

Offentlige indkøb kan skubbe på den grønne omstilling

Folketinget har sat et ambitiøst klimamål om at reducere udledningen af drivhusgasser med 70 procent i 2030. Offentlige indkøb udgør en betragtelig post i klimaregnskabet, og må derfor bruges aktivt, hvis Danmark skal realisere den ambitiøse klimamålsætning. I denne artikel præsenterer vi resultaterne af et "big data" projekt om grønne offentlige indkøb. Vi finder, at der er et betydeligt potentiale for at bruge offentlige indkøb til at skubbe på den grønne omstilling.

AF OLE HELBY PETERSEN, LENA BROGAARD OG BJARKE LUND SØRENSEN, CENTER FOR FORSKNING I OFFENTLIGT-PRIVAT SAMSPIL, INSTITUT FOR SAMFUNDSVIDENSKAB OG ERHVERV, ROSKILDE UNIVERSITET

Regeringer og befolkninger verden over har længe anerkendt behovet for at reducere udledning af drivhusgasser og begrænse de negative konsekvenser af den globale opvarmning. Hidtil har der været fokus på at anvende traditionelle politiske værktøjer som CO₂-afgifter og sektorspecifik lovgivning for at nå nationale og internationale målsætninger for reduktion af drivhusgasudledning. Et vigtigt men hidtil overset værktøj er at bruge de milliardstore offentlige indkøb til at fremme den grønne omstilling.

Hvis Danmark skal opfylde Paris-aftalens mål om 40 procent reduktion af drivhusgasser og den endnu mere ambitiøse danske målsætning om 70 procent reduktion i 2030, er det nødvendigt at indtænke klimabelastningen fra de offentlige indkøb. Offentlige indkøb af varer, tjenesteydelser og anlægsopgaver har en årlig værdi på cirka 380 milliarder kroner svarende til 14 procent af Danmarks bruttonationalprodukt. Derfor er det ikke overraskende, at offentlige indkøb udgør en betydelig post på det danske CO₂-regnskab. I 2019 udgjorde emissionerne fra offentlige indkøb 12 millioner tons CO₂-ækvivalenter, hvilket er næsten lige så meget som emissionerne fra de samlede private husholdninger.

I et nyt forskningsprojekt har vi anvendt "big data" til at kortlægge og analysere brugen af grønne offentlige indkøb i Danmark. Forskningsprojektet bygger på en systematisk indsamling af udbuds- og kontraktmateriale for alle kommunale og regionale indkøb og udbud i perioden 2021-2022. Baseret

på maskinlæring og Natural Language Processing præsenterer vi i denne artikel nye resultater om brugen af to tilgange til grønne indkøb - grønne tildelingskriterier og mindstekrav - i tusindvis af offentlige udbud til en værdi af et stort tocifret milliardbeløb.

Udbuds- og efterspørgselsbaserede tilgange

Den offentlige sektor kan bruge grønne indkøb til at indtænke klimaomkostningerne - de negative eksternaliteter for klimaet - ved produktion og forbrug af de varer og tjenester, den offentlige sektor køber. En eksternalitet er en omkostning eller gevinst ved at producere og forbruge et gode, som ikke er prissat af markedet. Grønne offentlige indkøb tilskynder markedet til at prissætte de negative klimaeksternaliteter, så indkøbsprisen i højere grad afspejler varens reelle pris. I offentlige indkøb kan negative klimaeksternaliteter indtænkes på to måder: en udbudsbaseret og en efterspørgselsbaseret tilgang.

Udbudstilgang: For at indregne klimaeksternaliteter i prissætningen er det især relevant at bruge tildelingskriterier i offentlige indkøb. Tildelingskriterierne er de konkurrenceparametre, som offentlige ordregivere bruger til at evaluere de private virksomheders tilbud. Fx kan en ordregiver i en kontrakttildeling vægte pris 50 procent, kvalitet 25 procent og klimapåvirkning 25 procent. Ved at bruge grønne tildelingskriterier kan offentlige ordregivere belønne virksomheder, som tilbyder det mest klimavenlige eller bæredygtige produkt.



» I 2019 udgjorde emissionerne fra offentlige indkøb 12 millioner tons CO₂-ækvivalenter, hvilket er næsten lige så meget som emissionerne fra de samlede private husholdninger.

Fordelen ved at bruge grønne tildelingskriterier er, at tilbudsgiverne vil konkurrere om at optimere måderne, hvorpå deres tilbud reducerer den negative klimapåvirkning ved produktion og forbrug af produktet. Det kræver udvikling af objektive og velbeskrevne tildelingskriterier i de enkelte offentlige udbud. Denne tilgang kan skabe høje transaktionsomkostninger hos både den offentlige ordregiver og de private tilbudsgivere, fordi de konkrete tildelingskriterier vil afhænge af varen eller tjenesteydelse genstand og derfor ofte vil variere fra udbud til udbud.

Efterspørgselstilgang: I stedet for at udvikle grønne tildelingskriterier kan offentlige ordregivere benytte grønne minimumskrav. Et minimumskrav betyder, at alle tilbudsgivere skal opfylde kravet for at kunne afgive tilbud på en kontrakt. Det kan fx være mærkningsordninger, miljøcertificeringer og danske eller internationale miljø- og klimastandarder.

Fordelen ved denne tilgang er, at offentlige ordregivere anvender velkendte markedsstandarder. Det kan indebære færre transaktionsomkostninger både for offentlige ordregivere og private tilbudsgivere. Ulempen ved minimumskrav er omvendt, at det ikke tilskynder tilbudsgiverne til at innovere og reducere klimapåvirkningen mere, end mærket eller standarden kræver. Derfor er efterspørgselstilgangen bedst egnet til udbud, hvor der allerede findes – eller relativt nemt kan udvikles – ambitiøse og klart definerede klimastandarder.

Tabel 1 nedenfor opsummerer henholdsvis udbuds- og efterspørgselstilgangen til grønne offentlige indkøb.

Big data om offentlige indkøb

For at sætte tal på omfanget af grønne offentlige indkøb har vi i hele 2021 og 2022 indsamlet og analyseret alle kommunale og regionale udbud i Danmark. Der findes ikke ét samlet sted, hvor alle offentlige udbud offentliggøres. I stedet kan kommuner og regioner offentliggøre udbud på diverse hjemmesider. Derfor samarbejder vi med den private virksomhed Merzell om ugentligt at overvåge og indsamle dokumenter for alle kommunale og regionale udbud. Det gør vi ved hjælp af Robot Proces Automatisering (RPA), suppleret af ugentlige manuelle tjek og opdateringer.

Vi har i den toårige periode indsamlet i alt 50.523 kommunale og regionale udbudsdokumenter fordelt på 3.428 udbud. Grundet de store mængder af dokumenter benytter vi computerbaserede tilgange til at analysere tekstmaterialet, herunder maskinlæring og Natural Language Processing. Konkret anvender vi to forskellige tilgange til at identificere de grønne minimumskrav og tildelingskriterier. Den første tilgang er en forholdsvis simpel ”ordbogsmetode”, fordi der ikke er en systematik i, hvor de grønne minimumskrav fremgår af de typisk lange udbudsdokumenter. Efter vi har rensset og behandlet råtekstmaterialet for at gøre det så ensartet og meningsfuldt som muligt, har vi anvendt en ”grøn ordbog” til at søge efter og konstruere et mål for grønne minimumskrav. Ordbogen er baseret på input fra en lang række praktikere og en tidligere analyse fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Modsat de grønne minimumskrav, så er der en systematik i, hvor de grønne tildelingskriterier fremgår af udbudsdokumenterne. Den danske udbudslov og EU’s udbudsdirektiver kræver, at tildelingskriterier skal fremgå tydeligt i et bestemt tekstfelt i udbudsbekendtgørelsen. Det betyder, at vi kan anvende maskinlæring til at klassificere, hvorvidt disse

Tabel 1. Udbuds- og efterspørgselstilgang til grønne offentlige indkøb		
	Tilgang	Styrker og svagheder
Tildelingskriterier	Udbudsdrevet: konkurrenceparametre med vægtning af grønne kriterier	Potentiale for store miljø- og klimagevinster. Risiko for høje transaktionsomkostninger
Tekniske specifikationer	Efterspørgseldrevet: grønne minimumskrav, fx certificeringer og standarder	Lavere transaktionsomkostninger. Risiko for små klima- og miljøgevinster

ofte korte tekstbidder indeholder grønne tildelingskriterier. Med udgangspunkt i manuel kodning og anvendelse af OpenAI's sprogmodel kan vi dermed klassificere de grønne tildelingskriterier med tæt på 100 procents nøjagtighed og udtrække data om grønne tildelingskriterier i alle udbud.

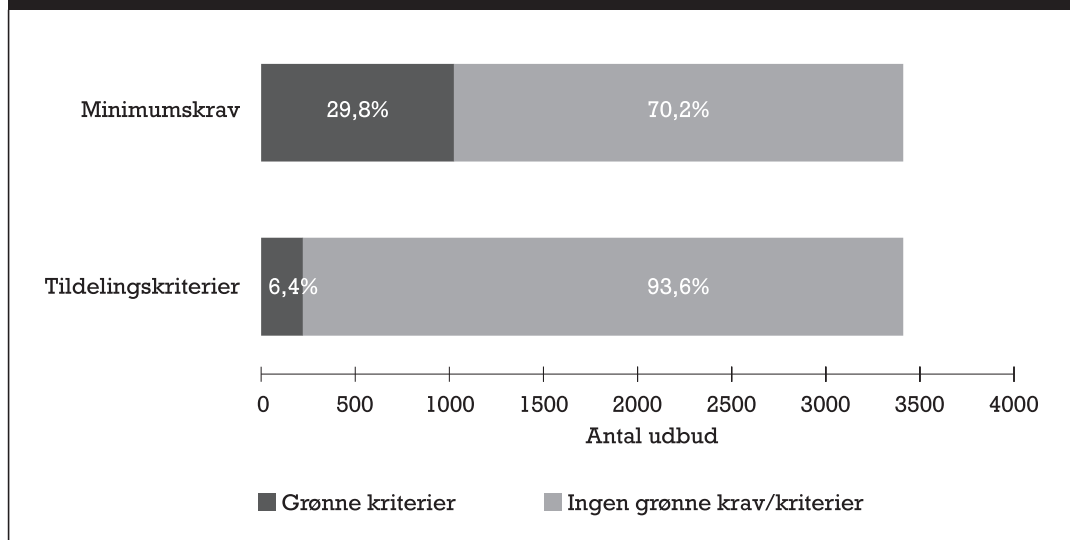
Offentlige indkøbere fremmer primært grønne indkøb gennem efterspørgselsmodellen

De offentlige indkøbere bruger i overvejende grad grønne minimumskrav, når de ønsker at fremme bæredygtige indkøb. Grønne minimumskrav anvendes i næsten 30 procent af de kommunale og regionale udbud, mens grønne tildelingskriterier kun anvendes i lidt over 6 procent af udbuddene, jf. figur 1. Tallene viser, at offentlige indkøbere

oftest bruger en efterspørgselsbaseret tilgang til grønne indkøb, mens udbudsmodellen kun anvendes i lidt mere end hvert 20. udbud.

Tallene i tabel 1 viser desuden, at når offentlige indkøbere anvender grønne minimumskrav, så anvender de ofte kun få krav. Over halvdelen af gangene anvendes kun ét grønt minimumskrav, mens der kun anvendes over to minimumskrav i ca. 13 procent af udbuddene. Blandt de få udbud, der anvender grønne tildelingskriterier, er der stor variation i vægtningen af det eller de tildelingskriterier, hvor de grønne forhold indgår. Således vægtes tildelingskriterier med grønne elementer i gennemsnit 21 procent, hvilket dækker over en spredning fra 3 til 60 procent.

Figur 1 – Andelen af udbud, der anvender grønne minimumskrav eller tildelingskriterier



Tabel 1 – Deskriptiv statistik blandt de udbud, der anvender grønne kriterier

	Obs.	Gns.	Min.	2. kvartil	Median	3. kvartil	Maks.
Antal grønne minimumskrav	1,020	1,5	1	1	1	2	7
Vægtning af tildelingskriterier med grønne elementer i pct.	217	20,7	3	10	20	30	60

» For det andet viser tallene, at de offentlige ordregivere primært benytter en efterspørgselsdrevet tilgang til grønne indkøb, selvom en udbudsdrevet tilgang i princippet rummer større potentiale for klimagevinster.

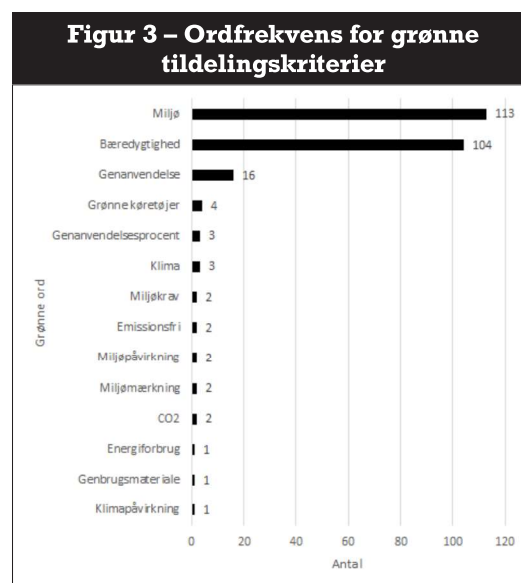
Figur 2 og 3 viser, at de grønne minimumskrav primært omhandler tekniske branche- og produktspecifikke standarder. F.eks. er DGNB-mærket (Deutsche Gesellschaft für nachhaltiges Bauen) på byggeområdet, Euronorm for køretøjer og FSC-mærket (Forest Stewardship Council) for træprodukter blandt de mest anvendte grønne minimumstandarde. Mange udbud anvender også Svanemærket og EU-Blomsten. Til sammenligning indeholder de grønne tildelingskriterier ofte mere overordnede og generiske ord, hvorefter de mere specifikke krav typisk uddybes i selve udbudsmaterialet og kravspecifikationen.

Udnyttet potentiale for grønne indkøb

Det er selvsagt en politisk og administrativ beslutning, hvor meget klimahensyn skal fylde i tildelingen af offentlige kontrakter. Men klimabelastningen af de offentlige indkøb er så stor, at vi som land får svært ved at lykkes med at nå 2030-målsætningen, hvis ikke klimabelastningen fra de offentlige indkøb nedbringes. Vores analyser viser, at grønne tildelingskriterier kun anvendes i cirka 6 procent af samtlige kommunale og regionale udbud, der blev gennemført i 2021 og 2022. Til sammenligning er grønne mindstekrav mere udbredt og anvendes i cirka 30 procent af alle kommunale og regionale udbud i perioden.



Resultaterne bidrager med to vigtige indsigter. For det første er der stadig et uudnyttet potentiale i at bruge offentlige indkøb mere aktivt til at fremme den grønne omstilling. Både grønne tildelingskriterier og minimumskrav kan bruges væsentligt oftere, end kommunerne og regionerne gør i dag. For det andet viser tallene, at de offentlige ordregivere primært benytter en efterspørgselsdrevet tilgang til grønne indkøb, selvom en udbudsdrevet tilgang i princippet rummer større potentiale for klimagevinster ved at bruge markedet til at udvikle og tilbyde grønne løsninger.



For at fremme brugen af grønne indkøb kan der være behov for et kompetenceløft blandt offentlige ordregivere, så de bliver klædt bedre på til at anvende grønne kriterier, når de gennemfører udbud af offentlige opgaver. Derudover kan ordregivere med fordel udnytte eksisterende ressourcer, bl.a. EU-vejledninger for grønne indkøb og gode erfaringer fra andre offentlige udbud, så de undgår at genopfinde den dybe tallerken. Fælles offentlige tilgange til grønne indkøb kan reducere transaktionsomkostningerne for såvel ordregivere som tilbudsgivere og dermed bidrage til, at de offentlige indkøb bidrager mest muligt til at nå Danmarks klimamålsætning.