

Arkivsak

26/09521-2

Saksbehandler

Kristina Ellwood

Saksgang

Hovedutvalg for samferdsel

Møtedato

26.08.2026

Høring-minimumskrav til nullutslippsløsninger på bygge- og anleggsplasser

Innstilling fra fylkesdirektøren

1. Vestfold fylkeskommune sender høringsuttalelsen slik den foreligger i saken.

Sammendrag

Vestfold fylkeskommune er positive til at det innføres standardiserte minimumskrav om nullutslippsløsninger og biogass på offentlige bygge- og anleggsplasser med ambisjonsnivå lav bane. Vestfold fylkeskommune har god erfaring med klima og miljø krav og vekting i samferdsels kontrakter. Fylkesdirektøren vurderer at kost-nytte-effekten ved høy bane er mer usikker enn for andre aktuelle klimatiltak, og anbefaler derfor ikke at dette ambisjonsnivået innføres.

Kravet bør gjelde for kontraktens virkeområde, og ikke avgrenses til på bygge- og anleggsplassen. Massetransport til og fra anlegg står for mye utslipp og miljøpåvirkning, og bør inkluderes i kravet.

Videre er det er litt mer som må på plass i form av standardisering for at dette skal tolkes, praktiseres og følges opp likt av ulike offentlige aktører.

Oppsummert består høringssvaret av disse tre punktene;

- ambisjonsnivået bør legges på lav bane med opptapping fra 5 % i 2027 til 30 % i 2030.
- minimumskravet bør gjelde for kontraktens virkeområde og ikke avgrenses til på bygge- og anleggsplassen. Virkeområdet bør begrenses til større bygge- og anleggskontrakter, hvor unntak er mindre aktuelt og entreprenørene enklere kan bære merkostnader ved påkrevde nyinvesteringer og økt administrasjon.
- Det etterlyses mer konkret standardisering for både utregning, oppfølging, unntaksbestemmelser og forhold til eksisterende anskaffelsesforskrift, slik at dette kan praktiseres likt.

Bakgrunn og saksgang

På vegne av Klima- og miljødepartementet sender Miljødirektoratet på høring et forslag om å innføre standardiserte minimumskrav om nullutslippsløsninger og biogass på offentlige bygge- og anleggsplasser.

Foreslått ikrafttredelse er 1. januar 2027. Dette saksfremlegget utgjør Vestfold fylkeskommunes høringssvar og vurderer innhold og konsekvenser av forslaget.

Høringsfrist var av Miljødirektoratet i utgangspunktet satt til 12.august, men administrasjonen har søkt om, og fått innvilget utsettelse til 28.08.26, med begrunnelse om å rekke politisk behandling av høringssvaret.

Saken behandles i hovedutvalget for samferdsel, som fatter endelig vedtak.

Saksopplysninger

Formålet med forslaget er å sikre at offentlig sektor går foran i arbeidet med å gjøre bygge- og anleggsplasser utslippsfrie. Kravet stilles gjennom en ny forskrift med hjemmel i lov om offentlige anskaffelser, hvor en bestemt prosentandel av energiforbruket på bygge- og anleggsplasser skal være utslippsfritt eller biogass. Klima- og miljødepartementet foreslår at minimumskravet innføres på et relativt lavt nivå og deretter trappes opp hvert år mot 2030. I forskriftsforslaget foreslås det to alternative ambisjonsnivåer med følgende opptrapping av krav:

5 eller 10 prosent i 2027

10 eller 20 prosent i 2028

20 eller 30 prosent i 2029

30 eller 40 prosent i 2030

Forskriftsforslaget innebærer et minimumsnivå for at hele offentlig sektor skal komme i gang med overgangen til utslippsfri bygge- og anleggsaktivitet.

Forskriftsforslaget åpner for å erstatte krav med tildelingskriterier der oppdragsgiver/byggherre beregner at merkostnaden av å oppfylle minimumskravet er over fem prosent, eller dersom det er tvil om det er nullutslippsteknologi tilgjengelig i markedet. Videre er det foreslått unntak fra kravene for prosjekter der det er svært vanskelig å bruke utslippsfrie maskiner. Dette gjelder arbeid som gjennomføres uten forutgående planlegging for å begrense eller reparere skade, der energiforsyning er særlig krevende, der hvor nullutslippsteknologi ikke er utviklet og for mobile og svært kortvarige prosjekter. I forskriftsutkastet foreslås det også en rapporteringsplikt for oppdragsgivere/byggherrer som bruker et av unntakene. Rapporteringen gjøres elektronisk på et enkelt skjema til DFØ og vil gi viktig informasjon for myndighetene. Det foreslås også en generell rapporteringsplikt for alle oppdragsgivere om hvilken utslippsgrad de oppnår i de konkrete anskaffelsene.

Forskriften foreslås å gjelde for kontrakter for bygge- og anleggsarbeider som inngås av oppdragsgiver som er omfattet av lov om offentlige anskaffelser med forskrifter. Dette betyr at forskriften vil gjelde for oppdragsgivere omfattet av anskaffelsesforskriften, forsyningsforskriften, konsesjonskontraktforskriften og forskrift om forsvars- og

sikkerhetsanskaffelser. Dette inkluderer blant annet statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter samt offentligrettslige organer.

Klima- og miljødepartementet foreslår at minimumskravene skal gjelde for større bygge- og anleggskontrakter. Det foreslås derfor at kun kontrakter med en verdi som er lik eller overstiger terskelverdien for kunngjøringsplikt for bygge- og anleggsanskaffelser i anskaffelsesforskriften § 5-1 omfattes av forskriften.

Det bes spesielt om innspill på forslag til ambisjonsnivå og virkeområde av forskriften.

Fylkesdirektøren har følgende forslag til høringsuttalelse:

Vestfold fylkeskommune kommer med tilbakemelding på disse områdene i høringen;

- Ambisjonsnivået
- Virkeområdet
- Faktor for biogass
- Forholdet mellom minimumskrav i forskrift og klima- og miljøbestemmelser i anskaffelsesloven
- Standarder for utregning og unntak fra forskriften
- Formuleringer i forskriftsteksten
- Samfunnsøkonomiske konsekvenser og økonomiske konsekvenser for fylkeskommunen
- Mangler ved forslaget og høringsdokumentasjonen

Om Vestfold fylkeskommunes bygge- og anleggskontrakter

I tillegg til skolebygg i videregående skole fra tid til annen, har Vestfold fylkeskommune løpende en rekke større og mindre fylkesveiprosjekter, som vil være omfattet av de nye minimumskravene.

Vestfold fylkeskommune har gode erfaringer med å stille klima- og miljøkrav og vekting i kontrakter etter innføringen av bestemmelsen om 30 % vekting av klima og miljø i offentlige anskaffelser eller tilsvarende minstekrav etter någjeldende § 7-9 i anskaffelsesforskriften. I Vestfold responderer markedet godt på både vekting og på krav satt i våre anleggskontrakter om nullutslippsløsninger.

I Vestfold fylkeskommunes anleggskontrakter spiller biogass i dag en sentral rolle i leverandørers oppfyllelse av krav etter dagens klima- og miljøbestemmelser. Vestfold fylkeskommune ser behov for at nye bestemmelser gir fortsatt rom for den diversifiseringen som ligger i dette i forhold til elektrisitet som energibærer.

Ambisjonsnivå

For å oppnå klimamålene i klimaloven av 2018 er det nødvendig med en opptrapping av klima- og miljøkrav i offentlige anskaffelser. Vestfold fylkeskommune er positive til innføring av standardiserte minimumskrav. Av høy og lav bane vurderes lav bane å være mest hensiktsmessig og kostnadseffektivt, og Vestfold fylkeskommune anbefaler derfor lav bane.

Innføring av en høy bane vurderer Vestfold fylkeskommune som usikker i forhold til et kost-nytte-perspektiv. Økte kostnader som følge av minimumskravene, kan fortrenge andre tiltak med bedre miljøgevinst og bedre kost-nytte. Eksempelvis vil satsning på nullutslippsløsninger for tungtransport kunne ha vel så god effekt. Noen prosjekter vil også oppnå klart bedre klima- og miljøgevinst ved å stille andre krav eller kriterier til for eksempel materialer.

Høy bane innebærer at 40 % av energibruken fra 01.01.2030 skal være nullutslipp. Vestfold fylkeskommune mener dette er et for høyt ambisjonsnivå, som det på generell basis stilles spørsmål om kost-nytte verdien av, både i enkeltprosjekter og samfunnsmessig. Tidsaspektet er også her en viktig faktor. Det er kort tid frem til 01.01.2030, noe som kan tilsi en fremskyndet utskiftning av eksisterende maskinpark hos entreprenørene. Innføring av minstekrav kan medføre ekskludering av små og mellomstore entreprenører fra konkurranser grunnet manglende investeringsevne.

Biogass benyttes mye i Vestfold. Det er foreslått en utslippsfaktor på 0,45 for biogass, noe det gis innspill til nedenfor. Ved krav til 40 % nullutslipp i 2030 innebærer dette at tilnærmet alle maskiner vil måtte være på biogass dersom det ikke benyttes elektriske maskiner.

Faktor for biogass

I forslaget til forskrift om minimumskrav er det i § 5 regulert en faktor på 0,45 ved beregning av oppfyllelsen av kravet ved bruk av biogass.

Vestfold fylkeskommune setter spørsmålsteget ved faktoren som er satt:

- Riktigheten av verdien: Faktoren fremstår ikke som begrunnet i klimagassutslipp. Faktoren er forklart ved ulikheter i energieffektivitet ved bruk av elektriske løsninger og biogass, nærmere bestemt «virkningsgrad på gassmotorer» opp mot «virkningsgrad på elektriske maskiner». I «Drivstoffmatrise for tunge kjøretøy i veitrafikk» utarbeidet av DFØ og Miljødirektoratet, er faktoren for biogass satt til verdier som tilsvarer 0,65-0,85.
- Fastsettelse av faktoren i forskriftsteksten: Tallfesting av en faktor i forskriftsteksten innebærer en låsing av verdien, som ikke fremmer teknisk utvikling.

I Vestfold fylkeskommune produseres det biogass ved gjenvinning av matavfall, og fylkeskommunen har valgt å likestille biogass og elektrisitet i sine anskaffelser. Vestfold fylkeskommune opplever at entreprenørene etter innføringen av hovedregelen om 30 %-vektning i anskaffelsesforskriften § 7-9 har funnet gode løsninger som innebærer bruk av biogass, blant annet for massetransport. Rom for biogass-løsninger er følgelig viktig for Vestfold fylkeskommune. Hensynet til sikkerhet- og beredskap tilsier videre at regelverket legger til rette for en diversifisering av benyttede og tilgjengelige energibærere.

Virkeområde

Formuleringene i høringsdokumentet fremstår ikke som konsistente når det gjelder om massetransport til og fra er omfattet eller ikke; noen steder står det formulert som bygg- og anleggsarbeidet, andre steder er det referert til kontrakten, mens det i forslag til forskriftens § 5 fremgår at massetransport ikke er inkludert. Det er ønskelig at massetransport til og fra anlegg omfattes av minimumskravet, men dette vil bortfalle dersom minimumskravet kun

gjelder aktiviteter innenfor bygge- og anleggsplassen. Det må tydeliggjøres hva som omfattes av minimumskravet, og Vestfold fylkeskommune ønsker at massetransport til og fra bygg- og anleggsplassen skal omfattes da det er mye utslipp forbundet med massetransporten, og det vil gi klima- og miljøgevinst å inkludere dette i kravet. Det vil også gi mer fleksibilitet i prosjektene for hvordan minimumskravet kan oppfylles.

Under avsnittet om forskriftens virkeområder skrives det først «Klima- og miljødepartementet foreslår at minimumskravene skal gjelde for større bygge- og anleggskontrakter.» Senere i samme avsnitt konkluderes det med at dette likevel vil gjelde de fleste bygg- og anleggskontrakter da de sjeldent er på under 3 mill. For de mindre prosjektene i nedre sjiktet av del II-anskaffelser vil unntaksregelen om 5 % overskridelse av kostnader ofte tre inn. En lavere terskel for virkeområde antas følgelig ikke å medføre stor reduksjon av kontrakter som faktisk har minimumskrav. Samtidig som man unngår arbeid med å beregne merkostnader og begrunne unntak for mindre kontrakter. Det gir en klart bedre regel at kontrakter som i stor grad unntas etter forslåtte unntaksbestemmelser, heller er unntatt fra virkeområdet.

Videre, for mindre prosjekter er det viktig å ha fleksibiliteten som ligger i dagens regelverk med anskaffelsesforskriften § 7-9. Mindre kontrakter har også mindre evne til å bære større investeringskostnader, vederlagets størrelse dekker ikke merkostnader ved investering i nye maskiner. Mindre kontrakter retter seg videre mot et marked som typisk har mindre evne til å ta store investeringer, og som også har en mindre organisasjon med administrativt personell.

Vestfold fylkeskommune mener det er mer hensiktsmessig at de nye minimumskravene gjelder større bygge- og anleggskontrakter. Verdigrensen bør klart settes høyere enn kr 3 mill. ekskl. mva. Det foreslås at grensen settes til EØS-terskelverdien for bygge- og anleggskontrakter på kr 62,9 mill. ekskl. mva. for å unnta de mindre kontraktene. Der hvor det er hensiktsmessig og gir god kost-nytte, vil det likevel som følge av bestemmelsen i § 7-9 stilles tildelingskriterier eller minimumskrav til utslippsfrihet i mindre prosjekter. Det kan også forventes at innføring av minimumskrav for de større kontraktene, og utviklingen det medfører i bl.a. maskinparkene hos entreprenørene, vil ha en smitteeffekt på de mindre prosjektene. Krav til utslippsfrihet vil dermed kunne bli en ønsket løsning også for de mindre kontraktene på sikt.

Forholdet mellom minimumskrav i forskrift og klima- og miljøbestemmelser i anskaffelsesloven Det må tydeliggjøres hva som menes i forholdet mellom § 5c og § 5b. Når det åpnes for å kombinere krav og vekting i § 5c, er minimumskravet på 5 % i 2027 holdt utenfor dette, eller kan 5 %-kravet inngå i en kombinasjon med andre krav og vekting for å oppnå bestemmelsene i § 5b?

I § 5c står det at hvis hovedytelsen er maskintimer/massetransport er man unntatt fra kravet i § 5b. «Hovedytelse» er av DFØ definert som selve hovedformålet med innkjøpet, og den ytelsen som har størst omfang eller verdi i en kontrakt. Det kan være ulikt hva som er hovedformålet med innkjøpet og hva som har størst omfang/verdi i kontrakten, og det er ikke nødvendigvis samsvar mellom størst verdi i kontrakten og størst utslipp i kontrakten. Vestfold

fylkeskommune stiller spørsmål om hensiktsmessigheten av å regulere at «hovedytelsen» skal være det avgjørende. Dette vil gi en regel som er vanskelig å praktisere. Det vil gi en bedre regel å legge til grunn kontraktens «hovedelement», basert på anslåtte verdier for de forskjellige ytelsene.

Vestfold fylkeskommune mener for øvrig at det ville vært å foretrekke om minimumskrav var inntatt i bestemmelsen i någjeldende § 7-9 i anskaffelsesforskriften, slik at man ikke fikk to forskjellige regelsett å forholde seg til, med uklare grenseganger.

Standarder for utregning og unntak fra forskriften

Vestfold fylkeskommune ser et behov for at DFØ kommer tydeligere på banen og lager en standard for utregning av minimumskravene slik at det blir gjennomført likt på tvers av offentlige innkjøpere, og er etterprøvbart. Det er ønskelig at det utformes standardisert kontraktskrav, herunder dokumentasjonskrav, samt utarbeides verktøy for beregning og rapportering. Dette gjør det også mer forutsigbart for entreprenørene og vil redusere kostnadene ved gjennomføring av kravene, både hos entreprenører og hos offentlige byggherrer.

I høringen åpnes det for flere unntak fra reglen om minimumskravet. Noen av unntaksreglene er formulert slik at de gir rom for mye tolkning og skjønn, og det trengs tydeligere føringer. Regelen om unntak hvis kostnaden prosentmessig overstiger andelen utslippsfritt satt i minimumskravet, er uklar. Vestfold fylkeskommune setter spørsmålstegn ved hvordan dette skal regnes ut og dokumenteres. Herunder hvordan kan man regne ut at kostnaden overstiger (f.eks.) 5 % av kontraktsverdien. Merkostnader knyttet til nullutslippsteknologi er vanskelig å beregne, spesielt i forkant av innkomne tilbud. Det etterlyses en standardisert metode for beregninger tilknyttet denne unntaksregelen. Hva som ligger i «svært kortvarige prosjekter» bør videre angis anses med en konkret tidsangivelse.

Formuleringer i forskriftsteksten

I forslag til ny § 5 i første avsnitt er det et par forhold i utformingen av teksten som ser ut for ikke å stemme. For det første er står det at «energibruken levert til [...] utføres med nullutslippsteknologi.». Her synes ordvalget ikke å være helt riktig. For det andre er begrepet «byggeplassen og anleggsområdet» benyttet i § 5, mens «anleggsområde» i § 3 er definert som at det omfatter «byggeplass». Dette gir dårlig sammenheng.

Samfunnsøkonomiske konsekvenser og økonomiske konsekvenser for fylkeskommunen

De samfunnsøkonomiske konsekvensene vil være større for langsgående anlegg enn stasjonære byggeprosjekter. Dette fordi tilgang på maskiner, utstyr og strøm på et langsgående anlegg er mer komplisert å gjennomføre.

Innføringen av kravet om 30 % vekting av klima og miljø i offentlige anskaffelser har medført en kostnadsøkning for fylkeskommunen. Nye krav vil gi ytterligere merkostnader, og vil kunne medføre redusert produksjon eller stansing av prosjekter dersom det ikke medfølger midler.

Ved en ikrafttredelse som forslått foreslått allerede fra 01.01.27, er merkostnadene dette vil medføre ikke tatt høyde for i anslagene for prosjektene som er planlagt utlyst ut første halvdel av 2027 og hvor budsjettene er fastsatt. Noe som er ytterligere problematisk.

Mangler ved forslaget og høringsdokumentasjonen

Det refereres i høringen til ulike rapporteringsskjema og veiledere m.m. som ikke ligger vedlagt. Vestfold fylkeskommune mener dette bidrar til at det er vanskelig å forstå hvordan kravene er tenkt operasjonalisert i praksis. Dette gjør det til dels vanskelig å ta stilling til de foreslåtte bestemmelsene.

Videre fremstår høringsmaterialet som uoversiktlig og tidvis inkonsistent, blant annet når det gjelder avgrensninger og begrepsbruk, og flere sentrale spørsmål er ubesvart. Dette skaper rom for ulik tolkning og praktisering mellom aktører. Når hensikten er å innføre standardiserte minimumskrav, er det avgjørende at disse faktisk er tilstrekkelig standardiserte, tydelige og entydige.

Forslaget fremstår som for uklart i flere henseender. Da det ikke oppleves at standardisering er helt klar i dette høringsforslaget, ref. innspillene over, virker 01.01.2027 som en litt forhastet innføring av kravene, eller at høringen burde kommet litt tidligere i prosessen, og mer burde vært på plass. Ikrafttredelse 01.01.2027 gir også offentlige innkjøpere for liten tid til å ta høyde for det nye regelverket i kommende prosjekter som allerede er planlagt.

Økonomiske, administrative og juridiske konsekvenser

Høringen i seg selv har ingen økonomiske, administrative eller juridiske konsekvenser, men blir forslaget på høring gjennomført, vil det medfølge økonomiske konsekvenser for prosjektene som skal lyses ut etter at dette trer i kraft.

Konsekvenser for fylkets klimamål og FNs bærekraftsmål

En innføring av et standardisert minimumskrav vil bidra til å påvirke markedet i riktig retning gjennom at offentlige anskaffelser er forutsigbare på krav om nullutslipp, og næringslivet lettere kan investere trygt. Dette vil bidra til fylkets klimamål om lavere utslipp, samt understøtte FNs bærekraftsmål – særlig mål 13 om å stoppe klimaendringene.

Konsekvenser for CRPD

Innføringen av minimumskrav til nullutslippsteknologi ved bygg- og anleggsplasser kan medføre bedre luftkvalitet, mindre støy og et generelt bedre klima som gagnar alle bruker grupper. Spesielt er det viktig med god lokal luftkvalitet for personer med lungesykdommer og hjertesykdommer, og personer med hørselsutfordringer eller kognitive utfordringer vil mindre støy være viktig for.

Fylkesdirektørens vurdering

Fylkesdirektøren vurderer at innføringen av et standardisert minimumskrav for nullutslippsløsninger på bygg- og anleggsplasser er et viktig arbeide, men at dette vil få

konsekvenser for prosjekter på samferdsel. Det er derfor viktig at Vestfold fylkeskommune kommer med et høringssvar om foretrukket ambisjonsnivå og virkeområde, samt påpeker tekniske mangler ved forslaget til ny forskrift om minimumskrav.

Konklusjon/anbefaling

Fylkesdirektørens forslag til høringsuttalelse sendes som svar på høring av standardiserte minimumskrav om nullutslippsløsninger og biogass på offentlige bygge- og anleggsplasser til Miljødirektoratet, og ambisjonsnivået *lav bane* anbefales.