra andre europeiske land

Nedenfor følger noen eksempler fra europeiske land. For å gi et bredt bilde har vi også tatt med tiltak som ikke er standardiserte minimumskrav, men som ligner på slike. Listen er ikke komplett fordi relevante eksempler kan ligge i andre politiske tiltak som vi ikke har kartlagt. Videre er situasjonen i rask utvikling. Oversikten er inkludert for å bidra til forståelse og inspirasjon.

### 5.1 Danmark

Danmark har inntatt et krav om «kjøp grønt, eller forklar»-prinsipp i utbudsloven<sup>45</sup> (jf. unntaksmekanismen beskrevet ovenfor). "Køb grønt eller forklar"-prinsipp beskrives slik<sup>46</sup>:

Der indføres en bestemmelse i såvel udbudsloven som tilbudsloven, som bemyndiger Erhvervsministeren at fastsætte nærmere regler om, at ordregivere i udbudsmaterialet skal forklare, hvis de ikke inddrager miljø- eller klimahensyn i udbudet. Bestemmelsen vil således medfører hjemmel til fastsættelsen af et såkaldt "køb grønt eller forklar"-prinsip.

Det er i lovbemærkningerne angivet, at Erhvervsministeren eksempelvis kan fastsætte nærmere regler for, hvilke konkrete miljø- og klimahensyn som ordregivere skal oplyse baggrunden for ikke at inddrage i sit udbud. Formålet med at indføre en hjemmel til at fastsætte nærmere regler fremfor at fastsætte konkrete regler i loven, er, at en hjemmel kan benyttes til at understøtte en dynamisk udvikling af grønne krav i udbud i takt med, at der bliver bedre muligheder for at købe grønt.

Det indføres endvidere i Lov om Klagenævnet for Udbud en bestemmelse, hvorefter ordregiver kan pålægges en økonomisk sanktion/ bøde på 1 pct. af værdien af den udbudte kontrakt eller rammeaftale, dog maksimalt 100.000 kr., hvis ordregiver ikke har angivet en begrundelse for, at ordregiver ikke inddrager miljø- eller klimahensyn i udbudet.»

Danmark har i sin strategi for grønne offentlige anskaffelser (2020)<sup>47</sup> beskrevet at det for visse produktgrupper vil være obligatorisk å stille krav om miljømerking: tørkepapir/toalettpapir, rengjøringsprodukter, papir/trykksaker, såpe/hygieneartikler. Det er satt mål om at alle statlige anskaffelser skal være miljømerkede innen 2030.

Danmark har nettopp innført generelle krav<sup>48</sup> til dokumentasjon av klimapåvirkning fra nybygg, samt maksgrenser for bygg over 1000 kvm. Dette gjelder ikke spesifikt for offentlige anskaffelser.

### 5.2 Finland

Finland har fastsatt en strategi for sirkulær økonomi, der et tiltak er utvikling av krav til lavkarbon bygg- og anleggsvirksomhet som støtter sirkularitet og som kan innføres i løpet av

<sup>45</sup> <https://em.dk/nyhedsarkiv/2022/juni/ny-udbudslov-sikrer-flere-laerlinge/> (pkt. 3)

<sup>46</sup> <https://www.plesner.com/da-dk/insights/artikler/2022/06/aendring-af-udbudsloven-vedtaget>

<sup>47</sup> [Grønne indkøb for en grøn fremtid \(oes.dk\)](https://www.oes.dk/Grønne-indkøb-for-en-grøn-fremtid)

<sup>48</sup> <https://byggeriogklima.dk/nyheder/klimakrav-til-nybyggeri-traadt-i-kraft/>

2023. I tillegg har flere nasjonale myndigheter og større kommuner inngått en avtale om nullutslipps-anleggsplasser innen utgangen av 2025<sup>49</sup>.

## 5.3 Frankrike<sup>50</sup>

Med hjemmel i loven om klima og bærekraft har regjeringen fastsatt en forskrift<sup>51</sup> (2. mai 2022) som endrer anskaffelsesregelverket for å ivareta klima- og miljøhensyn.

De fleste av disse kravene relaterer seg til oppdragsgivernes anskaffelsesprosesser:

- Fra 1. januar 2023 må offentlige innkjøpere med et årlig anskaffelsesvolum på mer enn 50 millioner euro (dvs. ca. 320 virksomheter i Frankrike) vedta og offentliggjøre et skjema for bærekraftige anskaffelser (SPASER<sup>52</sup>: sosial og økologisk ansvarlig offentlig anskaffelsesordning). Skjemaet skal inneholde konkrete indikatorer i form av i antall/andeler kontrakter med miljøkrav (eller anskaffelsesverdier) og skal publiseres annethvert år (f.eks. Lyons SPACER<sup>53</sup>).
- Innen 2026 skal bærekraftshensyn vurderes i alle ledd av anskaffelsen. 100% av offentlige anskaffelser skal inneholde minst et miljøkrav, og 30% av anskaffelsene skal inneholde minst et krav for sosiale forhold<sup>54</sup> (jf. ny nasjonal handlingsplan for bærekraftige anskaffelser (PNAD<sup>55</sup>).
- I tillegg til kravene om systematiske endringer hjemlet i klima- og motstandsdyktighetsloven er det fastsatt flere kategorispesifikke krav hjemlet i sektorregelverket. F.eks. krever loven om landbruk og mat at 50% av maten kjøpt av kantiner (offentlige fra 2022 og private fra 2024) er kvalitets- og bærekraftsprodukter, og at 20% av produktene er økologiske<sup>56</sup>.

AGEC-loven (avfallsforebygging og sirkulær økonomi) stiller noen krav rettet spesielt mot offentlige anskaffelser av spesifikke produkter (§ 58<sup>57</sup>). Der er det fastsatt krav til gjenvinnin/bruktandel avhengig av innkjøpskategori (20% - 40%), samt krav til rapportering. Andelene beregnes med utgangspunkt i verdi, ikke vekt.

Forskrift 20216-412 pålegger offentlige innkjøpere å stille energikrav for visse produkter<sup>58</sup>.

## 5.4 Tyskland

Tyskland innførte i januar 2022 en plikt for føderale myndigheter til å så langt som mulig beregne klimagassutslippene fra hele livsløpet av en vare eller en tjeneste. Dvs. at en form

---

<sup>49</sup> [5.1 Update Members GPP AG\\_final.pdf \(europa.eu\), s. 12-13](#)

<sup>50</sup> <https://www.economie.gouv.fr/cedef/achats-publics-durables>

<sup>51</sup> [https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=BrE-UuPQJRFRcLJ25MprSJ8wJorJFT\\_MbK-JkEwE60=](https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=BrE-UuPQJRFRcLJ25MprSJ8wJorJFT_MbK-JkEwE60=)

<sup>52</sup> <https://www.village-justice.com/articles/achats-publics-responsables-spaser,44635.html>

<sup>53</sup> <https://www.lyon.fr/vie-municipale/le-schema-de-promotion-des-achats-socialement-et-ecologiquement-responsables-spaser>

<sup>54</sup> [https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/17\\_03\\_2022/5.1%20Update%20Members%20GPP%20AG\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/17_03_2022/5.1%20Update%20Members%20GPP%20AG_final.pdf)

<sup>55</sup> <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/PNAD-PAGEAPAGE-SCREEN%283%29.pdf>

<sup>56</sup> <https://ma-cantine.agriculture.gouv.fr/mesures-phares/qualite-des-produits/>

<sup>57</sup> <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Notice%20explicative%20DCE%202021-254%20art%2058.pdf>

<sup>58</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000032371845>

for skygge-karbonpris må inkluderes i vurderingen av ulike tilbud. Tyskland har satt seg et mål om at de føderale anskaffelsene skal være klimanøytrale innen 2030<sup>59</sup>.

## 5.5 Sveits

Sveits satser på en klimanøytral forvaltning innen 2030. De har innført en minimum-gullstandard for bærekraft for alle bygg, plikt til å anskaffe elektriske kjøretøy for alle sivile, offentlige formål, og fortsatt bruk av fornybare energikilder til oppvarming og elektrisitet, samt bærekraftige pensjonsfond. F.o.m. 2026 vil alle anskaffelser av energi være bærekraftige – dette er allerede tilfellet for statlige oppdragsgivere<sup>60</sup>.

## 5.6 Østerrike<sup>61</sup>

Handlingsplanen for bærekraftige offentlige anskaffelser er nylig revidert og definerer standardiserte minimumskrav<sup>62</sup> for 16 produktkategorier. Kravene er pålagt for departementene og den sentrale innkjøpsorganisasjonen, og anbefalt for andre offentlige oppdragsgivere.

## 5.7 Belgia

Belgia utreder nå hvilke innkjøpskategorier som skal prioriteres når det gjelder bærekraft. De planlegger å definere minstekrav for disse fra høsten.

## 5.8 Nederland

Nederland har et verktøy med anbefalte krav og kriterier<sup>63</sup> (jfr. Kriterieveivisen<sup>64</sup>). Statlige virksomheter er forpliktet til å bruke minst det laveste nivået (nivå 1).

## 5.9 Kroatia

Kroatia har pålagt alle statlige oppdragsgivere å benytte grønne offentlige anskaffelseskriterier i sine anskaffelser, innen kategoriene kontormateriell, forbruksmaterieell, PC og PC-utstyr, kjøretøy og elektriske produkter. Det henvises til å benytte Europakommisjonens kriteriesett for grønne anskaffelser. Miljøverndepartementet er pålagt å publisere hvilke kutt i klimagassutslipp denne plikten resulterer i f.o.m. 2022<sup>65</sup>.

---

<sup>59</sup> [5.1 Update Members GPP AG final.pdf \(europa.eu\)](#), s. 16

<sup>60</sup> [5.1 Update Members GPP AG final.pdf \(europa.eu\)](#), s. 33

<sup>61</sup> [https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/17\\_03\\_2022/5.1%20Update%20Members%20GPP%20AG\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/17_03_2022/5.1%20Update%20Members%20GPP%20AG_final.pdf)

<sup>62</sup> <https://www.nabe.gv.at/en/nabe-criteria/>

<sup>63</sup> <https://www.mvicriteria.nl/en/>

<sup>64</sup> <https://kriterieveiviseren.anskaffelser.no/>

<sup>65</sup> [5.1 Update Members GPP AG final.pdf \(europa.eu\)](#), s. 10



## 6 Situasjonen i Norge – Erfaring med bruk av standardiserte minimumskrav

### 6.1 GRIP/Difi/Digdir/DFØ anbefalte minimumskrav 1998 og videre

Styret i GRIP ønsket å gi miljøvennlige virksomheter et konkurransefortrinn i offentlige anskaffelser. GRIP<sup>66</sup> begynte arbeidet med miljøhensyn i offentlige anskaffelser i 1998 og publiserte den første veilederen for miljøeffektivt innkjøp i 1999. Innkjøperne signaliserte et behov for kvalitetssikrede og tydelige krav og kriterier. Fra 2006 ble «standardisering» formalisert gjennom en involverende utviklingsprosess med formell godkjenning av et offentlig oppnevnt «innkjøpspanel»<sup>67</sup> med representasjon fra de største innkjøpsmiljøene og relevante aktører.

Innkjøpspanelets arbeid ble deretter innlemmet i Difis arbeid med offentlige anskaffelser i 2008. Difis satsing på miljøhensyn i offentlige anskaffelser, inkludert de frivillige anbefalte grønne kravene og kriteriene, ble avvirket i 2013 og reetablert i 2017.

The screenshot shows a news article from 'Kommunal Rapport'. The main headline is 'Kommunale innkjøp blir mer miljøvennlige'. The sub-headline reads: 'De første miljøkriteriene for offentlige innkjøp er klare. Ved å kutte ned på flyreiser og energiforbruk i offentlige bygg, kan både utslipp og kostnader reduseres.' The article text mentions that criteria for seven product areas were handed over to the government last week and that the panel will work on criteria for 16 product areas. It also mentions Bjørn Strandli, leader of the panel, and notes that larger municipalities like Bergen and Oslo are already following the criteria.

Arbeidet med frivillige standardiserte krav tok utgangspunkt i følgende behov:

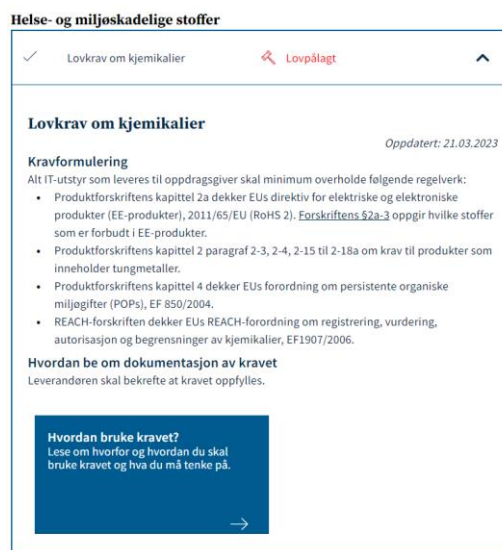
- Miljøkompetanse: de fleste innkjøpere trengte bistand for å identifisere de viktigste miljøutfordringene å ta hensyn til og hvordan disse skulle innlemmes i konkurransegrunnlaget og brukes under evaluering. De ønsket helst ferdige, kvalitetssikrede krav/kriterier som de kunne anvende.
- Markedskunnskap: Det var utfordrende å vite hva markedet kunne levere som grunnlag for å stille egnede krav.
- Leverandørene ønsket forutsigbare og tydelige krav til varer og tjenester, og til dokumentasjon av disse, som innspill til produktutvikling og for å redusere transaksjonskostnader. De ønsket også gjerne å delta i utviklingsarbeidet.

For å møte disse utfordringen utviklet Difi (senere Digdir og DFØ) følgende verktøy for innkjøpsmiljøene:

<sup>66</sup> <https://www.vestforsk.no/sites/default/files/2017-12/Vf-rapport%2010-2016%20Gr%C3%B8nne%20innkj%C3%B8p%20HFK-enderlig.pdf>

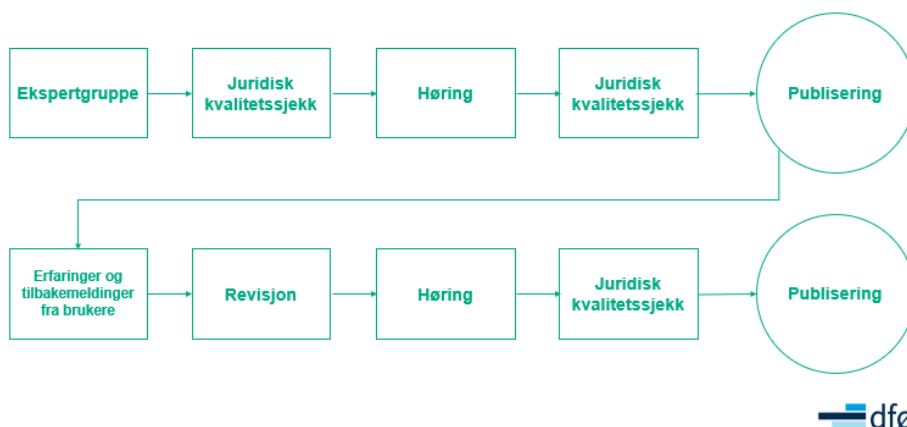
<sup>67</sup> <https://www.kommunal-rapport.no/miljoe/kommunale-innkjop-bli-mer-miljovennlige/64674/>

- Generell **veiledning** om hvordan miljø-krav/kriterier kunne flettes inn i anskaffelsesarbeid: behovsdefinisjon, kvalifikasjonskrav, tekniske krav, tildelingskriterier, dokumentasjonskrav, kontraktskrav, evaluering, kontraktsoppfølging.
- Et nettbasert **verktøy** (Kriterieveiviseren<sup>68</sup>) der innkjøpere kan innhente standardtekster til krav (både til leveransen og dokumentasjon). Verktøyet har vært revidert flere ganger. Den nyeste versjonen (lansert mars 2023) er utviklet i tett samarbeid med brukermiljøene og vesentlig forenklet. Spesielt er DFØs minimumsanbefalinger og relevante pålagte krav tydeliggjort, f.eks. til produktforskriften eller nullutslippsforskriften for kjøretøy. Se illustrasjon.
- Kategoritilpassede **tekster** som kan klippes og limes rett inn i konkurransedokumenter. Disse presenteres i en kategorispesifikk kontekst med veiledning. P.t. er følgende kategorier dekket: anlegg, avfallsinnsamling, bygg, IT-utstyr, mat/måltidstjenester, møbler og transport.



Proessen for utvikling og revisjon av krav og kriterier sikrer medvirkning og juridisk kvalitet:

### Prosess for utvikling av krav og kriterier



Etterlevelseskontroll for å sjekke hvor ofte tekstene brukes har vært basert på tekstgjennomgang av konkurransedokumentene<sup>69</sup>. Fram til i fjor ble dette gjort manuelt på ad hoc basis. Etter etableringen av DFØs database for anskaffelsesanalyse hentes de fleste konkurransedokumenter inn automatisk og analyseres maskinelt for å gi et bilde av bruk av kravene. Analysen sier imidlertid ikke noe om effekten av bruk av kriteriene.

<sup>68</sup> <https://kriterieveiviseren.anskaffelser.no/>

<sup>69</sup> <https://dfo.no/nokkeltall-og-statistikk/innkjop-i-offentlig-sektor/andel-klima-og-miljovennlige-offentlige-anskaffelser>

## 6.2 Pålagt standardiserte minstekrav til kjøretøy 2019 og videre

Som beskrevet ovenfor finnes det mange eksempler på standardiserte minimums-miljøkrav til varer og tjenester som er relevante for offentlige anskaffelser uten at disse er en lov- eller forskriftsfestet plikt, som f.eks. EUs GPP kriteriene<sup>70</sup> og DFØs kriterieveiviser<sup>71</sup>.

Når det gjelder pålagte minimumskrav, har vi mest erfaring med standardiserte minimumskrav for klima- og miljø i offentlige anskaffelser av kjøretøy. Kravene har vært revidert flere ganger i et samarbeid på tvers av de relevante direktoratene (Statens vegvesen, Miljødirektoratet og DFØ). Erfaringene fra dette arbeidet er såpass relevant for et eventuelt nytt arbeid med pålagte minimumskrav at vi her vil gi en detaljert beskrivelse.

### 6.2.1 Bakgrunn for forskriften

De nåværende minimumskravene er fastsatt i forskrift 20. desember 2022 nr. 2384 om utslippskrav til kjøretøy ved offentlig anskaffelse til veitransport («nullutslippsforskriften kjøretøy»).<sup>72</sup> Forskriften er fastsatt med hjemmel i anskaffelsesloven § 16 fjerde ledd og yrkestransportlova § 11a. Den opprinnelige forskriften trådte i kraft 1.1.2018 for å gjennomføre direktiv 2009/33/EF om fremme av renere og mer energieffektive kjøretøy til veitransport i norsk rett, som i første versjon stilte krav til enkelte anskaffelser (over EU-terskelverdi), men ble revidert i 2019 til å stille krav til medlemslandene om å oppnå spesifikke andeler av lav/nullutslippskjøretøy i offentlige anskaffelser.

De siste versjonene av den norske forskriften avspeiler norsk politikk som har et høyere ambisjonsnivå enn det som følger av direktivet. Forskriften skal bidra til regjeringens ambisjon om å halvere utslippene fra transportsektoren innen 2030 og de tilhørende målene for transportsektoren i Nasjonal transportplan, og forventes å overoppfylle Norges forpliktelse til EU.

### 6.2.2 Selve forskriften

Forskriftens formål er å sikre at offentlig anskaffelser av kjøretøy bidrar til å fremme og stimulere markedet for nullutslippsløsninger i veitransporten, jf. § 1. I henhold til § 2 første punktum gjelder forskriften for alle anskaffelser av kjøretøy til veitransport, med enkelte unntak som for eksempel kjøretøy ment for bruk av Forsvaret, brannvesen og politi. Etter § 3 skal offentlig oppdragsgiver, operatør og deres underleverandører stille nullutslippskrav ved anskaffelse av personbil, varebil, buss, bybuss og lastebil. I § 4 første ledd bokstav a-e er det oppstilt en mulighet for å gjøre unntak fra miljøkravene i § 3 på nærmere bestemte vilkår. Fra 1. januar 2023 gjelder plikten i forskriften til å kjøpe nullutslippskjøretøy også for større varebiler, i tillegg til personbil og lette varebiler. Det er også innført en del forenklingsegrep i forskriften, blant annet at plikten om dispensasjonssøknad ved unntak er erstattet av en

<sup>70</sup> [https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu\\_gpp\\_criteria\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm)

<sup>71</sup> <https://kriterieveiviseren.anskaffelser.no/>

<sup>72</sup> [Forskrift om utslippskrav til kjøretøy ved offentlig anskaffelse til veitransport - Lovdata](#)

enkel meldeplikt, jf. § 5.<sup>73</sup> Rapporteringsplikten er bevisst gjort minst mulig arbeidskrevende for oppdragsgivere, bl.a. med direkte lenke fra forskriftens tekst til veiledning om unntak og skjemaet for innmelding av unntak.

I arbeidet med forskriften ble problemstillinger knyttet til etterlevelse drøftet. En problemstilling var at loven om offentlige anskaffelser gir interessenter (utenom tilbydere) få muligheter til å reagere på evt. manglende bruk av minimumskrav. Oppfølging av standardiserte minimumskrav i selve leveransene (f.eks. avrop på rammeavtale på kjøretøy) når kravene ikke er stilt i konkurransedokumentene er tilsvarende utfordrende.

### 6.2.3 Utvikling av forskriften

Da den opprinnelige forskriften ble fastsatt i 2018, var det en forskrift uten sanksjoner og med få muligheter for oppfølging, både når det gjaldt enkeltbrudd på forskriftens plikt om å stille miljøkrav i anskaffelser, og mulighet til å følge utviklingen i bruk av miljøkrav generelt. I 2019 innhentet DFØ data som indikerte lav grad av etterlevelse av forskriftens krav. ECON, på oppdrag fra Samferdselsdepartementet, bekreftet DFØs antagelser og begrunnet avviket delvis med svak kjennskap til forskriften i innkjøpsmiljøene<sup>74</sup>. Erfaringene synliggjorde behov for å koble kommunikasjons- og oppfølgingstiltak til innføring av minimumskrav.

Ved første revisjon av forskriften ble det derfor opprettet et faglig samarbeid mellom Statens vegvesen (oppdragstaker fra Samferdselsdepartementet og prosjektledelse), Miljødirektoratet (framskrivning av teknologier og priser, og samfunnsøkonomiske analyser) og DFØ (kobling til anskaffelsesprosesser, kommunikasjon og etterlevelseskroll). Etatene er nå i gang med tredje revisjon av forskriften (krav til buss).

### 6.2.4 Driftsopplegg for etterlevelse og rapportering

Med utgangspunkt i DFØs innhenting av data fra kjøretøyregisteret i 2019, har DFØ utviklet dataverktøy som muliggjør nasjonal oppfølging av utviklingen, både på statistikknivå, og med mulighet å identifisere avvik på virksomhets- og kjøretøynivå. Verktøyet følger ikke om det stilles krav i konkurransen, men om kjøretøy som registreres tilfredsstillt kravene.

DFØ har ansvar for å koble sammen registerdata med unntaksinnmeldingene for å få oversikt over om offentlige anskaffelser følger kravene, og om det registreres unntak (med begrunnelse). Ved avvik kan oppdragsgiver kontaktes for å tilby bistand og/eller informere om forskriften. Denne dialogen med oppdragsgiver blir da treffsikker og relevant. Både statistikken og innmeldingen brukes til å prioritere tiltak videre.

Oppfølgingsverktøyene [bilparkdata](#) og [nye kjøretøy](#) (beta) er gjort offentlig tilgjengelig. De brukes både til å følge opp statistikk på nasjonal plan (bl.a. Finansdepartements etatsyring av DFØ), men har også vist seg å være veldig nyttige for offentlige virksomheter som trenger

<sup>73</sup> [Registrering av unntak fra forskrift om energi- og miljøkrav ved offentlig anskaffelse av kjøretøy til veitransport | Anskaffelser.no](#) (rapporteringsskjema)

<sup>74</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/5fec76b24f784110bc54453647610b1f/nye-utslippskrav-ved-offentlige-anskaffelser-av-kjoretoy-19.12.19.pdf>

å få oversikt over egen bilpark og for leverandører av mobilitetsløsninger når de skal foreslå løsninger for kommunene (over 10 000 treff siden lansering i 2021).

### 6.3 Forskriftsfestede minimumskrav for skip

DFØ, Miljødirektoratet, Statens vegvesen og Sjøfartsdirektoratet har utredet forslag til standardiserte minimumskrav i form av obligatoriske miljøkrav i anskaffelser av ferger, hurtigbåter og sjøtransport (transport av masser i bygge- og anleggsprosjekter).<sup>75</sup> Utredningen er til vurdering i Klima- og miljødepartementet. For anskaffelser av ferger og hurtigbåter foreslår direktoratene en forskrift som angir en plikt til å stille krav om nullutslippsløsning i anskaffelser, men oppdragsgiver kan også gjøre unntak i noen snevre tilfeller. Oppdragsgiver må imidlertid dokumentere hvorfor de har gjort unntak. Dette vil gi direktoratene god informasjon for videre oppfølging. Utredningen foreslår at det for sjøtransport i første omgang innføres en forskrift med plikt til markedsdialog og en enkel rapportering. Tanken er at en forskrift, når markedet er mer modent og man har erfaring med å stille miljøkrav til sjøtransport i anskaffelser, vil kunne utvides til at det også kommer konkrete plikter til krav oppdragsgivere skal stille i anskaffelser.

### 6.4 Noen læringspunkter fra arbeidet med pålagte minimumskrav

**Unntak** er nødvendige for å unngå at hensynet til noen få anskaffelsessituasjoner resulterer i at ambisjonsnivået for minimumskravene blir for lave: minimumskravene bør heve nivået for de fleste anskaffelser. Eventuell bruk av unntaksbestemmelser må ikke være en unødvendig administrativ byrde og må reflektere at det er innkjøperens skjønn som gjelder ved vurdering av bruk av unntaksbestemmelsene, men bruk av unntaksbestemmelsene må etterfølges av en forklaring om hvorfor unntaket brukes.

**Etterlevelshensyn** og behov for statistikk må ivaretas i arbeid med fastsettelse av standardiserte minimumskrav. Mål og resultatstyring krever rapportering av effekt av tiltak og danner grunnlag for læring og eventuelle korrigerende tiltak. Ved etablering av målesystemer bør man sørge for at innsamlede data er mest mulig nyttig for flest mulig målgrupper (myndigheter, innkjøpere, leverandører, pressen og forskning).

**Sanksjonsmuligheter** finnes ikke i «kjøretøysforskriften»<sup>76</sup> fordi den er hjemlet i lov om offentlige anskaffelser som er uten sanksjonsbestemmelse. Arbeidshypotesen til faggruppen fra Vegvesenet, Miljødirektoratet og DFØ som utarbeidet forslag til forskriftsendringene er at en kombinasjon av offentliggjøring av detaljdata, publisering av statistikk og oppfølging av enkelte avvik vil kunne erstatte sanksjoner. DFØs erfaringer hittil viser at arbeidshypotesen holder: markedet er opptatt av å registrere unntakene (78 unntak per 1. mai 2023) og disse gir et godt grunnlag for oppfølging direkte med innkjøpere.

**Samarbeid** på tvers av sektorene er nødvendig for å samle bredden av kompetansen som er nødvendig i utarbeidelse av minimumskrav. Når det gjelder kjøretøy, har arbeidet vært ledet

<sup>75</sup> [Lav- og nullutslippskrav ved anskaffelse av ferger og hurtigbåter | DFØ \(dfo.no\)](#)

<sup>76</sup> <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2022-12-20-2384>

av Vegvesenet (Samferdselsdepartementet har ansvar for norsk transport politikk og CVD-direktivet), men det ble flere ganger åpnet for at prosjektledelse bør legges til DFØ.

## 7 Hvordan utvikles, iverksettes og følges standardiserte minimumskrav opp?

Standardiserte minimumskrav utvikles på ulike måter av ulike aktører. Alle følger imidlertid den samme grunnleggende prosessen: valg av kategori, kartlegging og prioritering av miljøutfordringer og muligheter for forbedring, utvikling av egnede krav/kriterier som kan brukes i anskaffelsessammenheng (og tilhørende krav til dokumentasjon), og deretter publisering og kommunikasjon. For å sikre medvirkning fra andre relevante kompetansemiljøer, involveres innkjøpere, leverandører, miljøeksperter og anskaffelsesjurister i prosessene. Problemstillinger knyttet til oppfølging/etterlevelse drøftes i varierende grad.

Selv om de ulike aktørene som utarbeider standardiserte minimumskrav grovt sett følger samme fremgangsmåte, kan den konkrete iverksettelsen i praksis være forskjellig. Vi beskriver her noen varianter for å få fram forskjellene:

- **DFØ** utarbeider anbefalte, frivillige krav som legges ut i et brukervennlig verktøy: på kriterieveviseren<sup>77</sup>. Utviklingsprosessen er beskrevet [ovenfor](#). Medvirkning sikres gjennom ekspertgruppene. Alle kravene er nettopp revidert og i denne sammenheng har det blitt lagt stor vekt på brukertesting. Produktet som tilbys innkjøperne er «klipp og lim»-tekster til konkurransegrunnlag i form av krav til leverandører, leveransen eller kontrakt, samt tilhørende krav til dokumentasjon. I noen tilfeller vil tekstene i DFØs kriterier henvide til forskriftsfestede krav (se under). Disse er flagget spesielt som «Lovpålagt», f.eks. kjøretøy<sup>78</sup>. Oppfølging av bruk av disse standardiserte minimumskravene skjer hovedsakelig gjennom tekstanalyse av konkurransegrunnlag.
- **Offentlige myndigheter** utarbeider også forskrifter som stiller krav til offentlig anskaffelser i sammenheng med nasjonale sektorpolitiske mål. Da følges de alminnelige kravene til fastsettelse av forskrifter i forvaltningsloven og utredningsinstruksen. P.t. er dette bare gjort for kjøretøy (beskrevet [ovenfor](#)): I forbindelse med gjennomføring av [norsk](#) transportpolitikk, ba Samferdselsdepartementet (SD) Statens vegvesen (SVV) om å utarbeide et forslag til revisjon av forskriften. For å samle nødvendig kompetanse (kjøretøyteknikk, samfunnsøkonomi, anskaffelse, miljø/klima, marked/data/statistikk, og jus) ble dette gjort i samarbeid med Miljødirektoratet og DFØ. Anbefalingen fra SVV ble oversendt SD som drøftet med relevante departementer, og så gjennomførte SVV en høring<sup>79</sup>. Oppsummering fra høringen ble oversendt SD, som fastsatte forskriften<sup>80</sup>. For å sikre at innkjøpere vet om forskriften, og kan håndtere den, har DFØ informert<sup>81</sup> og

<sup>77</sup> <https://kriterieveviseren.anskaffelser.no/>

<sup>78</sup> <https://kriterieveviseren.anskaffelser.no/valg/person-og-varebiler>

<sup>79</sup> <https://www.vegvesen.no/fag/publikasjoner/hoeringer/horing-om-endringer-om-i-forskrift-om-energi--og-miljokrav-ved-anskaffelse-av-kjoretoy-til-veitransport/>

<sup>80</sup> <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2022-12-20-2384>

<sup>81</sup> <https://anskaffelser.no/nyhetsarkiv/strengere-krav-om-nullutslipp-tunge-varebiler-og-enklere-forskrift>

oppdatert både den generelle veiledningen om kjøp av kjøretøy<sup>82</sup>, kravene på kriterieveiviseren<sup>83</sup>, veiledning for bruk av unntaksbestemmelsen<sup>84</sup>, samt eget skjema<sup>85</sup> for innmelding av evt. unntak for å sikre god kommunikasjon med innkjøpsmiljøene. Oppfølging skjer gjennom analyse av kjøretøyregisteret.

- **EU (GPP)** har siden 2008 utarbeidet veiledende krav og kriterier som en del av Green Public Procurement (GPP)-arbeidet under DG-Environment med råd fra ekspertgruppen (beskrevet [ovenfor](#)). Mye av fagarbeidet er delegert til EUs Joint Research Centre (JRC) som sørger for dybdekompetanse, involvering og koordinering/synergi med arbeid med krav/kriterier for EU-blomsten. Ansvar for oppfølging og analyse av anskaffelser delegeres til hvert enkelt medlemsland.
- **EU** arbeider også med juridisk bindende virkemidler for å stille krav offentlige anskaffelser. Clean Vehicles Directive (CVD – beskrevet [ovenfor](#)) er det mest konkrete eksemplet der man i første omgang stilte konkrete krav til innkjøpere, men i revidert direktiv stiller krav til medlemsland om oppnåelse av spesifisert **andeler** av anskaffelser som tilfredsstillende kravene. Direktivet gir landene frihet til å velge hvordan dette skal gjennomføres nasjonalt. Basert på oversikten [ovenfor](#) om planlagt EU-regelverk, kan det forventes en viss dreining fra bruk av direktiver til forordninger og delegerte rettsakter, noe som vil redusere muligheten for nasjonale valg i gjennomføringen. Det er også sannsynlig at regelverk som er relevant for offentlige anskaffelser vil være spredt i ulike regelverk. Dette øker behovet for sentral veiledning som gir en samlet oversikt for innkjøpere.

---

<sup>82</sup> <https://anskaffelser.no/hva-skal-du-kjope/transport/person-varebiler-og-tyngre-kjoretoy>

<sup>83</sup> <https://kriterieveiviseren.anskaffelser.no/valg/person-og-varebiler>

<sup>84</sup> <https://anskaffelser.no/hva-skal-du-kjope/transport/veiledning-om-unntak-kjoretoyforskriften>

<sup>85</sup> <https://anskaffelser.no/hva-skal-du-kjope/transport/skjema-unntak-kjoretoy>



## 8 Hvordan og på hvilke områder kan standardiserte minimumskrav bidra til å støtte opp om, supplere eller utfylle andre virkemidler innen klima og miljø.

Standardiserte minimumskrav har flere fordeler sammenlignet med ikke-standardiserte:

- Klarere og mer konsistente krav som er utarbeidet i åpne prosesser med markedet gir signaler til leverandørene som gjør det lettere for dem å forutsi/utvikle/innføre de etterspurte grønnere løsningene. Dette understøtter grønn innovasjon.
- Felles utarbeidelse og kvalitetssikring av kravene vil øke troverdigheten, relevans og prioritering av kravene som stilles. Dette maksimerer miljøeffekten av anskaffelseskravene.
- Gjenbruk av de samme kravene vil redusere kostnader knyttet til utarbeidelse av nødvendig miljødokumentasjon og kompetansebehovet for evaluering av innkommende tilbud. Dette reduserer både transaksjonskostnader og kompetansekrav for både oppdragsgivere og leverandører.

Det finnes flere andre virkemidler enn standardiserte minimumskrav som også kan bidra til å styrke miljøhensyn i offentlige anskaffelser (f.eks. regulering av markedet som helhet, bruk av tildelingskriterier, etc.). Noen av disse er alternative til standardiserte minimumskrav, men i mange tilfeller vil de kunne brukes i kombinasjon med minimumskrav. I enkelte tilfeller kan også andre virkemidler være mer effektive enn å benytte offentlige anskaffelser for å oppnå klima- og miljømål.

Effekten av samspillet når flere virkemidler anvendes parallelt for gjennomføring av politikk kan være utfordrende å forutsi. Et eksempel [beskrevet nedenfor](#) er samspillet mellom oppdragsgiverens krav til biodrivstoff i anskaffelser og omsetningskravet i produktforskriften.

Samspillet mellom virkemidler er ofte produktspesifikt og må kartlegges for hver kategori. Andre samspill er av mer generelle karakter, og beskrives her.

Vi har valgt å dele slike virkemidler i:

1. Virkemidler som stiller krav for **et helt marked eller leverandørene** og der egne krav til offentlige anskaffelser vil kunne resultere i kompenserende atferd i andre salgskanaler slik at nettoeffekten blir minimal (f.eks. omsetningskravet nevnt ovenfor og kvotesystemer generelt).
2. Virkemidler der det allerede stilles krav som **definerer og dokumenterer miljøegenskaper og hvor** det er potensial for effektivisering av transaksjonskostnader og mer konsistente signaler til markedet hvis man kan koordinere arbeidet (f.eks. EU blomsten og Svanen). Disse virkemidlene er ikke knyttet spesifikt til offentlige anskaffelser.

3. **Andre anskaffelsesrelaterte virkemidler** som kan brukes sammen med minimumskrav for å a) gjøre det mulig å heve ambisjonsnivået for minimumskravene, eller b) forsterke effekten av standardiserte minimumskrav, som f.eks. unntaksbestemmelser og etterlevelsesk kontroll («monitoring»).

Slikt samspill mellom andre virkemidler og offentlige anskaffelser er knyttet til bruk av offentlige anskaffelser som miljøpolitisk virkemiddel generelt. Samspill med andre virkemidler, både tilsiktet og tilfeldig, er også viktig å kartlegge og hensynta ved innføring av standardiserte minimumskrav.

## 8.1 Krav som stilles til et marked som helhet slik at krav i offentlige anskaffelser ikke vil ha merkbar effekt

### 8.1.1 Omsetningskrav (jf. produktforskriften kap. 3)

Mange oppdragsgivere (spesielt av kollektive transporttjenester) vil gjerne vise til lavt klimautslipp. En løsning har vært å stille som krav at operatør skal bruke 100% drivstoff fra ikke-fossile kilder («biodrivstoff»). En slik strategi stiller innkjøpere over komplekse og ressurskrevende (men løsbare) problemstillinger<sup>86</sup> knyttet til opprinnelseskontroll og reell klimanytte for biodrivstoffet. Utgangspunktet er at andelen biodrivstoff i drivstoff til veitrafikk i Norge reguleres av omsetningskravet i produktforskriften<sup>87</sup>. Når flytende biodrivstoff kjøpt gjennom offentlige anskaffelser også blir brukt til å oppfylle omsetningskravet, har dette virkemiddelet ikke effekt på totalt omsatt volum biodrivstoff i Norge<sup>88</sup>, samtidig som offentlige innkjøpere risikerer vesentlige økte drivstoffkostnader.

Miljødirektoratet har nylig utredet muligheten for et system for å skille «anskaffelseskrav-biodrivstoff» fra «omsetningskrav-biodrivstoff». De har ikke funnet en egnet innretning for et slikt system og foreslo at DFØ bør utrede mulighet for statlig innkjøpsveiledning.

### 8.1.2 Kvoteordninger

Bruk av standardiserte minimumskrav som påvirker kvotepliktig sektor innenfor EUs kvotesystem, kan medføre en dobbeltregulering. Miljødirektoratet vurderer at økt etterspørsel etter klimavennlige produkter produsert i kvotepliktig sektor ikke undergraver kvotesystemet.

### 8.1.3 Innblandingskrav for materialgjenvunnet råvare

Det er vedtatt innblandingskrav for materialgjenvunnet råvare i plastflasker i EUs direktiv om plastprodukter, og det er foreslått/vil foreslås slike innblandingskrav i flere andre EU-regelverk innen sirkulær økonomi. Dette bør hensyntas og vurderes opp mot eventuelle standardiserte minimumskrav.

<sup>86</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=RUEKYmDhiOo>

<sup>87</sup> [https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2004-06-01-922/KAPITTEL\\_5#KAPITTEL\\_5](https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2004-06-01-922/KAPITTEL_5#KAPITTEL_5)

<sup>88</sup> <https://www.miljodirektoratet.no/sharepoint/downloaditem?id=01FM3LD2VMUQJSS3HRVFBJUDVZJL3UTOND>

## 8.2 Eksisterende standardiserte krav som kan være relevante som minimumskrav

### 8.2.1 Merkeordninger for produkter (Svanen, Blomsten, BREEAM etc.)

Merkeordninger både definerer standardiserte minimumskrav for produkter og sørger for revisjon opp mot kravene. Det er derfor en lang tradisjon med bruk av kriterier fra miljømerkeordninger som krav, evt. med bruk av tildelte sertifikat som dokumentasjonskrav, samtidig som man skal åpne for tilsvarende dokumentasjon for å unngå urettferdige konkurransesituasjoner. Se DFØs veiledning<sup>89</sup> for mer info, forskrift om offentlige anskaffelser § 8-6<sup>90</sup> og kap. 1.2 og 4 i eksemplet fra Statsbygg<sup>91</sup> på bruk av henvisninger til miljømerker: «Annen miljømerking enn hva som fremkommer av kapittel 4 kan godtas dersom det kan dokumenteres likeverdig/tilsvarende miljøprestasjoner. Tilbydere som tilbyr andre merker enn det som er satt som krav, har ansvaret for å dokumentere at deres miljømerke og underliggende krav kan anses likeverdig/tilsvarende.»

Det er derfor naturlig å alltid se på krav og kriterier som brukes i merkeordninger ved eventuell innføring av standardiserte minimumskrav. Som nevnt ovenfor, koordinerer EU kartlegging av miljøutfordringer og -muligheter for både miljømerker og offentlige anskaffelser<sup>92</sup>.

### 8.2.2 Sertifiseringsordninger for virksomheter (Fyrtårn, EMAS, etc.)

Særlig i tilfeller ved kjøp av tjenester, vurderer innkjøpere muligheten for å stille miljøkrav til leverandørens organisasjon, og ikke bare til leveransen. For å lette dokumentasjon, henvises det ofte til standarder som ISO 14000, EMAS eller Miljøfyrtårn.

Anskaffelsesrettslig kan dette være mer utfordrende fordi krav som stilles i offentlige anskaffelser skal være relatert til kontraktens gjenstand. De kravene som stilles til leverandørens organisasjon skal derfor være knyttet til de aktivitetene som bidrar til leveransen (jf. foa § 8-7 nr. 4, § 16-6 nr. 1 g, § 16-7). Slike krav kan være relevant å vurdere som minimumskrav i tjenestekjøp, som for overnatting og måltidstjenester.

### 8.2.3 Krav knyttet til sirkularitet

Dagens **økodesigndirektiv**, som vil bli erstattet av en ny økodesignforordning, har som formål å redusere energirelaterte produkters energibruk og miljøbelastning i hele deres livssyklus. I de senere årene har det i tillegg til energikrav i økende grad blitt stilt krav til miljøgifter og sirkulær økonomi. Kravene stilles i underliggende produktspesifikke

<sup>89</sup> <https://anskaffelser.no/verktøy/veiledere/bruk-av-miljomerker-miljovaredeklarasjoner-og-miljoledelsessystem-i-anskaffelser>

<sup>90</sup> <https://lovdata.no/forskrift/2016-08-12-974/§8-6>

<sup>91</sup> <https://www.mercell.com/m/file/GetFile.ashx?id=148315306&version=0>

<sup>92</sup> [https://ec.europa.eu/environment/gpp/gpp\\_criteria\\_process.htm](https://ec.europa.eu/environment/gpp/gpp_criteria_process.htm)

forordninger, og produsenter og importører kan kun sette produkter som oppfyller spesifikke krav på EU/EØS-markedet. Dette inkluderer blant annet krav som skal gjøre det enkelt å reparere og vedlikeholde produktene, og krav som bidrar til at produktene kan ombrukes og materialgjenvinnes.

Det utarbeides produktspesifikke forordninger under økodesigndirektivet parallelt med arbeid med ny økodesignforordning, og EUs arbeidsplan for 2022-2024 lister opp nesten 40 produktgrupper hvor det skal stilles krav i underliggende forordninger. Noen er allerede vedtatt eller i ferd med å bli vedtatt, mens andre er i tidligere arbeidsfase. Produkter hvor det er vedtatt eller snart vil bli vedtatt krav er blant annet solceller, mobiltelefoner, smarttelefoner, trådløse telefoner og nettbrett, anlegg for romoppvarming og anlegg for rom- og tappevannoppvarming, varmtvannsberedere og varmtvannstanker, luft-luft varmepumper, varmeovner, datamaskiner og datatjenere, kjøleapparat til yrkesbruk, tørketromler, støvsugere, ventilasjonsaggregater, eksterne strømkilder, vannpumper, kjeler for fastbrensel, luftoppvarmingsprodukter og tjenere og datalagringsprodukter.

**Produsentansvarsordninger** spiller en vesentlig rolle i innsamling, sortering og materialgjenvinning av avfall, og i koordineringen og finansieringen av verdikjeden for avfall. Produsentansvar har derfor en viktig rolle i å finansiere og akselerere overgangen til en sirkulær økonomi. Utvidet produsentansvar gir produsentene ansvar for produktene også når de har blitt avfall, og stiller krav til informasjon og fysisk ansvar for avfallet. Dette inkluderer blant annet målkrav til innsamling og materialgjenvinning. Per i dag har vi syv eksisterende produsentansvarsordninger som er regulert i avfallsforskriften; ordningene for elektriske og elektroniske produkter, batterier, kjøretøy, dekk, emballasje til drikkevarer, emballasje og PCB-holdige isolerglassruter. Det innføres nå også produsentansvar for enkelte engangsplastprodukter og for utstyr i plast til fiskeri og akvakultur i tråd med EUs direktiv om plastprodukter. Miljødirektoratet vurderer på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet hvordan produsentansvarsordningene kan utvikles for å støtte opp om sirkulær økonomi.

EU bruker benchmarking for å redusere forurensning og gi like konkurransevilkår for europeisk industri. Dette gjør de ved å utarbeide **BAT-referansedokument (BREF) under industriutslippsdirektivet** hvor det fremgår hva som kan regnes som beste tilgjengelige teknikker for forskjellige virksomheter/prosesser. Dette er blant annet gjort for avfallsbehandling. BAT-referansedokumenter oppsummeres i BAT-konklusjoner (EU-vedtak) som bl.a. har juridisk bindende krav som skal legges til grunn i miljøforvaltningens tillatelser etter forurensningsloven, for eksempel for avfallsanlegg som omfattes av BAT-konklusjonene for avfallsbehandling. Her kan vi forvente at prinsipper for sirkulær økonomi i større grad integreres i kriteriene for hva som blir vurdert som beste tilgjengelige teknikker (BAT) i årene framover, som følge av revidert industriutslippsdirektiv som skal støtte opp om sirkulær økonomi.

Prosessene som er beskrevet over og mulige EU-krav må hensyntas i videre vurderinger av nasjonale krav til offentlige anskaffelser. Før det er mulig å konkludere er det nødvendig med en grundig vurdering av hvordan standardiserte minimumskrav kunne vært innrettet i Norge, sett i lys av omfattende krav i EU-forordninger.

## 8.2.4 Produktkontrollregelverket

Produktforskriften<sup>93</sup> samler de fleste av miljørelaterte krav til produkter. Forskriften er hjemlet i produktkontrollloven<sup>94</sup>, men mange av kravene stammer fra EU-direktiver og -forordninger. Forskriften er på over 100 sider og retter seg hovedsakelig mot leverandørene.

Mange av de rettslige kravene i forskriften er teknisk utfordrende, og krever detaljert teknisk kompetanse under evaluering. De fleste oppdragsgivere har begrenset kapasitet, slik at utfordringen blir å spisse oppdragsgiverens rolle ved å finne et realistisk ambisjonsnivå, unngå komplekse kjemikalienavn og tilby enkel veiledning og tekster for konkurransegrunnlaget og enkel evalueringsveiledning.

I en slik vurdering må det tas hensyn til den tekniske og miljøfaglige kompetanse som det kan forventes å finne i oppdragsgiverens organisasjon, ev. om man kan forvente at oppdragsgiveren må innhente bistand til utforming av krav og verifisering av dokumentasjon i tilbudene.

De fleste av kravene i produktforskriften<sup>95</sup> er såpass tekniske at det ikke kan forventes av innkjøpsorganisasjonene generelt å besitte den nødvendige kompetansen til å følge disse opp i utarbeidelse av konkurransegrunnlaget eller evaluering av tilbudene. Det vil derfor i de fleste tilfeller være naturlig å stille generelle krav om at forskriftens krav er oppfylt, eventuelt med krav om tredjepartssertifisering.

For eksempel stiller substitusjonsplikten i produktkontrollloven (jf. § 3 a.) krav til leverandører om å vurdere om farlige kjemikalier kan erstattes med mindre skadelige alternativer (med visse betingelser) og dokumentere vurderingen (hjemlet i internkontrollforskriften<sup>96</sup>). Kravet er ikke rettet spesielt mot offentlige anskaffelser, men det er forventninger om at offentlige innkjøpere skal unngå å kjøpe fra leverandører som ikke følger loven. Et eksempel på mulig løsning finnes i påminnelsen om kravet i Statsbyggs miljøkravdokument<sup>97</sup> kap. 2.

Noen kravområder som har vist seg til å være spesielt relevante i anskaffelsessammenheng, og er i bruk i dag, bør følges opp i forbindelse med kategorispesifikke standardiserte minimumskrav:

- Krav til returordninger for avfall
- Innblandingskrav til plast

<sup>93</sup> <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2004-06-01-922?q=produktforskriften>

<sup>94</sup> <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1976-06-11-79>

<sup>95</sup> <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/kjemikalier/produktforskriften/>

<sup>96</sup> <https://www.arbeidstilsynet.no/regelverk/forskrifter/internkontrollforskriften/>

<sup>97</sup> <https://www.mercell.com/m/file/GetFile.ashx?id=148315306&version=0>

## 8.3 Andre anskaffelsesrelaterte virkemidler som kan utfylle standardiserte minimumskrav

### 8.3.1 Innovative anskaffelser

Innovative anskaffelser er en anskaffelsespraksis som handler om å utvikle morgendagens løsninger for offentlig sektor og skape grobunn for nye kommersielle ideer og næringsutvikling. I innovative anskaffelser søker man å utvikle et leverandørmarked for løsninger som ikke finnes. Et viktig kjennetegn ved innovative anskaffelser er at man tar utgangspunkt i behov og effekter i stedet for detaljspesifikasjon, standarder og sertifiseringer. Dette fordi løsningene må utvikles og testes før de kan anskaffes og kommersialiseres.

Med tanke på at løsningene som etterstrebes i innovative anskaffelser ofte ikke eksisterer som hyllevarer i markedet, må det offentlige i slike anskaffelsesprosesser være forsiktig i sin kravstilling. Bruk av ytelses- og funksjonskrav og dialog med markedet er derfor sentrale komponenter for å drive innovasjon gjennom anskaffelser. Minimumskrav bør brukes i sammenheng med f.eks. tildelingskriterier (se under) for å drive fram innovative løsninger.

### 8.3.2 Ytelses- og funksjonspesifikasjoner

Ytelses- og funksjonskrav er åpne spesifikasjonsformer som tilrettelegger for markedets beste løsningsalternativ. Ved å stille ytelse- og funksjonskrav kan leverandøren tilby innovative løsninger som oppfyller det offentliges behov på en ny og bedre måte og ikke med detaljerte spesifikasjoner over hvordan oppgaven skal løses. Leverandører kan dermed i større grad selv vurdere hvilken løsning som vil være den beste å tilby for å dekke de behovene oppdragsgiver har angitt. Spesifikasjonsformen legger på denne måten mer til rette for at de beste løsningene kan tilbys, i stedet for å begrenses av hva oppdragsgiver har antatt som eneste løsning gjennom å detaljspesifisere noe.

### 8.3.3 Dialog med markedet

Utstrakt dialog med markedet er en forutsetning for å kunne legge til rette for innovasjon i en anskaffelse. I dialogen med markedet formidles behovet til markedet. Innkjøpere får dermed innsikt i hva som finnes av løsninger i markedet, hva som kan være mulig å utvikle, hva som påvirker konkurransen, hva kostnadene vil være over tid (livssyklus-kostnader), hva slags miljøbelastning og samfunnsutfordringer som er knyttet til ulike løsningsalternativ. Gjennom denne innsikten får innkjøperen forståelse i hvilke krav som det er klokt å stille, og om kravene skal formuleres som absolutte minimumskrav til løsning eller som et åpent krav til effekt.

### 8.3.4 Tildelingskriterier i anskaffelser

Minimumskrav har som ulempe at de er enten/eller-krav – enten tilfredsstillende tilbudet kravet eller ikke. For å sikre konkurranse, kan ikke kravene settes for høyt. For å gi en fordel til de som kan prestere bedre, brukes tildelingskriterier i tillegg.

Fordeler med tildelingskriterier:

- **Unngå for få tilbud:** Tildelingskriterier kan være relevante i situasjoner der det er uklart om markedet kan levere i henhold til minimumskrav. Tildelingskriterier bør ikke brukes til å kompensere for manglende markedskartlegging/-dialog.
- **Fleksibilitet:** Minimumskrav kan definere en terskel, men kan også åpne for tildelingskriterier med vurdering av grad av oppnåelse. Det kan være relevant å bruke begge disse i kombinasjon.

Ulempen med tildelingskriterier er at det blir komplekst. Pris og miljøegenskaper må sammenstilles i evalueringen, men kan ikke legges sammen direkte. Det finnes flere aktuelle metoder, men alle innebærer implisitt eller eksplisitt verdsetting av miljøkriterier. (Se f.eks. “The Pivotal nature of award methods in green public procurement”<sup>98</sup>). DFØ anbefaler nå eksplisitt verdsetting av kvalitetsegenskaper (inkludert miljø) heller enn implisitt ved bruk av poengberegning<sup>99</sup>. Utfordringen uansett metode er å finne riktig verdi: f.eks. hvor mye skal man beregne i påplussing for hvert tonn CO2 som slippes ut i tilknytning kontrakten?

Det vises videre til NFDs nylige høring om forslag til skjerpende miljøkrav i offentlige anskaffelser<sup>100</sup>.

### 8.3.5 Innsnevring, unntak og dispensasjoner fra minimumskravene

Som nevnt tidligere, er det en utfordring å finne et fornuftig nivå for kravene: hvis kravene er veldig ambisiøse kan de resultere i for få tilbud, mens hvis de er for lave vil de ikke bevege markedet raskt nok i en grønn retning.

En utfordring ved valg av standardiserte minimumskrav kan være at man, for å tilfredsstillende alle situasjoner, setter nivået lavt, og at nivået blir for svakt for de vanlige situasjonene.

For å løse denne utfordringen kan man spisse virkeområdet for standardiserte minimumskrav, med utgangspunkt i:

- **Innkjøpskategorier:** De alle fleste standardiserte miljørelaterte minimumskrav retter seg mot spesifikke innkjøpskategorier, som f.eks. spesifikke kjøretøygrupper (f.eks. varebiler under x kg totalvekt)
- **Behov:** Sære bruksanvendelser vil kunne ekskludere ønskede miljøkrav. F.eks. har det vært vanskelig å løse behov for kjøretøy som skal brukes til utrykning med

<sup>98</sup> Sofia Lundberg and Per-Olov Marklund (2011). The Pivotal nature of award methods in green public procurement. Environmental Economics, 2(3)

[https://www.businessperspectives.org/index.php/journals?controller=pdfview&task=download&item\\_id=4259](https://www.businessperspectives.org/index.php/journals?controller=pdfview&task=download&item_id=4259)

<sup>99</sup> <https://anskaffelser.no/evalueringsmodeller>

<sup>100</sup> [Offentlig høring av forslag til skjerpede miljøkrav i offentlige anskaffelser - regjeringen.no](https://anskaffelser.no/evalueringsmodeller)

nullutslippskjøretøy. Derfor valgte man å ekskludere slike kjøretøy fra kravene heller enn å senke terskelen.

- **Lokale forhold:** Geografi, befolkningstetthet, leverandørmarkedet og tilgjengelig infrastruktur kan også variere sterkt og danne grunnlag for differensiering av minimumskrav.
- **Oppdragsgiver:** Det kan være ønskelig å skille f.eks. mellom stat og kommune og/eller mellom forvaltning og frittstående offentlige virksomheter, som f.eks. høyskole og helseinstitusjoner, både når det gjelder selve kravene og valg av iverksettelsesmekanismer (f.eks. bruk av instruks/rundskriv i stedet for forskrift).

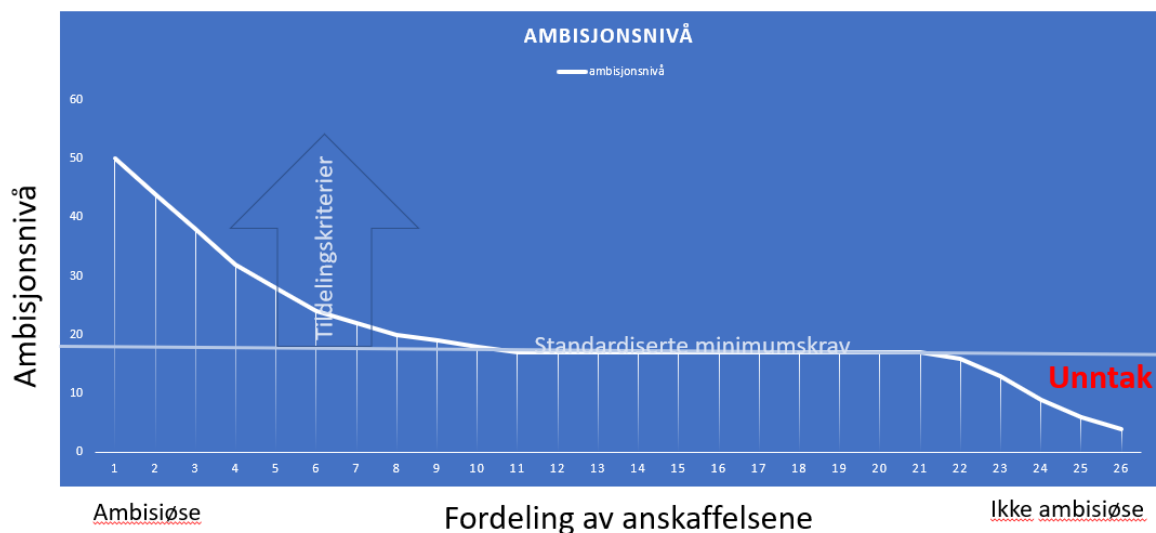
Som nevnt ovenfor, er det ofte ønskelig å velge et ambisjonsnivå for standardiserte minimumskrav som er såpass ambisiøst at man aksepterer at en andel av anskaffelsene ikke kommer til å oppnå dette nivået (jfr. EU Clean Vehicle Directive nevnt ovenfor). Utfordringen da er å definere mekanismene for å følge opp andelen som ikke oppnår de minimumskravene.

Mulige mekanismer for dette:

- **Dispensasjonssøknader**, der oppdragsgiver må søke om unntak fra fagmyndighet. Dette ble gjort i første versjon av kjøretøyforskriften, men ble oppfattet som administrativt tungt, forsinkende (måtte vente på behandling), lite legitimt (tvil om sentral myndighet hadde bedre mulighet til å vurdere de lokale forhold), uforenlig med verdibasert styring og ikke i tråd med ansvarliggjøring og vektlegging av innkjøpernes skjønn.
- **Unntaksbestemmelser**, der det åpnes for å fravike de standardiserte minimumskrav i visse situasjoner (f.eks. mangel på lademuligheter for nullutslipp). Vurdering og vedtak om bruk av unntaksbestemmelsen skjer lokalt (skjønn). Utfordringen for sentrale myndigheter blir å følge opp hvor ofte unntaksbestemmelsene brukes og hvorfor. Løsningen som er innført for kjøretøy bruker skjemabasert innmelding av unntak, med begrunnelsen for avvik. Så langt har ordningen vist seg å gi sentrale myndighet rask oversikt over omfanget av og årsaker til bruk av unntakene, uten å forsinke anskaffelsen eller øke transaksjonskostnader nevneverdig.

Sammenheng mellom standardiserte minimumskrav, unntaksbestemmelser og tildelingskriterier illustreres i figuren under (ikke basert på faktisk data) der bredden på ambisjonsnivå på forskjellige anskaffelser legges på x-aksen fra de mest ambisiøse til de minst ambisiøse. De meste ambisiøse bruker tildelingskriterier for å få inn de «grønneste» leveranser, mens de svakeste må bruke unntaksbestemmelser fordi de ikke oppfyller minstekravene.





Ambisjonsnivået på de standardiserte minimumskravene kan heves etter hvert som markedet tilbyr grønnere produkter.

### 8.3.6 Etterlevelseskontroll og tilgang til relevante anskaffelsesdata

Det er ikke nok å bare fastsette minimumskrav. Innføringsmekanismer må også sørge for at det skal være mulig å kontrollere etterlevelse på to nivåer: individuelt for hver anskaffelse og overordnet for offentlige anskaffelser som helhet.

Når det gjelder enkelte anskaffelser har etterlevelseskontroll vært basert på at leverandørene har hovedansvar for å reagere ved avvik, i første omgang ved å be om informasjon fra oppdragsgiver, så klage til KOFA og eventuelt føre sak i retten. Kontrollopplegget tok utgangspunkt i at regelverket før revisjonen i 2016, hadde som hovedmål å sikre rettferdige konkurranseforhold for å oppnå kostnadseffektive løsninger for offentlige behov.

Etter 2017 er regelverket endret for å ivareta samfunnshensyn sterkere, uten endring i mekanismene for etterlevelseskontroll. Ansvar for etterlevelseskontroll og rett til relevant informasjon ligger fremdeles hovedsakelig hos tilbyderne (dvs. konkurrentenes), men deres motivasjon for å klage på eventuelle manglende ivaretagelse av samfunnshensyn kan ofte være begrenset til situasjoner der dette påvirker deres egen konkurransesituasjon negativt.

P.t. er muligheten for tredjeparter til å ha innsikt i, og evt. påvirke, hvordan eventuelle minimumskrav følges opp i praksis svært begrenset.

Når det gjelder kjøretøy har man hatt mulighet til å bruke kjøretøyregisteret som datakilde for offentlige anskaffelser av kjøretøy, men tilsvarende muligheter finnes i liten grad for andre innkjøps kategorier. Krav om registrering av unntak er fastsatt i forskriften, med lenke til registreringsskjema.

Framover er det viktig å ta hensyn til behovet for etterlevelseskontroll og statistikk samtidig som man utvikler regelverket som fastsetter krav.

### 8.3.7 Veiledning og kommunikasjon

Det er ikke nok å bare fastsette standardiserte minimumskrav - innkjøpere må bli kjent med dem og få veiledning i bruk under utarbeidelse av konkurransegrunnlagene, evaluering av tilbudene og gjennomføring av leveransen («kontraktsoppfølging»).

### 8.3.8 Alternative formuleringer av «behovet» i et sirkulært perspektiv

Et annet virkemiddel som kan erstatte/utfylle standardiserte minimumskrav er omformulering av behovet for å åpne for helt nye løsninger (f.eks. å leie i stedet for å kjøpe, bruke teams i stedet for å reise). På overordnet nivå bør det innføres et standardisert krav om at offentlige innkjøpsmiljøer må vurdere sitt behov ut ifra en sirkulærøkonomisk tankegang. Det vil i praksis si at de må vurdere om behovet kan dekkes ved å benytte seg av eksisterende produkter lengst mulig, ved å vedlikeholde, reparere og bytte ut deler, samarbeide med andre om felles innkjøp og å kjøpe inn brukt, før de foretar innkjøp av nytt utstyr. Slike tiltak vil være de mest miljøvennlige, og ofte de mest kostnadsreducerende, og bør derfor prioriteres før innkjøp. Her kan det være nyttig for innkjøpere å se hen til et hierarki, tilsvarende dagens avfallshierarki (se figur under fra handlingsplanen for økt andel klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon s. 15<sup>101</sup>), hvor en tilstreber å finne en løsning så høyt oppe i hierarkiet som mulig. Dette vil da være løsninger som nevnt over.



Avfallshierarkiet for innkjøp

<sup>101</sup> [https://anskaffelser.no/sites/default/files/2021-11/DFO\\_Handlingsplan\\_2021\\_Digital-v2\\_0.pdf](https://anskaffelser.no/sites/default/files/2021-11/DFO_Handlingsplan_2021_Digital-v2_0.pdf)

## Vedlegg 1 – Oppdrag fra KLD versjon 20230306

### Utredning om standardiserte minimumskrav for klima og miljø i offentlige anskaffelser

**Oppdrag til Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) med bistand fra Miljødirektoratet om å utrede bruk av standardiserte minimumskrav for klima og miljø i offentlige anskaffelser for å fremskynde grønn omstilling. Utredningen skal inngå i kunnskapsgrunnlaget til lovutvalget for anskaffelser.**

I mandatet til Lovutvalget for anskaffelser<sup>102</sup> er lovutvalget bl.a. bedt om å ha fokus på å styrke klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser. Et av punktene lovutvalget skal vurdere er om det bør utvikles sentralt fastsatte standardiserte minimumskrav på prioriterte områder for klima- og miljø.

Det er ønskelig at DFØ med bistand fra Miljødirektoratet vurderer bruk av standardiserte minimumskrav for klima og miljø i offentlige anskaffelser for å fremskynde grønn omstilling. Utredningen skal blant annet omfatte:

1. Hva er standardiserte minimumskrav? Eventuelt et forslag til en dekkende beskrivelse eller overordnet definisjon av standardiserte minimumskrav.
2. Hvilke standardiserte minimumskrav finnes i Norge i dag? Det er relevant å fremheve standardiserte minimumskrav i lov/forskrift, i tillegg til anbefalinger eller mer veiledende krav. Der det er relevant kan også eksempler fra andre europeiske land trekkes frem.
3. Hvilke standardiserte minimumskrav finnes i EU? Også her er det relevant å peke på evt. krav i eksisterende og planlagt lovgivning (forordning, direktiver), og mer veiledende tekster.  
Hvilke områder vil omfattes av slike krav i EU regelverk om standardiserte minimumskrav til offentlige anskaffelser, og hvilke områder vil ikke omfattes?
4. Hvordan utvikles standardiserte minimumskrav? Det er ønskelig med en beskrivelse av prosessen frem mot «vedtakelse».
5. Hvordan og på hvilke områder kan standardiserte minimumskrav bidra til å støtte opp om, supplere eller utfylle andre virkemidler innen klima og miljø. Det er ønskelig at direktoratene vurderer fordeler og ulemper ved slike krav. Det skal også synliggjøres hvordan slike krav kan fremme innovasjon (inkl. tidlige brukere og utbredt markedsspredning<sup>103</sup>), ivaretagelse av livsløpskostnader, reduksjon av elektrisitetsbruk og -behov, og å forenkle arbeidet for innkjøper.

---

<sup>102</sup> Se hele mandatet her: <https://www.regjeringen.no/contentassets/e63b175036014d2eb8d4aca391426da4/lovutvalg-for-revisjon-av-anskaffelsesregelverket-utvalgets-mandat.pdf>

<sup>103</sup> Forenklet sett kan en innovasjonsprosess deles inn i tre hovedfaser (Greaker og Popp, 2022). (1) FoU-fasen, (2) salg til «early adopters»/«tidlige brukere» som gjør at teknologien kan videreutvikles ved læring gjennom bruk, (3) utbredt markedsspredning hvor den nye teknologien kan regnes som standard.

Anskaffelsesutvalget er bedt om å gi en oversikt over regelverksutviklingen i EU innenfor offentlige anskaffelser, herunder som ledd i omstillingen til en mer sirkulær økonomi. Det er fordelaktig om utredningen også tar sikte på å bidra til denne oversikten. Andre relevante temaer kan også belyses i utredningen.

DFØ er hovedansvarlig for oppdraget, og Miljødirektoratet skal bidra inn på del 3 og 5. DFØ må involvere andre berørte etater.

Fristen settes til 20. april 2023.

## Vedlegg 2 – Mulige kandidater for standardiserte minimumskrav for utvalgte kategorier.

Med utgangspunkt i de prioriterte kategorier fra handlingsplanen presenteres noen ideer for mulige standardiserte minimumskrav. Denne listen må betraktes som et foreløpig innspill til eventuell utredning.

For hver av kategoriene vurderes følgende (jf. de generelle anskaffelsesprinsippene):

- **Modenhet:** i hvilken grad er markedet i stand til å levere i henhold til minstekrav som vil gi en vesentlig miljøforbedring.
- **Vesentlighet:** er den potensielle miljøgevinsten stor nok til å forsvare innsatsen – både i utvikling og innføring av kravene, og evt. i økte transaksjons- og innkjøpskostnader senere?
- **Transparens:** vil det være mulig å følge opp om kravene brukes og etterleves uten urimelige kostnader

Det er flere innkjøpskategorier hvor det kan være aktuelt med obligatoriske miljøkrav i anskaffelser. Både bygg, anlegg og eiendom, mat- og måltidstjenester, plastprodukter og produkter som inneholder plast, elektriske og elektroniske produkter (IKT), batterier, møbler og tekstiler kan være aktuelle kategorier. Her kan det tenkes obligatoriske krav til kartlegging av både eksisterende utstyr og måling av nykjøp samt andel innkjøp av brukt utstyr, reservedeler, samt vedlikeholds- og reparasjonstjenester og krav om rapportering. Man kan også vurdere å stille krav om at oppdragsgivere skal vurdere bruk av de til enhver tid utarbeidede miljøkrav og -kriterier innenfor prioriterte områder, f.eks. slike som er angitt i DFØs handlingsplan. Gjerne tilknyttet en plikt til å dokumentere hvorfor man ikke bruker de aktuelle kravene og kriteriene.

Kostnader og andre virkninger med de ulike løsningene må utredes i tråd med utredningsinstruksen.

Sentralt fastsatte standardiserte minimumskrav fastsatt som obligatoriske miljøkrav i lov/forskrift vil for eksempel kunne være aktuelt der hvor markedsmodenheten er kommet langt nok til at de fleste oppdragsgivere vil kunne stille disse kravene som minimumskrav (kravspesifikasjon).

Gjennom Klimasats-ordningen finnes det mye informasjon om hvilke klimatiltak som er praktisk gjennomførbare for kommuner i sentrale og mindre sentrale områder, hva det kan koste for innkjøper og hvilke klimaeffekter det kan gi. Dette vil være nyttig informasjon i eventuelt arbeid med å utarbeide minimumskrav.

### Bygg, anlegg og eiendom

Eksempler på standardiserte minimumskrav innenfor bygg, anlegg og eiendom kan være å stille krav om passivhus (NS 3700 for boligbygg, NS 3701 for yrkesbygg) eller krav til

byggematerialene (som f.eks. Lavkarbon B, resirkulert stål) eller krav om solceller på tak på nybygg (jfr. EU forslag<sup>104</sup>).

En ulempe ved å pålegge standardiserte minimumskrav for klima og miljø innenfor denne innkjøpskategorien er at det er mye usikkerhet om kostnader og sekundærvirkninger på sikt, men Entreprenørforeningen - Bygg og Anlegg (EBA) arbeider med en oversikt over krav som kan stilles uten merkostnad. Landsdekkende krav innenfor bygg og anlegg kan gi utfordringer knyttet til lokale markeder og transportavstand, men mange får til gode resultater så fremt det gis klare signaler på forkant. Ved å stille eksplisitte krav til materialvalg risikerer man at det kun er en lokal leverandør, eller at transportkostnadene og -utslippene blir uforholdsmessig store. Dersom offentlige byggherrer blir pålagt å etterspørre mer kostbare løsninger enn private kan dette resultere i økt privatisering av byggherrerollen og at det offentlig står som leietaker. For å fremme mer klimavennlige bygg kan det settes maksimumsgrenser for antall kg CO<sub>2</sub>-ekvivalenter per kvadratmeter, basert på [verktøy for klimagassrammer](#).

For å fremme mer bærekraftige løsninger kan det stilles dokumentasjonskrav knyttet til anskaffelsen: Klimagassberegninger (kg CO<sub>2</sub>-ekvivalenter/m<sup>2</sup>, kg CO<sub>2</sub>-ekvivalenter/bruker, energieffektivitet (kWh/m<sup>2</sup>, kWh/bruker), arealeffektivitet (brutto/nettofaktor, m<sup>2</sup>/bruker) og livssyklus-kostnader<sup>105</sup>. For byggevarer kan det stilles krav om dokumentasjon av miljøegenskaper i form av miljødeklarasjoner (Environmental Product Declarations - EPD) eller miljømerke type 1. Det kan også etterspørres dokumentasjon av produktenes gjenbrukbarhet, og hvilke tiltak som er gjort for å ivareta krav i byggeteknisk forskrift til produkter som er egnet for ombruk og materialgjenvinning, og at bygget er prosjektert og bygget slik at det er tilrettelagt for senere demontering.

## Eiendom og energi (leie/driftsfasen)

DFØ erfarer at det ligger vesentlig forbedringspotensial i bedre anskaffelsesfaglig arbeid i offentlige leiekontrakter, spesielt når det gjelder energiforvaltning og -effektivisering. Dette gjelder både kommersielle og tekniske hensyn, for eksempel knyttet til svake kommersielle insentiver i leiekontrakter for at utleier skal redusere energiforbruk og/eller -kostnader og gjør disse mer forutsigbare.

Det bør derfor vurderes om det skal utvikles standardiserte minimumskrav til utleiere knyttet til energieffektiviseringstiltak (inkl. energirapportering og fakturering) og energiforvaltning generelt, inkl. eventuelt krav til opprinnelsesgarantier for strøm. Dette bør utredes i samarbeid med NVE og Statsbygg spesielt.

### Bygge- og anleggsplasser, maskiner og større kjøretøy

Forskriftsfestede krav til utslippsfrie kjøretøy/maskiner eller forbud mot bruk av fossile drivstoff/brensler er en mulighet for enkelte segment.

<sup>104</sup> <https://www.nationen.no/eu-pakke-pa-horing-pabud-om-solpanel-pa-nybygg-og-hurtigbehandling-av-kraft-konsesjon/s/5-148-74336>

<sup>105</sup> Se f.eks. Danmark <https://byggeriogklima.dk/nyheder/klimakrav-til-nybyggeri-traadt-i-kraft/>

Offentlige anskaffelser kan også gi forutsigbarhet til markedet ved å varsle kommende krav tidlig nok og ved å samordne kravene på tvers av bestillerne. Styrking av offentlige anskaffelser, ved økt veiledning, standardiserte minimumskrav, premiering av nullutslipp og direkte eierstyring av statlige virksomheter, kan bidra til å utløse klimatiltak. Dette vil særlig være viktig for tiltakene i bygg- og anleggsnæringen, hvor det offentlige står for en stor del av utslippene, og der deler av markedet ikke er modent for et nasjonalt krav. Dagens ofte begrensede tilgjengelighet for nullutslippsmaskiner og -lastebiler, og varierende tilgang på elektrisk kraft, tilsier at det er flere segmenter som ikke er modne nok til at de i sin helhet kan reguleres gjennom å forskriftsfeste generelle krav. Et eksempel er bygge- og anleggsplasser. Det kan imidlertid være mulig å forskriftsfeste krav til enkelte maskinsegmenter eller visse typer prosjekter, som kan utvides på sikt.

Som eksempel stiller Oslo kommune minimumskrav om at alle bygge- og anleggsplasser skal være fossilfrie, og i Oslo kommunes standardkrav for bygge- og anleggsplasser brukes det tildelingskriterier for maskiner og kjøretøy med nullutslippsteknologi eller biogass.

I utredningsoppdraget til (NTP2025-2036) ble det foreslått at transportetatene skal se videre på om de kan lage felles kriterier for sine anskaffelser innen bygg og anlegg [klimatekni.pdf \(regjeringen.no\)](#).

De har også et kunnskapsprogram ledet av Bane Nor som i år skal prøve seg på dette ([10 nye prosjekter skal teste ut løsninger for utslippsfrie anleggsplasser - regjeringen.no](#))

## Mat- og måltidstjenester

For mat er de viktigste tiltakene for miljø å redusere matsvinn og å følge kostrådene, i praksis spise mer plantebasert og fisk, og å redusere bruk av rødt kjøtt. For måltidstjenester (drift av kantine, levering av møtemat, leiekontrakt på bygg med kantine, sykehjemstjeneste mv) kan oppdragsgiver sikre dette gjennom krav i kontrakten og å følge opp disse kravene. For drift av kjøkken og servering i egen regi er det den offentlige virksomhetens egne ansatte som må jobbe med å forebygge og redusere matsvinn og velge ut matvarer slik at de kan servere måltider med klima- og helsevennlig mat. Her er ikke krav i selve anskaffelsen avgjørende, men interne rutiner.

Fremfor å innføre plikter til at alle offentlige oppdragsgivere skal stille krav til matsvinn i anskaffelser av måltidstjenester, bør myndighetene vurdere om det skal stilles krav til kartlegging av matsvinn og rapportering til alle virksomheter, både private og offentlige. Et slikt krav vil medføre at offentlige virksomheter selv vil måtte kartlegge sitt matsvinn der de drifter kjøkken i egen regi, og at de må stille krav til kartlegging av matsvinn når de setter ut anskaffelser av måltidstjenester. Det er viktig å stille krav i anskaffelsen, da oppdragsgiver selv trenger tallene og vil være en bidragsyter til reduksjonstiltak.

Arbeid med matsvinn er veldig modent blant leverandører av måltidstjenester og kan stilles som minimumskrav. I DFØs kriterieveiviser er det laget formuleringer til et kvalifikasjonskrav om rutiner for kartlegging og tiltak, og et kontraktsvilkår for oppfølging. For levering av møtemat er det noen utfordringer rundt kartlegging av hva som blir til overs etter selve møtet, men DFØ mener det også her kan stilles minimumskrav.

Arbeid med matsvinn vil også bidra til kvalitetsheving på selve maten, og være økonomisk besparende. Det er viktig at kravene fokuserer på en plikt til kartlegging.

I handlingsplanen om økt andel grønne og innovative anskaffelser er det også spesifisert tiltak for oppdragsgivere om at de skal «Dele opp kontrakt for å kjøpe lokalt og inkludere små og mellomstore bedrifter (SMB) som leverer mat i sesong og som har vært produsert med lave klimagassutslipp i verdikjeden» og å «stille krav om avskogingsfrie leverandørkjeder». Her er det på nåværende tidspunkt mest hensiktsmessig med veiledning.

## Plastprodukter og produkter som inneholder plast

Norges plaststrategi<sup>106</sup> (kap. 4) signaliserer nye krav fra EU til f.eks. innblanding av sekundær plastråvare, men det er usikkert om disse vil gjelde markedet generelt (jf. omsetningskrav for biodrivstoff) eller blir rettet mot spesifikke markedet, som f.eks. offentlige anskaffelser.

Det kunne tenkes obligatoriske plikter rundt avhending av kunstgress.

## Elektriske og elektroniske produkter (IKT)

På overordnet nivå bør det innføres et standardisert krav om at offentlige innkjøpsmiljøer må vurdere sitt IKT-behov ut ifra en sirkulærøkonomisk tankegang ([se ovenfor](#)).

For innkjøp av nytt IKT-utstyr kan det være relevant å innføre følgende standardiserte krav, basert på DFØs kriterieviser for kjøp av PC-er, skjermer og nettbrett:

- Krav til holdbarhet:
  - Minimumskrav til garantitid og betingelser for garantireparasjon, f.eks. hvor rask reparasjon skal gjennomføres.
  - Krav til robusthet mot temperatur og fall i henhold til MIL-STD-810G, MIL-STD-810H, IEC 60068-2 test eller tilsvarende testprosedyre.
- Krav til energieffektivitet
  - Utover det som er gjeldende standard i Økodesignsdirektivet.
- Krav til oppgradering, reparasjon og vedlikehold:
  - Krav til at kritiske komponenter skal være utskiftbare og allment tilgjengelige for kjøp i x antall år etter innkjøp.
- Krav til redusert innhold av kjemikalier og skadelige stoffer:
  - At produktene ikke skal inneholde kjemikalier fra REACH sin kandidatliste.
- Krav til ombruk:
  - For eksempel at leverandør må tilby en ombruksløsning som sikrer sikker sletting og behandling av brukt IKT-utstyr som sikrer 1) en høyest mulig ombruksgrad, og dernest 2) en høyest mulig materialgjenvinningsgrad.

Informasjonskrav:

- Krav til lett tilgjengelig informasjon gjennom fysisk merking av IKT-utstyr, eksempelvis gjennom QR-kode. Ref. digital product passport.

<sup>106</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/ccb7238072134e74a23c9eb3d2f4908a/nn-no/pdfs/noregs-plaststrategi.pdf>



- Informasjonen kan inneholde: energieffektivitet, klimafotavtrykk, skadelige kjemikalier, garanti- og levetid, vedlikeholds- og reparasjonsinstrukser.

Fordeler ved å innføre standardiserte krav på dette området er at felles offentlige krav gir større mulighet til å påvirke markedet, ettersom IKT-sektoren består av noen få store aktører. Standardiserte krav gjør det også lettere for offentlige innkjøpere å få riktig dokumentasjon og føle seg trygge på at kravene er treffsikre.

Ulemper ved å innføre standardiserte krav på dette området kan være at det vil være vanskelig for offentlige innkjøpsmiljøer å gjøre god kontraktsoppfølging i de tilfeller der det kreves spesialkompetanse, f. eks for kjemikaliekra. Det vil være lettere for større leverandører med mer ressurser å etterkomme kravene enn SMBer. Standardiserte krav kan bare sette en minstestandard, mens det man egentlig ønsker er å stimulere til kontinuerlig økt forbedring. F. eks kan en sette et tak på klimafotavtrykk for en type produkt, men det ville vært bedre å premiere de som kontinuerlig jobber for å redusere klimafotavtrykket sitt uavhengig av benchmark.

## Batterier

Batterimarkedet er i rivende utvikling både med flytting av mye produksjon fra Kina til EU, teknologisk og nye aktører som etablerer seg. Dette gjør det noe krevende å stille standardiserte minimumskrav. Jf. EUs batteriforordning ([omtalt ovenfor](#)). Det er også noen initiativ på gang bl.a. fra Global battery alliance med et "battery passport". Når slike tiltak er blitt etablert i større deler av markedet, kan det være modent å stille standardiserte minimumskrav, siden man er avhengig av omforente standarder og målemetoder. Enkelte aktører (Ruter, Oslo kommune, Bergen kommune) har prøvd å sette krav, men har hatt blandet erfaring med hvordan dette har fungert. DFØ sendte høsten 2022 ut en enkel spørreundersøkelse til fem ulike offentlige aktører, med spørsmål om hvordan de jobbet med krav til batterier. Responsen viste at det fortsatt er for tidlig å introdusere standardiserte minimumskrav, men utviklingen går fort.

## Møbler

På overordnet nivå bør det innføres et standardisert krav om at offentlige innkjøpsmiljøer må vurdere sitt møbelbehov ut fra en sirkulærøkonomisk tankegang ([se ovenfor](#)).

For innkjøp av nye møbler kan der være relevant å innføre følgende standardiserte krav, basert på DFØs kriterieveiviser:

- Krav til holdbarhet:
  - Gjøre de Europeiske kvalitetskravene for møbler til styrke, holdbarhet og sikkerhet til regelverksfestet minstestandard.
  - Minimumskrav til garantitid.
- Krav til oppgradering, reparasjon og vedlikehold:
  - Innføre minimumskrav for antall år reservedeler skal være tilgjengelig.
- Krav til redusert innhold av kjemikalier og skadelige stoffer:
  - At produktene ikke skal inneholde kjemikalier fra REACH sin kandidatliste

- At flammehemmere ikke skal forekomme.
- At klorerte polymerer som PVC ikke skal inngå i produktet, med unntak av elektroniske komponenter.
- Krav til bærekraftig trevirke.

#### Informasjonskrav:

- Krav til lett tilgjengelig informasjon gjennom fysisk merking av møbler, eksempelvis gjennom QR-kode. Ref. digital products passport.
- Informasjonen kan inneholde: klimafotavtrykk, skadelige kjemikalier, garanti- og levetid, vedlikeholds- og reparasjonsinstruksjoner.
- Krav til merking av plastdeler med vekt over 100 gram.

#### Fordeler:

- Fra et norsk perspektiv vil standardiserte miljøkrav være bra for å hjelpe en norsk møbelindustri som ikke kan konkurrere på lavest mulig pris.
- Standardiserte krav gjør det lettere for offentlige innkjøpere å få riktig dokumentasjon og føle seg trygge på at kravene er treffsikre.

#### Ulemper:

- Det vil være vanskelig for offentlige innkjøpsmiljøer å gjøre god kontraktsoppfølging, i de tilfeller der det kreves spesialkompetanse, f.eks. for kjemikaliekrav.
- Det vil være lettere for større leverandører med mer ressurser å etterkomme kravene enn SMBer.
- I stedet for krav til garantitid kan det være mer fornuftig med krav til levetid, selv om det vil være vanskelig å vite hvordan levetid skal dokumenteres. Økte krav til garantitid kan føre til en prisøkning uten at det nødvendigvis påvirker levetiden til de produktene som leveres.

## Tekstiler

Et viktig tiltak for å sikre lav miljøbelastning er å redusere forbruket, blant annet ved å sørge for at tekstilene virksomhetene eier blir brukt til å dekke behovet lengst mulig. Dette krever at virksomhetene selv har interne rutiner og systemer. I tillegg kan det stilles krav til leverandørene om høy kvalitet, vedlikeholdsavtaler, og at tekstilene skal være enkle å reparere. Videre kan leverandørene bidra til lang levetid ved å merke tekstiler med god informasjon om vedlikehold, vask og reparasjon. Bruk av kjemikalier er også en utfordring ved produksjon av tekstiler. Dette kan gi helse- og miljøskader både ved produksjon, bruk og avhending.

Innenfor tekstiler er vedlikeholdsavtaler, kjemikalier, informasjon om hvordan sikre lang levetid (f.eks. hvordan ødelagte tekstiler kan repareres) og levering av statistikk over bestillinger, områder hvor det kan være aktuelt å stille minimumskrav. Blant de ulike kravene som er relevant å stille for ulike typer tekstiler, fremstår dette som områder hvor man kan utforme krav som er anvendelige i de fleste typer anskaffelser og for de fleste typer tekstiler.

**Ulemper:**

- Standardiserte minimumskrav kan være ekskluderende for SMBer og kan for små kontrakter bli uforholdsmessige. Både med tanke på at små leverandører har mindre ressurser til å dokumentere oppfyllelse av miljøkrav, og at innkjøpere ikke alltid har nok ressurser til å evaluere dokumentasjon på små avtaler. Det kan derfor være en fordel om minimumskravene kun gjelder for kontrakter over en bestemt verdi.
- Innenfor særlig kjemikalier er det ofte utfordrende å sikre god dokumentasjon, samt at innkjøperen har god nok kompetanse for å evaluere innsendt dokumentasjon. Her kan det derfor tenkes at et krav knyttet til REACH kandidatliste er mest realistisk.

**Fordeler:**

- For de kravene som er relevante for de fleste typer tekstiler og de fleste typer anskaffelser, kan minimumskrav bidra til å påvirke markedet og gjøre det enklere for både innkjøpere og leverandører ved at kravstilling og dokumentasjon blir standardisert.

