Grønn Stat og offentlige rammebetingelser

Hindrer de gjennomføring av miljøtiltak?

TA-1849/2001
ISBN 82-7655-441-5

Innhold

FORORD **3**

1. SAMMENDRAG **4**

2. INNLEDNING OG BAKGRUNN **6**

3. METODE, GJENNOMFØRING OG PROBLEMSTILLINGER **8**

3.1. METODE OG GJENNOMFØRING 8
3.2. ERFARINGER FRA FOKUSGRUPPER 8
3.3. PROBLEMSTILLINGER 9

4.GJENNOMGANG AV REGELVERK **10**

4.1. OFFENTLIGE ANSKAFFELSER 10
4.1.1. Innledning *10*
4.1.2. Hva sier regelverket? *10*
4.1.3. Er det absolutte hindringer i regelverket? *17*
4.1.4. Er det andre hindringer? *17*
4.1.5. Utnyttes handlingsrommet? *18*
4.1.6. Oppsummering *19*
4.2. BYGG OG ENERGIBRUK I BYGG 20
4.2.1. Innledning *20*
4.2.2. Hva sier regelverket? *20*
4.2.3. Er det absolutte hindringer i regelverket? *23*
4.2.4. Er det andre hindringer? *23*
4.2.5. Utnyttes handlingsrommet? *24*
4.2.6. Oppsummering *28*
4.3. BUDSJETTREGLER 28
4.3.1. Innledning *28*
4.3.2. Hva sier regelverket? *29*
4.3.3. Er det absolutte hindringer i regelverket? *32*
4.3.5. Utnyttes handlingsrommet? *34*
4.3.6 Budsjettbehandlingen i andre land *35*
4.3.7. Oppsummering *36*
4.4. REISER OG TRANSPORT 36
4.4.1. Innledning *36*
4.4.2. Hva sier regelverket? *37*
4.4.3. Er det absolutte hindringer i regelverket? *39*
4.4.5. Utnyttes handlingsrommet? *40*
4.4.6. Oppsummering *42*

5. DISKUSJON OG KONKLUSJON **43**

6. REFERANSER **48**

VEDLEGG 1. HOVEDSPØRSMÅL I GRUPPE-INTERVJUENE **49**

Forord

Miljøverndepartementet (MD) og Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) lanserte høsten 1998 Grønn Stat, et treårig pilotprosjekt hvor hensikten var å vinne erfaringer med hvordan integrering av miljøhensyn i statlig virksomhet best kan skje. Pilotprosjektet er et ledd i Regjeringens satsing på at offentlig sektor skal gå foran i arbeidet for et økologisk bærekraftig samfunn.

Ti utvalgte statsetater har kartlagt miljøbelastninger av egen virksomhet, og gjennomfører miljøbesparende tiltak innen Grønn Stats satsingsområder, som er avfall, bygg, energi, informasjons- og kommunikasjonsteknologi, innkjøp og transport. I dette arbeidet støter de ti virksomhetene på hindringer av ulike slag, som bidrar til å svekke gjennomføringen av miljøtiltakene.

Denne rapporten drøfter og oppsummerer resultatene av utredningen «Kartlegging av hindringer som skyldes offentlige rammebetingelser». Utredningen er en del av oppdraget fra MD og AAD og et ledd i arbeidet med å formidle erfaringer til andre statlige virksomheter.

Utredningen er gjennomført av Interconsult ASA. I tillegg har flere av prosjektlederne og utvalgte prosjektmedarbeidere i Grønn Stats pilotvirksomheter bidratt med informasjon gjennom blant annet gruppeintervju. Det er også innhentet verdifull informasjon fra personer utenfor prosjektet Grønn Stat.

SFT, Oslo, desember 2001

Per Døvle
Direktør for Samfunnsavdelingen

1. Sammendrag

Denne rapporten er et resultat av en delutredning under pilotprosjektet Grønn Stat. Formålet med rapporten er å identifisere ulike typer hindringer, som står i veien for å oppnå mer miljøvennlig drift av statlig virksomhet. Med hindringer menes her reelle hindringer for gjennomføring av miljøtiltak. I første rekke siktes det til hindringer som har sitt opphav i formelle strukturer som gjelder for statlige virksomheter, det vil si regel- og avtaleverk, men også hindringer som har sammenheng med ansvars- og myndighetsfordeling.

Rapporten er skrevet og undersøkelsene den bygger på gjennomført av Interconsult ASA ved prosjektleder Kristin Magnussen (den siste tiden innleid fra KM Miljøutredning) og Espen Rymoen.

I dette arbeidet ble det innhentet informasjon fra prosjektlederne i Grønn Stats 10 pilotvirksomheter, andre som har vært berørt eller involvert i pilotprosjektet, samt andre som har erfaring med hindringer for miljøvennlig drift i offentlig virksomhet. I tillegg var gjennomgang av de aktuelle regelverkene og eventuelle tolkninger av dem, en viktig del av arbeidet.

Ut fra erfaringer fra fokusgruppene og etterfølgende diskusjon med prosjektsekretariatet i SFT, ble det fokusert på regelverk knyttet til følgende hovedtemaer: Offentlige anskaffelser, bygg og energibruk i bygg, budsjettreglene og reiser og transport. I tillegg skulle forhold knyttet til skatteregler og IKT vurderes i forhold til hovedtema reiser og transport.

Hva er de viktigste funnene og konklusjonene

Få absolutte hindringer – stort handlingsrom
Gjennomgangen av ulike regelverk i denne rapporten tyder på at regelverket legger visse rammer for statlige (og andre offentlige) etater for hvordan de kan disponere budsjettet, prioritere reisemåter, tenke bygg og energi og ikke minst foreta innkjøp. Men det er lite som tyder på at det er dette regelverket som er den største hindringen for at staten skal bli mer miljøvennlig. Det er like klart fra gjennomgangen av regelverket at det finnes et stort handlingsrom innenfor dagens regelverk som ikke utnyttes.

Få incentiver til å handle miljøvennlig
Det at det er få absolutte hindringer i regelverket, betyr ikke at miljø og miljøhensyn har noe hovedfokus i regelverket. Miljø er stort sett fraværende i regelverket og det gis i hovedsak få eller ingen incentiver til at offentlige etater eller ansatte skal ta miljøhensyn.

Andre mekanismer enn regelverket hindrer miljøvennlige løsninger
Hovedproblemet, også for offentlige etater og ansatte, er å finne i de manglende incentiver til å oppføre seg miljøvennlig, eller ta miljøvennlige valg. Et annet moment er at det må være enkelt å gjøre riktige miljøvalg. Det innebærer blant annet at en må få inn kunnskap om, erfaring i og rutiner for miljøvennlig drift og handling.

Sentralisering/desentralisering av ansvar og myndighet

For å oppnå mer miljøvennlig statlig drift kan en tenke seg enten en (mer) *sentralisert* miljøstyring som innebærer at alle etater blir pålagt å følge visse standarder, avtaler, skjemaer, rammeavtaler etc. der miljø er innbakt. Eller en kan velge en (mer) *desentralisert* miljøstyring som innebærer at alle etater har stor handlingsfrihet og at det i stor grad blir opp til hver enkelt etat å avgjøre i hvilken grad, og på hvilken måte, miljø skal innarbeides i etaten.

Hvorfor utnyttes ikke handlingsrommet?

Hovedårsakene til at handlingsrommet ikke utnyttes i større grad synes å være knyttet til følgende stikkord:

- Manglende motivasjonsfaktorer
- Manglende miljøfokus ved utforming av generelle virkemidler
- Minste motstands vei

Kan hindringene unngås eller omgås?

Det er ikke gitt noen fullstendig analyse og diskusjon av hvordan alle disse forholdene kan unngås eller omgås. Men noen stikkord er gitt:

- fokus på og prioritering av miljøhensyn på alle nivåer
- lage enkle hjelpemidler og verktøy som kan gjøre det enklere å ta miljøvennlige valg for dem som ønsker det
- spre kunnskap og informasjon om miljøproblemer og gode løsninger
- viktig at rutiner og tradisjoner legges om, slik at nye og bedre (mer miljøriktige) handlinger blir den nye tradisjonen. Det kan kreve ressurser i en overgangsfase til nye rutiner er innarbeidet
- skreddersy offentlige virkemidler slik at de i større grad støtter miljøvennlige og nyskapende prosjekter
- samordne de mange ulike virkemidler slik at de peker i en miljøvennlig retning
- ansvars- og myndighetsforhold er et viktig tema, også når det gjelder å fjerne hindringer og skape motivasjon (incentiver) for miljøvennlig handling.

Det er til syvende og sist et politisk spørsmål hvor høyt miljø skal prioriteres i forhold til andre forhold. Men det er også et spørsmål om kunnskap, informasjon og tradisjon.

2. Innledning og bakgrunn

Bakgrunnen for prosjektet er beskrevet i brev fra SFT av 27.03.2001. Som det fremgår av brevet, er formålet å identifisere ulike typer hindringer, som står i veien for å oppnå mer miljøvennlig drift av statlig virksomhet. Det skal foreslås løsninger med hensyn til hvordan hindringene kan fjernes eller omgås der hvor mulighetene for å oppnå endringer vurderes å være størst.

Prosjektets mål er å identifisere ulike typer hindringer, som står i veien for å oppnå mer miljøvennlig drift av statlig virksomhet. Det skal foreslås løsninger for hvordan hindringene kan fjernes eller omgås der hvor mulighetene for å oppnå endringer vurderes å være størst.

Med hindringer menes her reelle hindringer for gjennomføring av miljøtiltak. I første rekke siktes det til hindringer som har sitt opphav i formelle strukturer som gjelder for statlige virksomheter, dvs. regel- og avtaleverk, for eksempel regelverk for offentlige anskaffelser, reiseregulativet og budsjettregler. Det siktes også til hindringer som har sammenheng med ansvars- og myndighetsfordeling. Det siktes imidlertid ikke til hindringer som kan knyttes til uformelle strukturer, som organisasjonskultur, holdninger og manglende kunnskap.

Det foreligger en del dokumenter som er viktig bakgrunn og utgangspunkt for "Kartlegging av hindringer i form av offentlige rammebetingelser". Vi vil innledningsvis trekke fram en del hovedpoeng fra disse dokumentene.

Prosjektet Grønn Stats overordnede målsetting er å redusere miljøbelastningen i et representativt utvalg av statlige virksomheter gjennom å prøve ut systemer og tiltak. En annen sentral målsetting er å skaffe erfaringer som grunnlag for senere utvidelse, og videreføring til andre offentlige etater og virksomheter.

Som det heter i utkast til prosjektplan, tar Grønn Stat - prosjektet for seg et komplekst saksområde i et bredt spekter av virksomheter. Det er satt opp seks suksesskriterier for hva som skal være oppnådd i løpet av prosjektperioden. Man skal i Grønn Stat-prosjektet:

1. Ha oppnådd tiltak som reduserer belastningen på de mest kritiske ressurser og miljøkvaliteter som klima og energi, helse- og miljøfarlige kjemikalier, avfall og gjenvinning og biologisk mangfold, og som egner seg til gjennomføring i annen statlig virksomhet.
2. Ha oppnådd samarbeid om miljøeffektive tiltak, og integrert arbeidet i virksomhetenes ordinære drift.
3. Ha identifisert viktige hindringer i egen og ekstern virkemiddelbruk for å oppnå utvikling i bærekraftig retning.
4. Ha bidratt til økt kunnskapsnivå om sammenhengen mellom aktiviteter, miljøkvalitet og ressursbruk, integrert i virksomhetens drift.
5. Ha forankret miljøtankegangen på ledernivå i alle virksomhetens avdelinger.
6. Ha bidratt med løpende informasjon om erfaringer fra prosjektet til andre statlige virksomheter, næringslivet og andre interesserte.

På bakgrunn av Grønn Stat-prosjektets suksesskriterier har SFT utarbeidet et sett med resultatmål:

1. Ha kartlagt virksomhetens miljøpåvirkning, gjennom forbruk og produksjon i den ordinære driften av egen virksomhet
2. Ha utviklet prosjektplaner som legger rammer for organisering og gjennomføring av prosjektet i egen virksomhet
3. Ha identifisert et utvalg av innsatsområder for prosjektet
4. Ha prøvd ulike miljø- og ressursbesparende tiltak
5. Ha identifisert hindringer i nasjonale rammebetingelser for å oppnå bærekraftig produksjon og forbruk
6. Ha forbedret verktøy og rutiner slik at omfattende statlige tiltak systematisk underlegges miljøvurderinger
7. Ha foreslått egne indikatorer (måleverktøy) for å kunne måle resultatene av arbeidet
8. Ha rapportert resultater.

Deltakerne i Grønn Stat er henholdsvis Direktoratet for utviklingssamarbeid (NORAD), Forsvarets bygningstjeneste (FBT), Fylkesmannen i Hedmark, Jernbaneverket, Norges landbrukshøgskole (NLH), Oljedirektoratet (OD), Statens forvaltningstjeneste (Ft), Statsbygg, Statsministerens kontor (SMK) og Statens forurensningstilsyn (SFT).

Det er pekt ut seks satsingsområder innen Grønn Stat, nemlig energibruk, innkjøp, bygg, transport, bruk av informasjons-/ kommunikasjonsteknologi (IKT) og avfallshåndtering.

I arbeidet med å prøve ut miljøbesparende tiltak støter de ti virksomhetene i Grønn Stat på hindringer av ulike slag, som bidrar til å svekke gjennomføringsevnen av prosjektet. Hindringene skyldes dels offentlige rammebetingelser, som sperrer for gjennomføring av tiltak eller svekker tiltakenes effekt. En annen type hindringer virker inn på selve prosjektorganiseringen og- gjennomføringen. Med dette prosjektet, ”Kartlegging av hindringer i Grønn Stat, som skyldes offentlige rammebetingelser”, ønsker SFT å fokusere på førstnevnte type hindringer.

I et tidligere prosjekt forsøkte en å kartlegge de hindringene som virker inn på selve prosjektorganiseringen og – gjennomføringen, såkalte prosessrelaterte hindringer.

I et møte med oppdragsgiver midtveis ble det foretatt noen justeringer og føringer for sluttføringen av rapporten, basert på erfaringene så langt i arbeidet. Det ble enighet om å fokusere på regelverk knyttet til henholdsvis innkjøp, energi (i bygg), budsjettregler og transport/ reising. Videre ble problemstillingene ”spisset” i forhold til utgangspunktet. Dette kommer vi tilbake til i kapittelet nedenfor.

3. Metode, gjennomføring og problemstillinger

3.1. Metode og gjennomføring

Sammen med innhenting av foreliggende materiale, ble det innledningsvis innhentet informasjon fra de ti prosjektlederne i Grønn Stat-prosjektet. I tillegg til deres erfaringer, var det viktig å innhente informasjon fra andre som har vært berørt eller involvert i Grønn Stat-prosjektet, samt andre som har erfaring med hindringer for miljøvennlig drift i offentlig virksomhet generelt og knyttet til de ulike satsningsområdene i Grønn stat spesielt. I tillegg var gjennomgang av selve det aktuelle regelverket og eventuelle tolkninger av dette en viktig del av arbeidet.

Prosjektet ble dermed gjennomført i to trinn. Først ble hindringer avdekket og aktuelt regelverk identifisert og problemstillinger spisset, hovedsakelig gjennom informasjon fra prosjektledere og ledere for arbeidsgruppene i Grønn stat, samt prosjektsekretariatet i SFT.

Deretter kunne de ulike hindringer i form av regelverk, som fremkom i første trinn, gjennomgås nærmere.

Prosjektlederne i Grønn Stat, lederne for arbeidsgruppene i Grønn Stat og prosjektsekretariatet i SFT ble samlet til strukturerte gruppe-intervjuer, såkalte fokusgrupper. Fokus i gruppe-intervjuene var å identifisere hindringer i form av lover og regelverk og se mulige løsninger. I et slikt gruppe-intervju har en mulighet til å få belyst flere sider av sakene og få ulike parters direkte tilbakemelding på ulike forhold. Disse gruppe-intervjuene ble gjennomført med utgangspunkt i en intervjuguide der temaer en ønsket å belyse var tatt opp.

Erfaringene fra gruppe-intervjuene lå til grunn for fokusering på regelverk og spissing av problemstillinger slik som de presenteres nedenfor. Vi vil derfor kort oppsummere erfaringene fra fokusgruppene før problemstillingene presenteres.
Den videre innhenting av informasjon ble gjort ved gjennomgang av aktuelle lover, regler, regelverk og dokumenter som omhandler disse, samt kontakt med aktuelle personer og institusjoner som kunne belyse problemstillingene ytterligere.

3.2. Erfaringer fra fokusgrupper

Erfaringer fra fokusgruppene med deltakere fra pilotvirksomhetene, arbeidsgruppene og prosjektsekretariatet i Grønn Stat, ble brukt blant annet til å plukke ut hvilket regelverk eller fokusområder som var mest aktuelle å vurdere nærmere i prosjektet.

Hovedspørsmålene i gruppe-intervjuene er gjengitt i vedlegg 1. Erfaringer fra fokusgruppene, spesielt med hensyn til hvilket regelverk en burde fokusere på, er gjengitt her. Andre erfaringer fra fokusgruppene som knytter seg til deltakernes erfaringer med de enkelte fokusområder behandles i tilknytning til gjennomgang av regelverket i kapittel 4 nedenfor.

På forhånd var det trukket fram en del regel- og avtaleverk som vi måtte ta opp spesielt i fokusgruppene:

- Offentlige anskaffelser
- Reiseregulativet
- Budsjettreglene
- Andre

Vi hadde satt opp følgende stikkord for å vurdere regel- og avtaleverket mht. hindringer for en grønn stat: Selve regelverket, handlingsrom innenfor regelverket, praktisering av regelverket, organisering og incitamenter.

I fokusgruppene ble det pekt på at det er få absolutte hindringer i regler og avtaler for offentlig virksomhet for å innføre mer miljøvennlig drift. Det er i hovedsak praksisen i staten og de enkelte statlige etater som skaper hindringene. Det ble imidlertid også pekt på at få, om noen, statlige regler og avtaler er utformet med miljøhensyn i fokus, og at regelverket ikke motiverer til miljøvennlig praksis, selv om det ikke direkte er til hinder.

Erfaringene fra fokusgruppene var altså at de lover og regler som var viktigst å vurdere nærmere, var de tidligere antatte; nemlig regler for offentlige anskaffelser, bygg og energibruk i bygg, reiser og transport samt budsjettreglene i staten. Men et viktig budskap var også at deltakerne i fokusgruppene ikke så mange absolutte hindringer i selve regelverket.

3.3. Problemstillinger

Ut fra erfaringer fra fokusgruppene og etterfølgende diskusjon med prosjektsekretariatet i SFT, ble det fokusert på regelverk knyttet til følgende hovedtemaer:

- Offentlige anskaffelser
- Bygg og energibruk i bygg
- Budsjettreglene
- Reiser og transport - Reiseregulativet

I tillegg skulle forhold knyttet til skatteregler og IKT vurderes i forhold til hovedtema reiser og transport.

For disse temaene, er de hovedproblemstillingene vi ønsker å belyse listet opp nedenfor:

- Hva er status? Sier regelverket noe om miljø?
- Hva er absolutte hindringer i regelverket?
- Er det andre hindringer?
- Utnyttes handlingsrommet en har innenfor regelverket?
- Hvorfor utnyttes eventuelt ikke handlingsrommet? Finnes eksempler på hva en kan gjøre?

4.Gjennomgang av regelverk

Nedenfor gjennomgås det aktuelle regelverk. Det regel- og avtaleverk som blir vurdert og de problemstillingene som fokuseres er presentert i kapittel 3.3. om problemstillinger.

4.1. Offentlige anskaffelser

4.1.1. Innledning

Offentlig virksomhet kjøper varer og tjenester for ca. 200 milliarder årlig, og er således en betydelig kunde for næringslivet. Staten vil gjennom miljøkrav til leverandører og produkter ha en betydelig påvirkningskraft i retning av et mer bærekraftig samfunn og rimeligere, miljøriktige produkter. Et stort antall statsansatte, på ulike nivåer, er på en eller annen måte involvert i anskaffelsesprosessen. Det ligger store utfordringer i å informere og motivere denne gruppa til å foreta mer miljøbevisste innkjøp.

Gjennom lover og regelverk for offentlige anskaffelser, er det offentlige pålagt å konkurranseutsette de fleste innkjøpene. Det er per i dag ingen evalueringskriterier i regelverket som ivaretar miljøhensyn ved anskaffelser. Å gjennomføre et godt innkjøp, er å finne det beste tilbudet gjennom konkurranse. Miljøbevisste innkjøp er å ta like mye hensyn til miljøkriterier, som til pris, kvalitet, holdbarhet og andre tradisjonelle utvalgskriterier (Grønn Stat arbeidsgruppe for innkjøp, sluttrapport 2000).

Selv om lover og regler gir adgang til å ta miljøhensyn ved offentlige innkjøp, er det fortsatt langt igjen før en grønn innkjøpspolitikk er satt ut i livet. En av grunnene til det er at det fortsatt hersker usikkerhet om hvilke krav som kan stilles til produkter og leverandører innenfor gjeldende regelverk. Grønn Stats arbeidsgruppe for innkjøp viser til at det mangler enkle, brukervennlige hjelpemidler som kan benyttes i det daglige innkjøpsarbeidet. I tillegg kan innkjøpsrutiner og holdninger bidra til at miljøhensyn ikke blir godt nok ivaretatt. Innkjøp er et prioritert område innenfor Grønn Stat- prosjektet. Staten som innkjøper er en betydelig aktør i markedet med et stort potensiale for å påvirke forbruket i mer miljøriktig retning.

4.1.2. Hva sier regelverket?

Når det gjelder muligheter og hindringer for å ta miljøhensyn ved anskaffelser, ble dette spørsmålet også belyst i SFT-rapport 99:21 ”Bærekraftig utvikling – hindringer for næringslivet” (Magnussen et al. 1999). Den rapporten belyser bl.a. de viktigste spørsmålene knyttet til miljøriktige innkjøp innenfor EØS-bestemmelsene. Rapporten har følgende konklusjon når det gjelder innkjøp: ”Vår konklusjon etter gjennomgang av ulike tolkninger, er at det innenfor EØS-reglenes bestemmelser er store muligheter for å stille miljøkrav til innkjøp, bare en passer på å gjøre det på den riktige måten i forhold til prosedyrer, valg av anbudstype osv. Det vil også kreve at en tenker miljø i en relativt tidlig fase, og også tenker gjennom hvilke miljøforhold en vil legge vekt på”.

Etter at ovennevnte rapport ble publisert, er et nytt norsk regelverk trådt i kraft fra og med 1. juli 2001. I den nye loven om offentlige anskaffelser heter det:

§6 *Ressurs- og miljøbevisste anskaffelser*

> Statlige, kommunale og fylkeskommunale organer samt rettssubjekter som nevnt i §2 første ledd bokstav *b* skal under planleggingen av den enkelte anskaffelse ta hensyn til **livssykluskostnader og miljømessige konsekvenser** av anskaffelsen.

I Forskriftenes § 12-1 (under terskelverdi) heter det "… *skal* så langt det er mulig stilles konkrete miljøkrav til produktets ytelse eller funksjon."

Som det fremgår av sitatene over, er det kommet inn i lovteksten at det skal tas hensyn til miljøkonsekvenser ved offentlige anskaffelser. Det er også varslet at det skal utarbeides en "miljøveileder" til den nye forskriften.

Mye av usikkerheten knyttet til muligheter for å stille miljøkrav ved offentlige anskaffelser, har vært knyttet til hvor langt en kan gå innenfor EU-regelverket, som Norge er bundet av gjennom sitt EØS-medlemskap.

En viktig premiss for hvordan det norske regelverket skal tolkes, er derfor "EU-kommisjonens tolkningsmeddelelse om fellesskapets bestemmelser om offentlige kontrakter og mulighetene for at integrere miljøhensyn i offentlige kontrakter" (Kommisionen for de europæiske fællesskaber, Bruxelles, den 4.7. 2001, KOM (2001) 274 endelig) – heretter kalt "EU's tolkningsdokument". Formålet med dette tolkningsdokumentet er å analysere eksisterende bestemmelser i fellesskapsretten med hensyn til mulighetene for integrering av miljøhensyn i offentlige kontrakter. Vi vil sitere og kommentere noen hovedpunkter fra dette tolkningsdokumentet. Vårt utdrag må imidlertid ikke betraktes som noen fullstendig redegjørelse, og det vises derfor til selve tolkningsdokumentet for ytterligere detaljer.

Tidligere har ulike kilder, bl.a. staten (gjennom NOU og Ot.prp som gikk forut for den nye loven om offentlige anskaffelser), privatpersoner og organisasjoner, tolket regelverket til dels ganske ulikt, med staten som den mest restriktive fortolker (jf. SFT-rapport 1999:21). Det er grunn til å anta at det lenge varslede og nå foreliggende tolkningsdokumentet fra EU vil redusere variasjonen i tolkninger.

Ulike EU-direktiver gjelder ikke automatisk som "norsk lov", men de gir rammer for norsk lovverk og tolkning av lovverket, og norske myndigheter har lagt stor vekt på tolkning av ulike EU-direktiver som utgangspunkt for utforming og tolkning av norsk lov på området. En kan imidlertid merke seg at i tolkningsdokumentet vises det på flere punkter til at EU-direktiver er å betrakte som minimumskrav, mens nasjonale myndigheter kan stille strengere krav. På andre områder stiller imidlertid EU-direktivene mer absolutte krav som nasjonale myndigheter ikke kan gå utover, det gjelder for eksempel det grunnleggende krav om at hovedmålet er konkurransefrihet og fri bevegelse av varer og tjenester. Her gis ikke rom for innskrenkninger i de enkelte medlemsland.

I sammendraget til EU's tolkningsdokument heter det bl.a.:

> "De viktigste mulighetene for å foreta grønne innkjøp finnes i den innledende fase av et offentlig innkjøp, dvs. der hvor det treffes beslutning om kontraktens gjenstand (altså det som skal anskaffes – en nærmere spesifisert vare eller tjeneste). Disse beslutningene er ikke

omfattet av innkjøpsdirektivene, men av traktatens bestemmelser og prinsipper om fri bevegelighet for varer og tjenester, herunder især prinsippene om ikke-diskriminering.

Innkjøpsdirektivene gir en rekke muligheter for å integrere miljøhensyn i offentlige kontrakter. Det gjelder særlig for fastsettelse av tekniske spesifikasjoner, utvelgelseskriterier og tildelingskriterier for kontrakten. Dessuten kan de myndigheter som foretar innkjøpene (ordregivende myndigheter) fastsette ytterligere betingelser hvis disse er i overensstemmelse med traktatens bestemmelser.

Offentlige kontrakter som ikke er omfattet av EU-direktivene, omfattes av EU-traktatens bestemmelser og prinsipper. I den forbindelse er det den nasjonale lovgivning som er bestemmende for hvorvidt de ordregivende myndigheter har ytterligere muligheter til å foreta grønne innkjøp."

Formålet med tolkningsdokumentet er å undersøke og klarlegge mulighetene i den gjeldende lovgivning om offentlige kontrakter. I dokumentet gjennomgås hvert enkelt stadium av et tilbud eller anbud og det undersøkes på hvert stadium hvordan hensynet til miljø kan tas inn. Det står også at det i EU-regi skal utarbeides en håndbok om grønne offentlige innkjøp med eksempler på tilretteleggelse av grønne anbud i overensstemmelse med fellesskapsretten.

Nedenfor har vi trukket fram utdrag fra EUs tolkningsdokument som vi mener er relevante for rapportens tema.

Om fastsetting av kontraktsgjenstanden

Hvis det er forskjellige muligheter for å tilfredsstille de ordregivende myndigheters behov, kan disse fritt fastlegge hvilken kontraktsgjenstand de finner mest miljømessig tilfredsstillende(for eksempel kan det stilles krav om anvendelse av ubleket gjenbrukspapir).

Friheten med hensyn til valg av kontraktsgjenstand er dog ikke ubegrenset. Som offentlig organisasjon skal den ordregivende myndighet overholde fellesskapsrettens bestemmelser og prinsipper, nærmere bestemt prinsippene om fri bevegelighet for varer og tjenester.

Dette innebærer at gjenstanden for en offentlig kontrakt ikke må fastlegges med det formål eller det resultat at kontrakten forbeholdes nasjonale virksomheter til skade for virksomheter fra andre medlemsstater.

De ordregivende myndigheter kan fritt fastsette hvilken kontraktsgjenstand, eller – via alternative bud – hvilke alternative definisjoner av kontraktsgjenstanden, de finner mest miljøriktig, så sant dette ikke fører til at adgangen til kontrakten begrenses til skade for virksomheter fra andre medlemsstater.

Om tekniske spesifikasjoner av kontraktsgjenstanden i kontrakter og muligheter for å stille krav vedrørende miljømessige prestasjoner

De ordregivende myndigheter kan på spesifikke områder fritt stille krav om en bedre miljøbeskyttelse enn den som er fastlagt i lovgivningen eller i standarder, forutsatt at dette ikke begrenser adgangen til kontrakten eller fører til diskriminering av mulige tilbudsgivere.

Noen begrensninger ligger her i at de tekniske spesifikasjoner består av objektive og målbare egenskaper ved kontraktsgjenstanden og derfor skal være *direkte knyttet til kontraktsgjenstanden*.

Dessuten er det i henhold til direktivene forbudt å nevne spesifikke fabrikater eller angi produkters opprinnelse på en måte som begunstiger eller utelukker bestemte foretak. Det er forbudt å angi varemerker, patenter eller typer eller anføre en bestemt opprinnelse eller en bestemt produksjon med mindre kontraktsgjenstanden ellers er for upresist angitt for alle involverte. Dersom slike angivelser i henhold til direktivene i unntakstilfeller er tillatt, skal de alltid følges av uttrykkene "eller dermed likestilt", eventuelt "eller tilsvarende".

Om muligheter for å kreve anvendelse av spesielle råstoff

I de tekniske spesifikasjoner er det også muligheter for å stille krav om anvendelse av visse råstoffer. Hvis bruk av disse bidrar til de krevde egenskaper for et produkt eller en tjeneste på en slik måte at de oppfyller det formål som den ordregivende myndighet har til hensikt å bruke produktet eller tjenesten til. Igjen, gitt av kravene overholder fellesskapsretten, særlig med tanke på ikke-diskriminering, kan det stilles krav om bruk av særlige materialer. For eksempel skal det stilles krav om at vindusrammene skal være av treverk, eller stilles krav om bruk av for eksempel gjenbruksglass eller andre gjenbruksmaterialer i andre forbindelser.

Om muligheter for å kreve anvendelse av en spesifikk produksjonsprosess

Såfremt det ikke medfører at kontrakten forbeholdes visse virksomheter, kan det stilles krav om bruk av en spesifikk produksjonsprosess, hvis dette gjør det enklere å spesifisere produktets eller tjenestens synlige eller usynlige egenskaper. Krav til produksjonsprossen kan omfatte aller aspekter i forbindelse med fremstilling av produktet som kan bidra til karakterisering av dette, uten at disse nødvendigvis er synlige i sluttproduktet.

Med dette menes at produktet skal skille seg fra identiske produkter med hensyn til fremstilling eller utseende fordi det er blitt brukt en miljømessig fornuftig produksjons-prosess, for eksempel økologisk dyrkede matvarer eller grønn elektrisitet. Men det kan for eksempel ikke kreves at grønn elektrisitet kun kan fremstilles ved hjelp av vindenergi. Vann- og solenergi kan også benyttes til fremstilling av grønn elektrisitet, og det tekniske krav til grønn elektrisitet bør derfor være at den fremstilles av fornybare energikilder.

Om muligheter for å referere til miljømerker

I mangel på obligatoriske referanser eller hvis det stilles krav om en bedre miljøbeskyttelse enn den som er fastlagt i standarder eller lovgivning, kan de tekniske spesifikasjoner utformes for miljømessige karakteristika i overensstemmelse med kriteriene for miljømerker, og tilkjennegi at produkter som er tildelt disse miljømerkene anses for å være i overens-stemmelse med kontraktens tekniske spesifikasjoner.

Myndighetene må dog passe på å ikke begrense muligheten for dokumentasjon til utelukkende å omfatte sertifikater for miljømerker. Andre former for dokumentasjon skal også godtas. Dette har særlig betydning i forbindelse med nasjonale og private miljømerker.

Om muligheter for anvendelse av alternative bud

Varer og tjenester som er mindre skadelige for miljøet, kan være dyrere enn andre varer og tjenester. Når de definerer kontraktsgjenstanden, må de ordregivende myndigheter finne en balanse mellom deres økonomiske overveielser og deres målsettinger om grønnere innkjøp.

Bruken av alternative bud gjør det mulig å bedømme hvilken valgmulighet som best møter begge disse krav.

Når denne muligheten brukes, fastsettes først en standard definisjon av kontraktsgjenstanden, som fastsetter minimumskravene. Foruten denne standardløsningen kan myndighetene definere ett eller flere alternative bud som fastlegger alternative definisjoner av kontraktsgjenstanden slik som bedre miljømessig ytelse eller bruken av en bestemt produksjonsmetode som ikke kreves i standarddefinisjonen.

Om utvelgelse av ansøkere

Det er tre typer bestemmelser om dette i innkjøpsdirektivene. Det første settet bestemmelser omhandler grunner til utelukkelse av en tilbyder. Det andre regelsettet omhandler tilbyderens finansielle og økonomiske situasjon. Disse bestemmelsene åpner ikke for å trekke inn miljøhensyn. Det tredje regelsettet omhandler tilbyderens tekniske kapasitet.

Om utelukkelse fra anbud

I tilfeller der lovgivningen definerer manglende overholdelse av miljølovgivningen som en straffbar handling som reiser tvil om den angjeldendes faglige hederlighet, tillater direktivene om offentlige anskaffelser den ordregivende myndighet å utelukke en tilbyder fra deltakelse. Dessuten har Kommisjonen laget forslag til et direktiv som inneholder definisjoner av en minimumsliste over kriminelle overtredelser som er til skade for miljøet En minimumsliste vil imidlertid ikke forhindre medlemsstatene i å utforme bestemmelser vedrørende ytterligere overtredelser og/ eller ytterligere sanksjoner som strengere beskyttelsesforanstaltninger.

Om krav vedrørende tilbyderens tekniske kapasitet

Formålet med utvelgelsesfasen er å identifisere tilbydere som den ordregivende myndighet finner er i stand til å levere det produkt eller den tjeneste som er omfattet av kontrakten på beste vis. Derfor skal de krav som stilles springe direkte ut av den aktuelle kontraktsgjenstand eller kontraktens utførelse.

Blant de kategorier av referanser som er utførlig beskrevet i innkjøpsdirektivene kan følgende i konkrete tilfeller anvendes på miljøaspekter:

- oversikt over teknisk utstyr til rådighet for tilbyder ved utførelse av kontrakten
- beskrivelse av leverandørens tekniske evne, hans undersøkelses- og forskningsfasiliteter og de foranstaltninger som er truffet for å kontrollere kvaliteten
- opplysninger om involverte teknikere og tekniske organisasjoner som tilbyder kan inndra i forbindelse med oppfyllelse av kontrakten, herunder navn på ansvarlig for kvalitetskontroll.

Om muligheten for å kreve særlig (miljømessig) erfaring

Hvis kontrakten krever særlig miljømessig viten, er spesifikk miljømessig erfaring et legitimt krav ved bedømmelsen av tilbyderens tekniske kunnskap og viten.

Om mulighetene for å kreve at leverandøren har et miljøledelsessystem

For å kunne tjene som bevis for teknisk kapasitet skal systemet innvirke på leveransenes kvalitet eller på virksomhetens evne (for eksempel utstyr og teknikere) til å gjennomføre en kontrakt som inneholder miljøkrav (for eksempel en bygge- og anleggskontrakt, som forplikter kontrahenten til å behandle avfall på selve byggeplassen).

I tilfeller der elementer av en virksomhets miljøprogram og ledelsesplaner kan betraktes som en eller flere av de referanser som er med på å bestemme en virksomhets tekniske kapasitet, kan EMAS-registrering derfor anvendes som dokumentasjon. De orderegivende myndigheter vil kunne nevne i kontraktsdokumentene eller anbudsinnbydelsen at såfremt en virksomhet har et miljøledelses- og revisjonssystem som omfatter kravene med hensyn til teknisk kapasitet, vil dette systemet bli betraktet som et tilstrekkelig bevis. Samtidig må ordregivende myndighet ikke utelukke andre muligheter enn et EMAS-sertifikat som dokumentasjon: ethvert annet sertifikat (for eksempel ISO 14001) eller enhver annen form for dokumentasjon skal godtas.

Om tildeling av kontrakten

I henhold til innkjøpsdirektivene, er det to mulige kriterier for tildeling av kontrakter: den laveste pris eller det økonomisk mest fordelaktige tilbud. Med henblikk på å fastlegge hvordan et tilbud bedømmes som økonomisk fordelaktig, skal den ordregivende myndighet på forhånd angi hvilke kriterier som vil bli anvendt og hvilke som vil bli utslagsgivende.

Om det økonomisk mest fordelaktige tilbud

Miljøhensyn nevnes ikke eksplisitt i den gjeldende lovgivning vedrørende offentlige kontrakter, ikke desto mindre må artikkelen om tildelingskriterier tolkes slik at miljøhensyn kan munne ut i fastleggelsen av spesifikke tildelingskriterier. Et produkts ”miljømessige forsvarlighet” er ikke mulig å måle som sådan, når betegnelsen anvendes uten ytterligere spesifisering, og innebærer ikke nødvendigvis en økonomisk fordel for den ordregivende myndighet. Den ordregivende myndighet kan imidlertid godt inndra en vares eller en tjenesteytelses ”miljømessige forsvarlighet” for eksempel forbruket av naturressurser, ved å ”oversette” denne miljømålsetting til spesifikke, produktrelaterte og økonomisk målbare kriterier, slik som brennstoff-forbruk. For det meste vedrører slike kriterier et produkts kvalitet eller yteevne eller et arbeids eller en tjenestes utførelse, dvs. kvalitet eller tekniske fortrinn, slik som det fremgår av tildelingskriteriene. I overensstemmelse med dette ville miljøhensyn i tilknytning til en vare eller en tjeneste kunne tas med i betraktningen på lik fot med dennes funksjonelle og estetiske egenskaper. Disse kriterier er allerede uttrykkelig anført i innkjøpsdirektivene i form av en vurdering av de økonomiske omstendigheter som er målbare.

Miljøhensyn kan tjene til å identifisere det økonomisk mest fordelaktige tilbud i tilfeller, der disse elementene kan innebære en økonomisk fordel for den ordregivende myndighet i forbindelse med innkjøp av den aktuelle vare eller tjeneste.

Om muligheten for å ta hensyn til alle omkostninger i produktets livsløp

Med livssykluskostnader menes her alle de kostnader som påløper i forbindelse med produksjon, forbruk/ anvendelse og bortskaffelse av en vare eller tjeneste.

Den pris som betales av en ordregivende myndighet, avspeiler og tar hensyn til omkostningene ved de allerede gjennomførte stadier (normalt: design, materialer og produksjon, eventuelt også utprøving og transport) og skal derfor kun tas i betraktning en gang ved tildelingsprosedyren. Derimot kan alle kostnader som påløper etter innkjøp av produktet og som det påhviler den ordregivende myndighet å betale, og som derfor direkte avspeiler produktets økonomiske aspekter, tas i betraktning.

Kostnader som påløper i et produkts livsløp og betales av den ordregivende myndighet kan tas i betraktning ved bedømmelsen med henblikk på å finne fram til det økonomisk mest fordelaktige tilbudet.

Om mulighetene for å dra inn utgiftene i forbindelse med eksterne virkninger

Eksterne virkninger er skader – eller nyttevirkninger - som under normale markedsvilkår ikke betales av forurenseren eller kjøperen. De defineres som "kostnader og nyttevirkninger som oppstår når en gruppes sosiale eller økonomiske virksomhet har innvirkning på en annen gruppes, og den første gruppa ikke belastes fullt for denne påvirkning".

Som hovedregel bæres utgifter i forbindelse med eksterne virkninger ikke av kjøperen av et produkt eller en tjeneste, men av samfunnet som helhet, og kan derfor ikke tjene som tildelingskriterier i ovennevnte betydning.

Om ytterligere kriterier

I en sak tillot EU-domstolen at de ordregivende myndigheter anvendte et kriterium som hadde tilknytning til kampen mot arbeidsløshet, forutsatt at dette kriterium var i overensstemmelse med alle fellesskapsrettens grunnleggende prinsipper, men kun i tilfeller der de aktuelle myndigheter skulle velge mellom to eller flere økonomisk ekvivalente tilbud. Et slikt kriterium kan anvendes som et tilleggskriterium. Domstolen presiserte at dette ikke måtte ha noen konsekvenser for tilbudsgivere fra andre medlemsstater og at kriteriet uttrykkelig skulle anføres i anbudsutlysningen, slik at eventuelle tilbudsgivere kunne få kjennskap til at et slikt kriterium eksisterte.

Denne praksis vil også kunne finne anvendelse vedrørende miljøhensyn.

Om oppfyllelse av kontrakten

De ordregivende myndigheter har mange muligheter til å utforme kontraktsbestemmelsene som har til formål å beskytte miljøet.

Følgende er eksempler på særlige kontraktbetingelser vedrørende kontraktens oppfyllelse som har til formål å tjene generelle miljømessige målsettinger: de er tilstrekkelig spesifikke, overholder fellesskapsrettens prinsipper og er i overensstemmelse med direktivene:

- Levering/ emballasje som bulkvarer fremfor enkeltenheter
- Gjenvinning eller gjenbruk av emballasje og brukte produkter på leverandørens ansvar
- Levering av varer i gjenbruksbeholdere
- Innsamling, tilbaketaking eller gjenbruk på leverandørens ansvar av avfall produsert under eller etter bruken av et produkt
- Transport og levering av kjemikalier (for eksempel rengjøringsprodukter) i konsentrater og fortynnelse av disse på anvendelsesstedet.

Med hensyn til spørsmålet om hvorvidt det kan kreves at det anvendes spesielle miljømessig forsvarlige transportløsninger ved levering av varer, bør det bemerkes at et slikt krav skal formuleres slik at det vedrører kontraktens oppfyllelse og være i overensstemmelse med fellesskapsrettens prinsipper. En ordregivende myndighet kan derfor kreve at transporten av varer som skal leveres, utføres med en særlig transportform, på den betingelse av det i forbindelse med den aktuelle kontrakt, ikke fører til diskriminering.

Om kontrakter som ikke er omfattet av innkjøpsdirektivene

Fellesskapsretten overlater til medlemsstatene å avgjøre om offentlig kontrakter, som ikke omfattes av EUs direktiver, skal være omfattet av nasjonale bestemmelser om offentlige kontrakter. Medlemsstatene og EØS-landene kan vedta nasjonal lovgivning innen de rammer som er fastlagt i traktaten og fellesskapsretten.

4.1.3. Er det absolutte hindringer i regelverket?

Gjennomgangen over viser at det er fastlagt noen rammer i form av absolutte hindringer i dette regelverket. Basisen for alt EU-regelverket er *ikke-diskriminering*, og det gjelder også for innkjøpsregler og muligheter for å ta miljøhensyn. Det vil si at en må være varsom med å utforme anbud eller foreta innkjøp som kan oppfattes som å favorisere noen utvalgte leverandører. Det medfører bl.a. at en ikke kan kreve at varen tilfredsstiller bestemte miljømerker, men det kan omgås ved å benytte uttrykket ”eller tilsvarende”. Det kan imidlertid gjøre det noe vanskeligere å vurdere tilbudene i forhold til om en kunne stille krav om at bestemte miljømerker eller miljøstyringssystemer skulle oppfylles.

På andre områder sies det imidlertid klart at EU-direktivet gir uttrykk for minimumsstandarder mens de enkelte land kan stille strengere krav.
Det gis også ganske stor mulighet til å stille krav til produksjonsprosessen, spesielle råvarer og livsløpskostnadene. Et forhold en *ikke* har anledning til å ta hensyn til er eventuelle eksterne effekter av produktet, eller produksjonsprosessen. En kan også merke seg at det er anledning til å stille krav til grønn elektrisitet, men at en tolker grønn elektrisitet til å inkludere all elektrisitet basert på fornybar energi.

4.1.4. Er det andre hindringer?

I fokusgruppene ble det pekt på at innkjøpsfunksjonen i statlige etater ofte har lav prioritet. En betydelig del av budsjettet til offentlige etater går med til anskaffelser av varer og tjenester. Til tross for det, er det få etatsledere som har fokus på innkjøp som et strategisk område for innsparing og miljøforbedring. Manglende interesse og incentiver fra øverste ledelse har en tendens til å spre seg nedover i hele organisasjonen. Dermed blir fokus på dette også liten i alle ledd i organisasjonen som forholder seg til innkjøp, selv i den sentrale innkjøpsfunksjonen.

Statlige etater har få profesjonelle innkjøpere. En stor andel av innkjøpene foretas direkte av brukerne av produktene. Brukerne er som regel knyttet til en operativ

enhet i virksomheten og har helt andre kjerneoppgaver enn de rent innkjøpsfaglige. I følge Grønn Stats arbeidsgruppe for innkjøp viser flere undersøkelser at ca. 80% av innkjøpene har et fakturabeløp på mindre enn kr 5000,-. Mye av den informasjon og de hjelpemidlene som finnes om innkjøp, er rettet mot profesjonelle innkjøpere og de større innkjøpene over terskelverdiene.

I fokusgruppene ble det videre pekt på at de største hindringene kanskje ligger på praktisering av innkjøpsreglementet, organisering av innkjøpsfunksjonen og kompetansen hos innkjøperne. Selv for profesjonelle innkjøpere kan det være vanskelig å orientere seg om hva som er mest miljøvennlig når det skal velges mellom ulike produkter. Det pekes fra en del innkjøpere i tillegg på at innkjøpsfunksjonen har lav prestisje i de fleste statsetatene. Innkjøpere er sjelden utdannet innen miljø. Det ble derfor etterlyst enkle hjelpemidler. Statskjøps rolle i dette ble også fremhevet.

Det kan diskuteres hvorvidt det er ønskelig å sentralisere innkjøpene mer, i forhold til den desentraliserte innkjøpspolitikken som ser ut til å råde. Det vil være både fordeler og ulemper også med å endre organiseringen. En kan for eksempel tenke seg at alle innkjøp skulle gjennom en ”kontrollfunksjon” i innkjøpsenheten, med ”behovsprøving” og produktvurdering osv. Dette kunne gjøre det enklere å samordne den enkelte etats miljøvennlige innkjøpspolitikk, men det ville også kreve ressurser å innføre mer sentralisering og flere kontrollfunksjoner.

4.1.5. Utnyttes handlingsrommet?

SFT-rapport 99:21 konkluderte med at det er et stort uutnyttet handlingsrom innefor regelverket. Denne konklusjonen synes å styrkes av tolkningsdokumentet fra EU.

Det er mange gode eksempler på at statlige etater har jobbet aktivt med å oppnå mer miljøvennlige innkjøp. Innen pilotprosjektet Grønn Stat har for eksempel Statsbygg og Jernbaneverket i samarbeid utarbeidet et forslag til felles miljøeffektiv anskaffelsespolitikk, felles retningslinjer for miljøkrav, felles krav til tilbudsevaluering og felles retningslinjer for sanksjonering av manglende oppfyllelse. Dessuten har flere av pilotvirksomhetene utarbeidet og iverksatt intern innkjøpspolitikk og retningslinjer for miljøeffektive anskaffelser.

Selv om mange har fokusert på innkjøp og har oppnådd mye, er det fortsatt et handlingsrom som mange etater ikke har utnyttet. Et område der etatene har et uutnyttet handlingsrom er knyttet til den store andel av innkjøp som gjelder beløp under terskelverdiene. Til det sistnevnte gjelder ikke de strenge krav til anbud osv. (som er nevnt i avsnitt 4.1.2) , og det er store muligheter for å sette fokus på miljøvennlige innkjøp.

Som på de fleste andre områder, kommer en heller ikke her unna, at øverste ledelses engasjement og motivasjon eller manglende motivasjon for disse problemstillingene er viktig.

Det må gjøres **enklere** å foreta miljøriktige innkjøp. En innkjøpspolicy som inkluderer miljø er vel og bra, men for å utløse handling må det være enkelt å følge

opp i praksis. Innkjøpere bør bl.a. kunne ha tillit til at de statlige rammeavtalene favoriserer de mest miljøeffektive produktene og tjenestene.

Det er fra utallige hold slått fast at staten gjennom sine anskaffelser har betydelig markedsmakt. Fra næringslivshold blir det fremhevet at staten kan ha stor påvirkning gjennom sine innkjøp, men at staten i liten grad går foran og stiller miljøkrav - riktignok med noen hederlige unntak (Magnussen et al. 2000). Det vil si at den potensielle markedsmakten staten besitter ikke utnyttes. Dersom dette potensialet hadde blitt utløst ville det ført til at også resten av samfunnet fikk mer miljøvennlige produkter.

Grønn Stats arbeidsgruppe for innkjøp vurderte også hva som kunne gjøres for å øke andelen miljøvennlige innkjøp. Arbeidsgruppa har prioritert å utvikle enkle, brukervennlige og konkrete verktøy som også ikke profesjonelle innkjøpere kan ha nytte av. Det har vært en målsetting at tiltakene skal kunne iverksettes uten vesentlige endringer i virksomhetens organisering og drift.

Arbeidsgruppa viser til følgende produkter eller verktøy som er ferdige for publisering (F) (per desember 2000):

- Brosjyre for toppledelsen (F)
- Innkjøpspolicy – tekstmal med miljøhensyn (F)
- Prosedyre for behovsverifisering med fokus på miljø (F)
- Ordliste for innkjøp og miljø (F)
- Indikatorer (F)

eller som må bearbeides videre (B):

- Verktøy for kartlegging av innkjøpsvirksomheten i egen etat (B)
- Verktøy for å bedre organiseringen av innkjøpsvirksomheten (B)
- Kildekart ”Verktøykasse” for miljøriktige innkjøp.(B)

4.1.6. Oppsummering

I henhold til norsk lov om offentlige anskaffelser som trådte i kraft 1. juli i år, skal statlige, kommunale og fylkeskommunale organer under planlegging av deres anskaffelser ta hensyn til livsløpskostnader og miljømessige konsekvenser av anskaffelsen. EUs direktiver og tolkningsdokument gir viktige premisser for norsk tolkning av loven om offentlige anskaffelser. EUs tolkningsdokument som forelå sommeren 2001, gir visse grenser for hvilke miljøkrav som kan stilles ved offentlige anskaffelser – ut fra hovedprinsippene for EU om fri bevegelse av varer og tjenester og ikke-diskriminering. Det er imidlertid et stort handlingsrom for de etater som ønsker å fokusere på miljøvennlige anskaffelser. Flere offentlige etater, blant annet Grønn Stat-virksomheter, har gjort viktig innsats for å gjøre offentlige innkjøp ”grønnere”, men det er fortsatt mye å gjøre. Ikke minst er det langt igjen før det offentlige, og først og fremst staten, utnytter sitt potensiale som stor innkjøper med ditto markedsmakt, til å fokusere på miljøvennlige produkter og anskaffelser.

4.2. Bygg og energibruk i bygg

4.2.1. Innledning

Staten eier og leier en betydelig andel av bygningsmassen i Norge. Staten er også en stor byggherre. Det har derfor stor betydning hvordan staten bygger og drifter sine bygninger. Bygg og energibruk ble derfor pekt ut som et viktig innsatsområde for Grønn Stat.

I Norge er det ca. 210 mill m^2 boliger og ca. 117 mill m^2 yrkesbygg. Det offentlige eier ca. 45 mill m^2 yrkesbygg, fordelt på stat (12 mill m^2), fylker (9 mill m^2) og kommuner (24 mill m^2). I tillegg leier det offentlige lokaler av private. (Kilde : Ole-Gunnar Søgnen: Energibruk i statens bygg. Innlegg på Grønn Start-konferansen 6-7 juni 2001).

I Norge regner en med at byggebransjen står for 40% av energiforbruket (hovedsakelig gjennom drift av bygninger), 40% av landets årlige materialforbruk og 40% av genererte avfallsmengder. Når det gjelder arealforbruk målt i bygget areal per innbygger ligger Norge helt i verdenstoppen. Det store arealforbruket er en viktig årsak til vårt høye energiforbruk, men det fører også til et høyt materialforbruk.

I teorien kan vi gå over til å bygge energifleksible bygg som utnytter lokal fornybar energi allerede i dag. Det er imidlertid viktig å huske at kun 1-2% av den totale bygningsmassen per år er nybygg, og selv om vi begynner omstillingsprosessen i dag, vil det ta lang tid før vi har en samlet bygningsmasse som er energifleksibel. (Bramslev 2000)

Den totale energibruken i norske yrkesbygg var i år 2000 ca. 34 TWh. Energibruken i byggsektoren er økende. Det skyldes i hovedsak:

- Økende boligareal per innbygger (29 m^2 i 1967; 49 m^2 i 1995)
- Befolkningsøkning og økning i antall husholdninger
- Økende yrkesbyggareal per innbygger (tjenesteyting)
- Sterk økning i elektriske hjelpemidler i hjem og kontor/yrkesbygg.

4.2.2. Hva sier regelverket?

Når det gjelder bygg og miljø, har det i den senere tid vært fokusert mye på energibruken og mulighetene for å redusere og endre energibruken. Men bygg og miljø omfatter mer enn bare energibruk. Vi vil derfor innledningsvis si noe om bygg og miljø, før vi fokuserer noe mer på energibruken, i tråd med det som har vært fokus for bygg i Grønn Stat.

Den sentrale loven i forhold til bygg er (den reviderte) Plan- og bygningsloven (PBL) med tilhørende forskrifter, spesielt Teknisk forskrift. PBL anses å være

mulighetenes lov mht. miljø og setter i utgangspunktet få begrensninger for å planlegge, bygge og drive byggene på en miljøvennlig måte. I forhold til utforming av bygg er imidlertid PBL ikke svært konkret.

Det settes krav til miljø og helse i Teknisk forskrift (Teknisk forskrift av 22. januar 1997, nr 33, som er hjemlet i PBL).

Nedenfor er det gjengitt en del sentrale paragrafer, relatert til miljøforhold, fra Teknisk forskrift.

> §8-1 omhandler Miljø og helse: "Byggevirksomheten i alle faser, dvs. anskaffelse, bruk og avskaffelse, skal drives med forsvarlig belastning på ressurser og miljø og uten at livskvalitet og levevilkår forringes. Materialer og produkter til bruk i byggverk skal være fremstilt med forsvarlig energibruk og med sikte på å forhindre unødig forurensing. Byggverk skal være prosjektert og oppført slik at lite energi går med og lite forurensning oppstår i byggverkets levetid, inkludert riving……"

Energi er omtalt i §§ 8-2, 8-22, 9-1, 9-23 og 10-62:

> § 8-2 omhandler energibruk: "Byggverk med installasjoner skal utføres slik at det fremmer lavt energi- og effektbehov som ikke overskrider de rammer som er satt i dette kapittel. Energibruk og effektbehov skal være slik at krav til forsvarlig innemiljø sikres.
>
> Byggverk og dets installasjoner skal utføres slik at kjølebehovet blir minst mulig og slik at det ikke oppstår et unødvendig kjølebehov".
>
> §8-22: "Bygninger skal være så tette at effekten av varmeisoleringen ikke reduseres ved utilsiktet luftgjennomstrømming. Fukt skal ikke kunne trenge inn og redusere bygningsdelenes varmeisolerende yteevne eller forringe bygningens levetid. Bygninger skal være så tette at inneklimaet ikke påvirkes negativt og slik at det ikke oppstår sjenerende trekk."
>
> §9-1 omhandler energieffektive installasjoner: "Installasjoner skal planlegges og utføres slik at helse, miljø, sikkerhet og brukbarhet ivaretas, og slik at anlegget gir de ytelser som er forutsatt og tåler de indre og ytre belastninger som normalt forekommer. Det skal tas hensyn til arkitektoniske verdier og bygningers egenart."
>
> §9-23 og §10-62 omhandler energifleksibilitet: "Bygninger i område med tilknytningsplikt til fjernvarmeanlegg i henhold til PBL § 66 a skal ha varmeanlegg som kan tilknyttes fjernvarme.
> Vannbaserte varmeanlegg som skal tilknyttes fjernvarmenettet, skal utføres slik at det oppnås tilfredsstillende temperatursenkning på vannet" og
>
> "Boliger i småhus samt i boligblokker inntil 2 etasjer skal ha skorstein som gir mulighet for installasjon av ildsted til bruk ved bortfall av hovedenergileveranse, med mindre bygningen er oppvarmet ved to tilstrekkelige og uavhengige energikilder eller er tilknyttet fjernvarmeanlegg."

Ressursbruk er omtalt i §§ 5-11, 8-6 og 8-23:

> §5-11 setter krav til produkter ”Enhver byggevare (….) skal ha slike egenskaper som, når de er forsvarlig benyttet, medvirker til at byggverk tilfredsstiller de grunnleggende krav til (….) hygiene, helse og miljø, (…)støyvern og energisparing og varmeisolering …..”
>
> §8-6 setter krav til drift, vedlikehold og renhold: ”Byggverk skal være prosjektert og oppført med tilrettelegging for effektiv drift og enkelt og effektivt vedlikehold og renhold……”
>
> §8-23 stiller krav til energi- og miljøvennlige materiale: ”Der det dokumenteres at bygning oppføres med materialer der fremstilling og avskaffelse av materialer medføre lite energibruk, og materialene har gode miljøkvaliteter ellers, kan det aksepteres at bygningen i sin driftsperiode bruker mer energi enn det som fremgår av §8-21 nr. 1” Det må sannsynliggjøres at det totale energibruk for fremstilling av materialer, drift av bygning og for avskaffelse materialene ikke overskrider det generelle nivå som fremgår av dette kapittelet.”

Andre miljøaspekter:

> §8-5 omtaler ytre miljø: ”Byggverk skal plasseres, oppføres og brukes og avskaffes på en måte som medfører lite belastning på det ytre miljø.
>
> For innbygging i byggverk skal det velges materialer og produkter hvor fremstillingsprosessen er energieffektiv og utslippsfattig. Materialer og produkter til byggverk skal velges slik at det også ved byggverkets avskaffelse brukes lite energi med lav grad av forurensning. Det skal velges materialer og produkter med potensiale for gjenbruk og gjenvinning.
>
> Forurensninger fra byggverk, tillatt etter forurensningsloven §§8 og 11, skal kunne føres bort på en slik måte at det ikke oppstår uønskede virkninger med hensyn til personers helse og hygiene verken i eller utenfor byggverket. Utslipp skal ikke negativt påvirke planter eller dyr i byggverkets omgivelser.”
>
> §8-51 omhandler orientering, lokalisering og utforming: ”Byggverk skal lokaliseres, plasseres og/ eller utformes med hensyn til energieffektivitet, avhengig av lokale forhold. ”
>
> §8-52 omhandler begrensning av utslipp:” Avkastluft fra ventilasjonsanlegg skal anordnes slik at lukt eller forurensninger ikke føres til luftinntak eller vinduer i byggverket eller i nabobygning. Anlegg for avløpsvann skal utføres slik at forurenset vann kan føres bort på en måte som gjør at det ikke oppstår negative virkninger med hensyn til helse og hygiene.”
>
> §8-53 omhandler forurensninger i grunnen:” Ved plassering og utforming av byggverk skal det tas hensyn til kjent grunnforurensning i området og om det er fare for at det ved bygging kan oppdages foreløpig ukjent grunnforurensning.
>
> Det må vurderes om avfall eller forurensede masser kan komme i konflikt med helse eller miljø ved gjennomføring av tiltaket. Graving i deponert avfall eller forurensede masser må ikke føre til forurensningsspredning.”

I tillegg inneholder forskriften under ”Miljø og helse” bl.a. bestemmelser knyttet til innemiljø, ventilasjon og støy.

I Teknisk forskrift stilles det, som det fremgår av det ovennevte, i stor grad funksjonskrav, mer enn krav til spesifikke løsninger. Det gjelder for eksempel krav til innemiljø, krav i forhold til estetikk og brukbarhet. Forskriften kan ikke sies å inneholde mange begrensninger i forhold til miljøvennlige løsninger. Hvis den følges bokstavelig, vil det tvert i mot ligge godt til rette for ivaretakelse av miljøhensyn.

Arbeidsmiljøloven med tilhørende forskrifter, bl.a. Byggherreforskriften, setter også krav til innemiljøet i bygg. Uten at dette fremgår av lov eller forskrifter, kan ønsket om godt innemiljø og ønsket om lavt energiforbruk i enkelte tilfeller komme i konflikt – dersom ikke begge hensyn er ivaretatt ved utforming. Som et spissformulert eksempel, kan vi tenke oss at det rent energiøkonomisk er en fordel å ha minst mulig kontorplass per hode og hindre varmetap, dvs. liten ventilasjon. Men for inneklimaet kan det være mer gunstig med større plass og mer ventilasjon. Ved god tilpasning og gjennomtenkte løsninger vil dette vanligvis ikke by på så store problemer.

Statlige etater er i stor grad underlagt de samme lover og regler som resten av samfunnet på dette området. En viktig regel som gjelder spesielt for statsetater er Kongelig Resolusjon av 18. september 1998 som stiller krav om at alle nybygg og tilbygg over 1000 m2 som oppføres av staten eller som bygges av private for utleie til staten, skal ha energifleksible varmesystemer.

4.2.3. Er det absolutte hindringer i regelverket?

Det er vanskelig å se at det ligger noen absolutte hindringer i regelverk og rammeavtaler knyttet til bygg og energi som er gjennomgått over. Tvert i mot understrekes hele veien, spesielt i Plan- og bygningsloven og tilhørende forskrifter, at en skal ta miljøhensyn. Som nevnt, kan det imidlertid i en del tilfeller være et motsetningsforhold mellom energieffektivitet og inneklima.

4.2.4. Er det andre hindringer?

Et forhold som ofte trekkes fram er at kostnadene hindrer mer miljøvennlige løsninger i bygg. Dette har sin årsak i at miljøvennlige løsninger og produkter ofte er dyrere enn andre, og dermed velges de bort. Det er vanskelig å verifisere eller avkrefte denne påstanden. Folk i byggebransjen har ulike oppfatninger. En del mener at dersom en tenker miljø fra første stund og i vid forstand, vil ikke miljøvennlige bygg nødvendigvis være dyrere enn andre. Det er når en har planlagt og tenkt tradisjonelt litt for langt i prosessen og så skal sette inn miljøtiltak at kostnadene raser på.

I tidligere prosjekter (se for eksempel SFT-rapport 1999:21) er det pekt på at det mangler en samordnet energipolitikk i Norge. Prisen på elektrisk kraft og olje inklusive avgifter er så lav i Norge at det generelt gir få incentiver til å tenke energieffektivitet. Offentlige støtteordninger for å fremme bærekraftige energiløsninger er som oftest ikke gode nok til å kunne gjøre disse konkurransedyktige og dermed interessante nok for mange aktører.

Det mange synes å være enige i er at miljøvennlige løsninger, for eksempel på energiområdet, ofte krever større investeringer, mens driftskostnadene kan være lavere. En er da avhengig av å tenke mer langsiktig for å se at denne investeringen lønner seg. I den forbindelse burde staten og det offentlige ha gode forutsetninger fordi de ofte opptrer både som byggherre og leietaker. Staten inngår dessuten ofte langsiktige kontrakter, noe som burde fremme langsiktighet i lønnsomhetskalkylene.

Et annet moment som ofte trekkes fram, er at entrepenør- og byggebransjen, inkludert planleggere og arkitekter, ikke har tradisjon for å tenke miljøvennlige løsninger. Både for å holde kostnadene nede i planlegging og prosjektering og for å unngå å ta noen risiko, velges de tradisjonelle og ikke alltid miljøvennlige løsningene.

Brukerne av bygget skal også være med i byggeprosessen, men trekkes ofte sent inn. De må inn i en tidlig fase slik at en ikke får press fra brukegrupper i siste omgang, noe som kan føre til dårlige løsninger også miljømessig. Organiseringen av byggeprosessen er vesentlig for å oppnå incitament-forenlighet i hele prosessen, og erfaringene tilsier at det er mye å hente her. Innenfor lovverket har en et stort handlingsrom som kan utnyttes bedre ved bedre organisering.

4.2.5. Utnyttes handlingsrommet?

Inntrykket i byggebransjen er at det stadig fokuseres mer på kvalitet og miljø i byggeprosjekter. Det kan gjelde krav til miljøstyring i firma og i prosessen, men det kan også gjelde konkrete krav til gjennomføring.

Hovedutfordringene for byggsektoren er å:
- Stanse veksten i samlet energibruk
- Redusere bruken av elektrisitet
- Øke energifleksibiliteten i bygningsmassen
- Øke bruken av fornybar energi og gass i en mellomperiode.

Staten som byggeier har gode forutsetninger for å bygge og drive sine bygninger energieffektivt bl.a. fordi de er langsiktige eiere, har mange store forvaltere og har god kompetanse.

Miljøvennlige bygg, med særlig vekt på energieffektivitet, har fått stor oppmerksomhet de siste årene bl.a. gjennom Økobygg-programmet. Et viktig initiativ er ”Bygningsnettverket 2001”, som omfatter 25% av yrkesbyggmassen. I alt 136 kommuner, de fleste fylkeskommunene og mange store statlige og private

forvaltere deltar. Totalt 1700 bygningsobjekter er registrert i SSB's database, og nettverket skal realisere minst 100 GWh energireduksjon i 2001. Bygningsnettverket melder at de har hatt rekordstor søknadstilgang i 2001, noe som tyder på interesse for dette området.

Som hjelp for utvikling av bygningsnettverket er det utarbeidet eller under utarbeidelse maler, veiledere og verktøy:

- Organisering og drift av nettverk
- Mal for enkel enøk-analyse
- Energiledelse
- Enøk-plan
- Enøk-normtall
- Enøk-ordbok
- EOS-håndbok
- Energi- og effektbudsjett – veileder
- Lønnsomhetsanalyser – program

Statsbygg er samarbeidspartner i en rekke prosjekter og vil satse på enøk-nettverk i alle regioner. De satser også på energiledelse hos byggeiere der hensikten er å sikre at energi som innsatsfaktor forvaltes på en bedriftsøkonomisk rasjonell måte. Energiledelse skal fremme energiøkonomisk drift og vedlikehold, avdekke muligheter for enøk-tiltak og påvirke brukernes energiøkonomiske adferd.

Også Grønn Stats arbeidsgruppe for bygg og energibruk har kommet med forslag til en rekke tiltak for å redusere energibruken i statens bygninger. Det vises også til en rekke veiledere og annet materiale som kan være til hjelp i arbeidet.

Arbeidsgruppa har gjennomført en kartlegging av krav/kriterier til energieffektive løsninger blant prosjektdeltakerne i Grønn Stat. Grønn Stat-prosjektet omfatter etater som besitter alle roller som henholdsvis byggherre, forvalter og leietaker, og alle disse rollene ble dermed belyst.

Enkelte av etatene har i regi av Grønn Stat-prosjektet utarbeidet en handlingsplan for etaten, som konkretiserer hvilke tiltak som skal iverksettes. Utover det har et flertall av etatene mål og tiltak knyttet til bygg og energibruk nedfelt i ulike typer dokumenter: målsettinger for etaten, miljøstyringssystemer, miljøplaner, kravspesifikasjoner og lignende i forhold til prosjektering, bygningsutførelse og rehabilitering av bygg. Et fåtall av etatene har imidlertid ikke forhold vedrørende bygg og energibruk nedfelt i sine miljømålsettinger. Arbeidsgruppa konkluderer med at det i hovedsak er de etatene som er leietakere som har behov for å få konkretisert sitt forhold til bygg og energibruk. De sier også at:

> "Det er en gjennomgående oppfatning at etatene som leietakere har anledning til å påvirke byggeprosessen både ved nybygg og rehabilitering/ombygging, men denne muligheten blir i liten grad benyttet. Ingen av etatene har erfaring med å stille krav til energieffektive løsninger ved inngåelse av leieforhold. Sett under ett har etatene som er leietakere tydeligvis et ubenyttet potensiale for å bidra til økt energieffektivitet…."

Videre heter det:

> ”Generelt er fokus større på energieffektive løsninger ved nybygg og rehabilitering/ ombygging enn ved inngåelse av leieforhold. Flergangsbyggherrer har kravspesifikasjoner og lignende som minimum ivaretar obligatoriske krav til energieffektive løsninger gitt i byggeforskriften eller andre steder. For etater som ønsker skjerpede krav til energieffektive løsninger vil det være en forholdsvis enkel sak å innarbeide tilleggskrav i etatens allerede eksisterende kravspesifikasjon…..”

> ”Når det gjelder gjennomføring av enøktiltak er praksisen ulik i de ulike etater. Arbeidsgruppa vil se nærmere på hvilke oppgaver knyttet til bestilling og gjennomføring av enøkanalyse, gjennomføring av tiltak, finansiering med mer som bør ligge på de ulike ledd: Byggherre, forvalter eller leietaker og skissere et forslag til standard fremgangsmåte.”

Et siste viktig punkt fra arbeidsgruppas rapport skal gjengis:

> ”Ikke bare byggetekniske løsninger og tekniske installasjoner påvirker energibruken, men også de ansatte i etatene spiller en svært viktig rolle. I Grønn Stat-etatene er det gjennomført en rekke motivasjonstiltak som skal bidra til å få redusert energiforbruket. Arbeidsgruppa vil legge til rette for at tiltak og erfaringer fra disse vil bli samlet og gjort tilgjengelige også for andre etater.”

Arbeidsgruppa foreslår å utarbeide forslag til hjelpemidler og verktøy til etater som er leietakere, fokusere på enøktiltak, spesielt mht. hvilke tiltak som bør gjennomføres samt gi råd om hvordan tiltakene best bør planlegges og gjennomføres og utarbeide eller legge til rette for en infobank eller lignende for brukerrettede tiltak.

Grønn Stats arbeidsgruppe for bygg og energibruk konkluderte med at det er blant statlige leietakere det er størst behov for nye virkemidler som kan bidra til mer energieffektive bygg, og viser til at det er mangel på nyttige hjelpemidler for leietakere. På denne bakgrunn anbefaler arbeidsgruppa blant annet at det utarbeides ”Veileder for gjennomføring av enøktiltak i bygg hvor staten er eier eller leietaker” og ”Sjekkliste ved inngåelse av leieforhold”, samt ”Idébank med brukerrettede tiltak på Internett”.

Brukerne av bygget har en betydelig innflytelse på byggets totale energibruk. Likevel blir det vanligvis fokusert på tekniske enøktiltak. Arbeidsgruppa mener det er behov for å samle gode idéer om brukerrettede tiltak på ett sted, lett tilgjengelig for alle statlige etater. De foreslår at det utarbeides en info-bank på Internett, for eksempel på Grønn Stats nettsider med link til de største internettsidene.

Bramslev (2000) sier at bygge- og eiendomsbransjen er en konservativ bransje som har vanskelig for å endre seg. Det som kan hindre at vi greier å realisere en nødvendig omstilling er ikke teknikken, men viljen og evnen til å omstille seg. Det er på dette punktet utfordringen ligger.

Med hensyn til nødvendige endringer i rammebetingelser fra myndighetenes side, hevder Bramslev at dagens økonomiske system gjør at en del ressurseffektive tiltak ikke er lønnsomme, selv om det logisk sett skulle være lønnsomt å spare ressurser.

Men ressurskostnadene gjenspeiler ikke de faktiske miljøkostnadene. Hun trekker fram at prisen på elektrisitet i Norge er lav sammenlignet med andre land. Økte avgifter på elektrisitet og fyringsolje foreslås som et egnet virkemiddel dersom myndighetene ønsker en kraftig reduksjon eller stabilisering av energiforbruket. Økte avgifter på elektrisitet og fyringsolje vil også kunne medvirke til at bruk av lokale fornybare energikilder blir mer økonomisk lønnsomt.

Bramslev viser til at allerede innførte avgifter på innlevering av avfall til deponi, med særlig høye priser på usortert avfall allerede har ført til at det er lønnsomt med ombruk og gjenvinning.

Byggeforskrifter som krever energisparende løsninger, strengere energikrav til eksisterende bygningsmasse, forbud mot enkelte helse- og miljøskadelige stoffer er andre rammebetingelser som myndighetene kan sette – og setter.

Bramslev konkluderer med at vi trenger politisk vilje til å sette langsiktige miljømål og til å sette rammebetingelser som dels tvinger, dels stimulerer bransjen i riktig retning. Her er norske myndigheter på god vei, mener hun, og sier videre:

> ”Holdningsendring er alltid vanskelig, men ikke desto mindre meget nødvendig for å endre en praksis. Miljøbevisst eller miljøriktig prosjektering er i beste fall ukjent, i verste fall ikke attraktivt for mange arkitekter og rådgivende ingeniører i dag. Bygningsforvaltning, som er veldig relevant i miljøsammenheng, har heller ikke høy status. Entreprenører og håndverkere går gjerne vante veier og leietakere og kjøpere av bolig eller kontorbygg etterspør sjelden miljøkvaliteter. Bransjen går imidlertid i riktig retning og det er viktig å jobbe aktivt mot alle ledd for å få en gjennomgripende holdningsendring.
>
> Holdning og kunnskap hører sammen. Jeg mener at vi har nødvendig kunnskap om at det er praktisk mulig å få til miljøeffektiv bygging, samt at slik bygging ofte gir positive tilleggseffekter som gunstig økonomi, lettere vedlikehold, bedre komfort etc.
>
> Et miljøtilpasset hus krever en helhetstenkning som igjen krever tverrfaglig kunnskap og samhandling i prosjekterings- og byggeprosessen. Byggeaktiviteten på Fornebu viser at samhandling mellom grunneiere og utbyggere også gir fordeler på miljøområdet. I en samarbeidsavtale mellom Statsbygg og Telenor om utnyttelse av overskuddsmasse, tjener begge parter store penger, samtidig som både transport og unødvendige terrenginngrep unngås.”

Ett problem, også når det gjelder bygg og energi, er at det kan være vanskelig å avgjøre hva som er mest miljøvennlig løsning. Det er kanskje ikke så problematisk når det gjelder energiforbruk, der de fleste kan være enige om at det å redusere energiforbruket er bra. Men også her kan en stå overfor valg mht. energibruk under bygging kontra energibruk i driftsfasen, ved eventuell ombygging, riving osv. Og når det gjelder valg av miljøvennlige løsninger og materialer i bygget, er det i større grad tvil om hvilke løsninger og valg som er de mest miljøvennlige. Noen entreprenører og fagfolk har fokusert på at det er mest å vinne ved å tenke helhetsløsninger. Ved for eksempel å tenke annerledes på hvilke funksjoner et bygg skal ha, kan en spare areal og dermed ressurser i oppføring og oppvarming. Ved å tenke fleksibilitet kan en spare ressurser ved hyppige ombygginger og restaureringer osv. Andre har fokusert mer på om en skal velge den eller den typen

tapet eller gulvbelegg eller maling. Begge deler er selvfølgelig viktige. Men intuitivt virker det som om det er mest å hente ved den første tilnærmingen, ikke minst ved offentlige bygg, som ofte er store og arealkrevende.

4.2.6. Oppsummering

Handlingsrommet er stort når det gjelder miljø og energi i bygg, og generelt kan det utnyttes bedre. Men det er mange initiativer på gang rundt omkring for å fokusere mer på dette og dermed utnytte handlingsrommet bedre.

Nøkkelen synes å være å komme inn tidlig i planleggingsprosessen med miljøtenkingen, slik at ikke miljøhensyn blir et fordyrende element i sluttfasen, men en del av en gjennomtenkt strategi for bygget. Det kan kreve noen flere ressurser i planleggingsfasen, men tatt i betraktning at et bygg skal stå i flere tiår vil disse kostnadene mer enn oppveies av kostnadene ved å rette opp dårlige løsninger.

Grønn Stats arbeidsgruppe for bygg – og energibruk peker på et viktig punkt i sin gjennomgang av området, nemlig at det er viktig ikke bare å tenke nybygg. Staten alene forvalter i dag ca 12 mill. m^2 gulvflate. De nye bestemmelsene i Plan- og bygningsloven, kravene til energifleksible løsninger etc., er viktige for nye bygg og ved rehabilitering. Størsteparten av byggene det offentlige besitter i nærmeste fremtid er imidlertid allerede bygd, og vil ikke gjennomgå omfattende rehabilitering de nærmeste årene. Selv om det nye regelverket ikke hindrer miljøvennlig drift i disse eksisterende lokalene, er de derfor heller ikke til så stor nytte. Det er derfor viktig å fokusere på driften, og på brukerne.

4.3. Budsjettregler

4.3.1. Innledning

Flere av deltakerne i Grønn Stat har poengtert at statens praksis med ettårige budsjetter vanskeliggjør eller umuliggjør langsiktig tenkning. For eksempel hevdes det at tiltak som koster mye ett år og kanskje gir innsparinger i mange etterfølgende år blir vanskelig å gjennomføre. Videre hevdes det at praksis med at en bevilgning skal brukes innenfor budsjettermin, med svært begrenset mulighet for overføring til neste budsjettermin, fremmer sløsing med ressurser med ditto tilhørende uheldige miljøkonsekvenser. Det har også blitt hevdet at dersom enkelte statsetater ikke bruker opp statsmidlene ett år gir det signaler om at de klarer seg med mindre bevilgninger neste år. Dette kapittelet peker på hva budsjettreglene sier, hva som er absolutte hindringer i budsjettreglene for å ta miljøhensyn og om handlingsrommet utnyttes. I tillegg vises det til erfaringer med budsjettbehandling i andre land og da spesielt om rammebudsjettering.

4.3.2. Hva sier regelverket?

Hensikten med dette kapittelet er å gi en oversikt over hva de statlige budsjettreglene sier om muligheten til å tenke langsiktig gjennom å peke på begrepet budsjettermin, omdisponering mellom poster, overføring av midler til neste budsjettermin etc. For en mer utførlig oversikt vises det til *"Veileder i statlig budsjettarbeid"* utgitt av Finansdepartementet, januar 2000.

Gjennom Grunnloven er Stortinget tillagt myndighet til å pålegge skatter, avgifter, toll og andre offentlige byrder og til å bevilge midler som må til for å dekke statens utgifter. Denne lovfestingen finnes i Grunnloven § 75, som også slår fast at skatter og andre inntektsbringende byrder ikke må gjelde utover 31. desember i det påfølgende år. Av dette følger at Stortinget heller ikke med bindende virkning kan vedta budsjetter som går ut over nærmeste budsjettår. Bestemmelsene i Grunnloven betyr at dersom Stortinget eksempelvis skulle ønske å vedta bindende langtidsbudsjett (utover ett år), kan ikke dette gjøres uten at en først har forandret Grunnloven. Stortinget kan selvfølgelig vedta langtidsbudsjett, men slike vedtak vil kun være politiske målsettinger og ikke forfatningsrettslig bindende vedtak.

Det statlig budsjettarbeidet er underlagt mange bestemmelser som er fastsatt på ulike nivåer, men de mest sentrale bestemmelsene er gitt av Stortinget i bevilgningsreglementet av 19. november 1959 med senere endringer. Bevilgningsreglementet er det overordnede reglement som de statlige etater må legge til grunn i sitt budsjettarbeid og fastsetter regler for utforming av budsjett innholdsmessig og kvalitativt. Forvaltningen fastsetter på sin side budsjettbestemmelser innenfor rammen av Stortingets regelverk, hvor de viktigste bestemmelsene er gitt av Kongen og Finansdepartementet. I det etterfølgende er det derfor tatt utgangspunkt i bevilgningsreglementet og Finansdepartementets bestemmelser.

Hovedregelen om tidsavgrensning til ett år

Bevilgningsreglementets § 7, første setning, bruker uttrykket "budsjettermin", og fastsetter som hovedregel at en bevilgning ikke kan overføres fra en termin til neste. Bevilgningsreglementet har ikke selv noen bestemmelse om budsjetterminens lengde eller utgangspunkt. Det er imidlertid fast praksis at budsjetterminen er på ett år. Det henger sammen med at Grunnlovens § 75 pkt a. fastsetter at vedtak om skatter og avgifter bare gjelder for ett år omgangen. Inntil 30. juni 1960 løp budsjetterminen fra 1. juli til 30. juni. Fra 1. januar 1961 har budsjetterminen fulgt kalenderåret. Det norske statsbudsjettet følger kontantprinsippet. For at den fullmakten som bevilgningen gir skal kunne nyttes i terminen, må derfor betaling skje innen terminens utgang.

Omdisponering mellom poster på budsjettet for statlige virksomheter

Hovedregelen i bevilgningsreglementets § 7, første setning, er at det ikke er adgang til å omdisponere et bevilget utgiftsbeløp fra en post til en annen innenfor budsjetterminen. Det sistnevnte innebærer at det beløp som er ført opp under den enkelte budsjettpost er bindende fra Stortingets side, hvis det ikke foreligger uttrykkelig hjemmel for unntaket.

I bevilgningsreglementet § 11, fjerde ledd, er det formulert følgende unntaksregel:

> ”Kongen kan også gi Finansdepartementet fullmakt til å bemyndige departementene og underordnede institusjoner til å omdisponere mellom bevilgningene til driftsutgifter og fra bevilgningene til driftsutgifter til bevilgningene til investeringer under samme kapittel.”

Det kan bare omdisponeres fra driftspost til investeringspost, ikke omvendt. Omdisponering kan bare foretas innenfor ett og samme kapittel. Finansdepartementet har med denne hjemmelen gitt alle departementene fullmakt til å samtykke i omdisponering i det enkelte tilfelle, med følgende avgrensninger og presiseringer:

a) Det kan omdisponeres inntil fem prosent av samlet driftsbevilgning under post 01 (driftsutgifter) i den enkelte budsjettermin. I tilfelle der flere virksomheter er tildelt bevilgning over samme budsjettkapittel, gjelder begrensningen på fem prosent for post 01 sett under ett.
b) Fullmakten gjelder bare ordinære forvaltningsorganer. Forvaltningsbedrifter går ikke inn under fullmakten.
c) Omdisponeringen må ikke føre til samlet økning i statens utgifter. Investeringen må derfor ikke være en del av et investeringsprogram som binder opp fremtidige budsjetter og den må heller ikke føre til økte driftsutgifter i fremtiden.
d) Omdisponeringen skal rapporteres til Finansdepartementet påfølgende år samtidig med innsending av skjemaer for overføring fra ett år til neste av ubrukt bevilgning. De må kort begrunnes overfor Riksrevisjonen i forklaringene til statsregnskapet.
e) Som omtalt i de årlige rundskriv om overføring fra ett budsjettår til neste, kan beløp som er vedtatt omdisponert fra post 01 medtas ved beregning av overført beløp under post 45 (Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold). Forutsetningen er imidlertid at det foreligger en bevilgning under posten med stikkordet ”kan overføres” (bevilget siste år eller overført fra foregående), og at regnskapet viser at nevnte beløp er innspart under post 01.

Fagdepartementet kan altså ikke delegere til den enkelte virksomhet en generell myndighet til slik omdisponering.

Post 45, *Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold*, omfatter store utstyrsanskaffelser av investeringsmessig karakter, for eksempel engangskjøp av utstyr med videre til store nye lokaler, samt store utstyrs- og maskinanskaffelser som trenger overførbar bevilgning. Videre brukes den til vedlikeholds- og ombygningsarbeider med investeringsmessig karakter, for eksempel, store utbedringer som innebærer en vesentlig forhøyelse av eiendommens verdi. Hvis det som ledd i anskaffelsen påløper engangsutgifter til kjøp av tjenester for å planlegge tiltaket og ta i bruk utstyr, kan også slike utgifter belastes post 45.

Overføring av ubrukt driftsbevilgning fra ett år til neste

Hovedregelen i bevilgningsreglementets § 7, første setning, er at det ikke er adgang til å overføre et bevilget utgiftsbeløp til en annen budsjettermin. Imidlertid i § 7, annen setning, er det formulert følgende generelle unntaksregel.

> ”Det er likevel anledning til å overføre inntil fem prosent av driftsbevilgning til neste budsjettermin.”

Her som ellers i bevilgningsreglementet betyr ”bevilgning” det beløpet som Stortinget har vedtatt under den enkelte post som helhet, i samsvar med Blå bok med eventuelle endringer.

Alle statlige virksomheter har adgang til å få overført driftsbevilgning som står ubrukt per 31.12. For å få gjennomført en slik overføring må det gjennom overordnet departement sendes inn oppgave på fastsatt skjema til Finansdepartementet (samtidig med eventuelt skjema for overføring under poster med stikkordet ”kan overføres”). Finansdepartementet sender hvert år ut rundskriv med kommentarer til skjemaene.

Det maksimale beløpet som kan overføres, er altså fem prosent av bevilgningen under driftsposten. Alle beregninger må foretas for posten som helhet, selv om den omfatter flere virksomheter.

Overføring av budsjettmidler mellom statlige virksomheter

Felles for posterings- og belastningsfullmakter, er at en statsvirksomhet gir en annen statsvirksomhet fullmakt til å disponere sitt budsjett for å dekke bestemte utgifter. Dette trer da i stedet for en ordinær betalingsordning. Det er opp til partene å avgjøre om de vil bruke betaling eller fullmakt.

Det er særlig aktuelt å bruke fullmakt når en virksomhet gir et oppdrag til en annen. I slike tilfeller, kan det blant annet være hensiktsmessig for den som utfører oppdraget selv å ha herredømme over tidspunktet for innbetaling. Fullmakt skal gis til en virksomhet og ikke til en person eller en gruppe personer. Fullmakten må ikke inneholde noe som medfører endringer i bestående attestasjons- og anvisningsrutiner ved den mottakende virksomhet.

Overskridelse av driftsbevilgninger mot tilsvarende merinntekter

Hovedregelen i bevilgningsreglementet § 7, første setning, er at det ikke er adgang til å overskride et bevilget utgiftsbeløp. I bevilgningsreglementet § 11, tredje ledd, er det formulert følgende unntak:

> ”Kongen kan fastsette regler som gir Finansdepartementet fullmakt til bemyndige departementene og underordnede institusjoner til å overskride driftsutgifter mot tilsvarende merinntekter.”

Stortinget kan dessuten under budsjettbehandlingen selv godkjenne merinntektsfullmakten knyttet til nærmere angitte poster.

Ved kgl.res.20.9.1991, er det fastsatt regler som gir Finansdepartementet fullmakt til å bemyndige departementene og underliggende etater til å overskride driftsbevilgninger mot tilsvarende merinntekt. Finansdepartementet har med denne hjemmelen fastsatt regler om delegering av myndigheten.

Hvert departement har myndighet til å samtykke i overskridelse av bevilgningen under utgiftspost 01 og 21 mot tilsvarende merinntekter i samme budsjettermin under utgifts- og inntektskapitler som har gjensidig henvisning til hverandre i kapittelbetegnelsen. Den generelle bemyndigelsen har en begrensning på to prosent av bevilget utgiftsbeløp. Dersom utgiftsbevilgningen under post 01 er lavere enn 50 millioner kroner, kan departementet likevel samtykke i overskridelse på inntil en million kroner. Den sistnevnte regelen gjelder ikke for post 21. Myndigheten gjelder også budsjettkapittel som disponeres av departementet selv.

Departementet kan gi samtykke til den underliggende virksomhet for inntil fem år av gangen. Departementet må vurdere i hvert enkelt tilfelle om samtykket skal revurderes oftere enn hvert femte år.

Som generelle vilkår med hensyn til hvilke typer av merinntekter og merutgifter, som kan gi grunnlag for overskridelsessamtykke for den enkelte virksomhet, er det fastsatt følgende:

a) Virksomheten bør selv kunne påvirke inntektene slik at merinntekten er resultat av økt innsats/aktivitet i forhold til budsjettforutsetningen for vedkommende år.
b) Fullmakten bør anvendes på områder og på en måte som ligger innenfor forvaltningens handlefrihet og skal ikke begrense Stortingets innflytelse over pris- og takstpolitikk eller forutsetningen om tilgjengelighet, omfang og servicenivå for statlige tjenester.
c) Den aktuelle inntektsbringende aktivitet bør ligge innenfor det som er virksomhetens mål og oppgaver og bør ha positiv betydning utover å skaffe inntekter.
d) Fullmakten må ikke brukes til å skape bindinger til å opprettholde et høyere aktivitetsnivå enn det som dekkes av den gitte utgiftsbevilgning, i tilfelle merinntektene faller bort.

De inntektsbringende aktiviteter må være innenfor politiske fastlagte mål og oppgaver. Utsikt til å kunne benytte ekstra inntekter må ikke føre til at det etableres aktiviteter som ikke på en naturlig måte faller sammen med virksomhetens ordinære funksjoner. Heller ikke må det foregå en omprioritering av ressurser til inntektsbringende aktiviteter slik at virksomhetens evne til å fylle sine øvrige oppgaver blir redusert.

Overskridelse mot innsparing i neste budsjettermin

Hovedregelen i bevilgningsreglementets § 7, første setning, er at det ikke er adgang til å overskride et bevilget utgiftsbeløp. Ved stortingsvedtak 11. juni 1991, ble det innført følgende unntaksbestemmelse i § 11:

> ”Kongen kan fastsette regler som gir Finansdepartementet fullmakt til å bemyndige departementene og underordnede institusjoner til å overskride bevilgninger til driftsutgifter med inntil fem prosent til investeringsformål mot tilsvarende innsparing i neste budsjettermin.”

Ved Kgl.Res. 25.10.1991, er det fastsatt regler som gir Finansdepartementet fullmakt til å bemyndige departementene til å samtykke i overskridelse mot tilsvarende innsparing i neste budsjettermin.

4.3.3. Er det absolutte hindringer i regelverket?

Som nevnt innledningsvis, har flere av prosjektdeltakerne i Grønn Stat påpekt at budsjettreglene vanskeliggjør miljøarbeidet i staten. Det sistnevnte er blant annet begrunnet ut fra bevilgningsmyndighet er satt til en budsjettermin, det vil si i praksis ett kalenderår.

Det oppstår visse praktiske problemer, som følge av at det i tillegg til kontantprinsippet også gjelder den hovedregel, at en bevilgning står til disposisjon bare ett år. Det medfører at en for å kunne nytte den fullmakt som bevilgningen gir, må en foreta betaling innen årets utgang.

Det regnes også å være i strid med kontantprinsippet og ettårsprinsippet å få varer levert i en termin og betale den i neste termin, bortsett fra bruk av normal betalingsfrist på 2-4 uker. Det er heller ikke tillatt å gjøre det motsatte, å betale i slutten av en termin og få varen levert i neste termin.

Bevilgningsmyndigheten må imidlertid sees i sammenheng med statsbudsjettets tre hovedfunksjoner:

- Budsjettet har en konstitusjonell funksjon. Det inneholder Stortingets fullmakter og pålegg til administrasjonen om å bruke penger til de formål som er angitt, og det danner basis for den konstitusjonelle kontrollen som utføres av Riksrevisjonen.
- Budsjettet har videre en politisk funksjon i den forstand at det brukes som middel for å nå de statlige mål.
- Budsjettet har en administrativ funksjon. Det er et hjelpemiddel for å kontrollere at statens midler blir anvendt etter forutsetningene, samtidig som det tar sikte på økonomisering med midlene og at den statlige virksomhet blir drevet så effektivt som mulig.

I 1997 vedtok Stortinget å oppheve § 10 om stillinger i bevilgningsreglementet og forenkle standard postspesifikasjon for statens egne drifts- og investeringsutgifter. Endringene kan sies å ha fulgt følgende hovedlinjer:

- Økt vekt på rammestyring og delegering. Større disposisjonsfrihet er oppnådd, blant annet ved sammenslåing av kapitler og poster, endring av postspesifikasjoner, økt adgang til å overføre ubrukt bevilgning fra en termin til neste, samt bruk av merinntekt. På den annen side er det pålagt større ansvar for å føre kontroll med at økonomiforvaltningen er tilfredsstillende.
- Mer resultatorientert og formålsrettet budsjettering. Herunder inngår bedre beskrivelse av mål og resultater i budsjettproposisjonene, utarbeidelse av resultatindikatorer og mer vekt på å klarlegge økonomiske og administrative konsekvenser av nye tiltak.

Finansdepartementet gir hvert år retningslinjer for departementenes arbeid med budsjettforslag i et såkalt *Hovedbudsjettskriv* og *Tillegg til hovedbudsjettskriv*, på grunnlag av vedtak i regjeringen. Budsjettrundskrivene tar i første rekke sikte på arbeidet i departementene. Hvert fagdepartement må selv lage retningslinjer for underliggende virksomheters arbeid. Fra og med forberedelsen av budsjettforslaget for 1991, har regjeringen praktisert en såkalt ”rammestyrt budsjettprosess”. Regjeringen styrer budsjettforberedelsen, ved å fastsette foreløpige og endelige budsjettrammer, samt hovedlinjene og den politiske profilen i budsjettforslaget. Hvert departement har frihet til å fordele sine budsjettrammer på kapitler og poster i budsjettforslaget, i henhold til regjeringens politiske prioriteringer. Men de har også et motsvarende ansvar for å holde seg innenfor rammene og likevel foreta realistisk budsjettering under alle postene. Departementene har også ansvar for å effektivisere ressursbruken.

Som vi ser av det ovennevnte, må statlige virksomheter forholde seg til de årlige statsbudsjettene. Det sistnevnte kan gjøre det vanskelig å få til langsiktig planlegging på enkelte områder. De statlige virksomheter har også som nevnt begrensede muligheter til å overføre midler fra en budsjettermin til neste budsjettermin. De sistnevnte begrensningene bør imidlertid ikke tilsi at det er vanskeligere å satse på miljøvennlige tiltak enn andre type tiltak i staten. Men generelt vil det være vanskelig å gjøre forandringer i forhold til inneværende års

budsjetter. Miljøhensyn er ikke tatt opp som spesielt tema i bevilgningsreglementet og gir heller ingen spesielle incitamenter til å ta miljøhensyn.

Selv om hovedregelen er at Stortinget ikke kan gjøre bindende vedtak for mer enn ett år om gangen, er det likevel ingen absolutt hindring for å ha en langsiktig budsjettpolitikk. Det er nettopp gjennom det årlige budsjettarbeid, hvor det er spesielt viktig å ivareta de langsiktig utfordringene.

Budsjettpolitikken, eller finanspolitikken, er sammen med penge- og valutapolitikken og inntektspolitikken de viktigste virkemidlene i den økonomiske politikken. Budsjettpolitikken må ha et langsiktig perspektiv, i den forstand at hovedtrekkene ved budsjettets utgiftsside og skattesystem skal kunne videreføres uten at dette fører til en uforsvarlig utvikling i statens nettogjeld.

4.3.5. Utnyttes handlingsrommet?

Selv om det kan virke vanskelig å tenke langsiktig slik den statlige budsjettprosessen er lagt opp, har departementene muligheter til å påvirke budsjettene gjennom å fordele sine budsjettrammer på kapitler og poster i de årlige budsjettforslagene. Derigjennom har de også muligheter til å kunne tenke langsiktig ved å vektlegge og synliggjøre ønske om å prioritere miljø.

Dersom det er nødvendig å inngå forpliktelse for staten for flere år fremover, må det innhentes særskilt fullmakt fra Stortinget til dette. Det må innhentes bestillingsfullmakt dersom en skal kjøpe varer som har så lang leveringstid at bestilling og levering må falle i to forskjellige terminer. Engangsbestillinger av utstyr og inventar i forbindelse med nybygg trenger ikke bestillingsfullmakt av denne typen, men skal behandles på samme måte som fullmakt til å inngå kontrakter om nybygg. Gjennomføring av bygge- og anleggsarbeider gjør det som oftest nødvendig å slutte kontrakter som pådrar staten forpliktelser i fremtidige budsjetterminer.

Det ovennevnte viser at det er handlingsrom i budsjettreglene til å kunne tenke langsiktig. Det sistnevnte gjelder både ved innkjøp og ved miljøvennlig tiltak i bygg og energi. Vi vil heller påstå at vektlegging på langsiktig tenking og planlegging i budsjettstrategiene fra de enkelte virksomhetene må prioriteres enn at budsjettreglene i seg selv hindrer langsiktig planlegging. Men at årlige budsjetter innebærer usikkerhet i planleggingen er det ingen tvil om. Årlige budsjetter gjør det også vanskelig å omprioritere innenfor budsjetterminen og blir dermed oppfattet som relativt rigide. I tillegg er det ofte mangel på midler i de offentlige budsjetter utover de ordinære midlene.

Det som heller kan være et problem er å få aksept for å inkludere miljøvennlige tiltak, for eksempel i bygg og ved innkjøp generelt. Derfor er det viktig å skape en felles forståelse og forankring for miljøsatsing på alle nivå i statsforvaltningen.

I sluttrapporten fra Grønn Stats arbeidsgruppe for bygg og energibruk, *"Oppsummering – Kartlegging av krav/kriterier til energieffektive løsninger"*, blir det blant annet gitt følgende konklusjon:

> ”Det er gjennomgående oppfatning at etatene som er leietakere har anledning til å påvirke byggeprosessen både ved nybygg og rehabilitering/ombygging, men denne muligheten blir i liten grad benyttet. Ingen av etatene har erfaring med å stille krav til energieffektive løsninger ved inngåelse av leieforhold. Sett under ett har etatene som er leietakere tydeligvis et ubenyttet potensiale for å bidra til økt energieffektivitet, og arbeidsgruppa vil i det videre arbeidet foreslå tiltak og hjelpemidler for å få utløst dette.”

Det ovennevnte sitatet viser at virksomhetenes potensielle påvirkning og handlingsrom innenfor de overordnede budsjettregler er stort i forhold til å ta miljøhensyn.

4.3.6 Budsjettbehandlingen i andre land

Utfordringene i OECD-landenes budsjettsystemer har i hovedsak vært rettet inn mot:

- økt fleksibilitet og desentralisert beslutningsmyndighet, for å gjøre offentlig sektor bedre i stand til å reagere på endringer i omgivelsene og omstille seg
- fokus på kostnadseffektive og oppnådde resultater
- en klarere oppfatning av offentlig sektors todelte rolle som forvalter og tjenesteprodusent

Som for Norge, har utviklingen i OECD-landene gått i retning av økt rammestyring og økt adgang til å flytte bevilgninger mellom poster og overføre bevilgninger til senere år.
Når det gjelder flerårige budsjetter, ble det innført på 60- og 70-tallet som et verktøy for å fordele veksten i offentlig budsjetter på politikkområder. De flerårige budsjettene hadde dermed en ekspansiv virkning, noe som gjorde dem mindre egnet etter hvert som det ble behov for å dempe veksten og foreta innstramminger. På denne bakgrunnen ble statusen til disse budsjettene i mange land endret i løpet av 80-tallet, fra planer til anslag på utgifter i kommende år gitt en uendret politikk.

I Danmark har de gjort en betydelig oppmykning i forhold til rammebudsjetteringen. Et viktig element i det danske budsjettsystemet er et flerårig rammesystem, hvor en blanding av formelle og veiledende avtaler binder en stor del av statsbudsjettet for fire år av gangen. I gjennomføringen av budsjettet har departementene dermed betydelige frihetsgrader;

- det er store muligheter til å overføre midler mellom ulike driftskapitler
- på driftsområdet er det nesten ubegrenset adgang til å overføre midler til neste finansår (i Norge begrenset til 5 prosent)
- på hele driftsområdet benyttes det konsekvent et nettobevilgningsprinsipp

Ideen bak det danske systemet var å få bukt med at en absolutt skulle bruke opp alle midlene, selv om dette ikke var nødvendig. Teorien var at en ville disponere mer ansvarsbevisst om en visste at midlene kunne overføres til neste år. Ulempen med dette systemet er at Finansdepartementet og regjeringen har mindre styring med hvordan statens totale forbruk blir for hvert enkelt år *(Stat og Styring, 2001).*

I Norge peker utvalget bak *Innstilling til Stortinget nr.243 (1996-1997)* på at det i sin tid var store forventninger knyttet til innføringen av rullerende 4-årsbudsjetter fra 1970. Ordningen ble imidlertid avviklet i 1986. Utvalget fra innstillingen mente at erfaringene fra perioden med langtidsbudsjettering ikke tilsier at en gjeninnfører langtidsbudsjettering som redskap for langsiktig økonomiske styring i Norge. Raske svingninger i økonomien gjør det lite

hensiktsmessig med bindende flerårige budsjetter. Ifølge *Innstilling til Stortinget nr.243 (1996-1997)* har erfaringene med rammebudsjettering, som ble etablert i forbindelse med budsjettforslaget for 1991, i hovedsak vært gode.

4.3.7. Oppsummering

De forholdene det er pekt på som hindringer for miljøvennlig drift i staten i forhold til budsjettreglene er at ettårige budsjetter ikke oppmuntrer til langsiktig tenking. Det er også pekt på at dersom en etat ikke bruker opp sin bevilgning et år, oppfattes det som et signal om at etaten ikke trenger like mye penger neste år. Det oppmuntrer til mindre gjennomtenkt bruk av midlene på slutten av budsjetterminen for å unngå nedskjæringer i påfølgende termin. Det er klart at incentivene som ligger i budsjettarbeid- og oppfølging er viktige for ressursbruk i statlige etater. De fleste etater mener at dersom de har ubrukte midler på en budsjettpost mot slutten av året, vil midlene bli kanalisert til andre gode formål, som ikke fikk penger inneværende år eller som bør få det neste år. På den annen side har etatene mulighet til å overføre midler mellom budsjettposter i løpet av året, og er dermed mindre avhengig av å overføre midler fra ett år til det neste. Det er heller ikke entydig at en etat vil få redusert budsjett påfølgende år dersom de ikke benytter alle midler i inneværende år.

Et annet forhold som er tatt opp, er at de ettårige budsjettene vanskeliggjør langsiktig tenkning og langsiktige miljø-investeringer i statlige etater. Et eksempel er enøktiltak som krever store investeringer ett år, men som tjenes inn i form av reduserte driftsutgifter og bedret miljø i årene etter. Det blir hevdet at det er vanskelig å finne rom for slike investeringer innenfor det statlige budsjettsystemet. Det som synes klart er at det ikke er noen absolutte hindringer for slike langsiktige, tunge investeringer. Investeringene må imidlertid prioriteres i forhold til en rekke andre gode formål, og det er ofte vanskelig å få nye investeringer i det hele tatt.

Selv om hovedregelen er at Stortinget ikke kan gjøre bindende vedtak for mer enn ett år om gangen, er det likevel ingen absolutt hindring for å ha en langsiktig budsjettpolitikk. Det er nettopp gjennom det årlige budsjettarbeid, hvor det er spesielt viktig å ivareta de langsiktig utfordringene. Departementene har muligheter til å påvirke budsjettene gjennom å fordele sine budsjettrammer på kapitler og poster i de årlige budsjettforslagene. Derigjennom har de også muligheter til å kunne tenke langsiktig ved å vektlegge og synliggjøre ønske om å prioritere miljø.

Miljø er ikke tatt opp som et spesielt tema i bevilgningsreglementet og gir heller ingen spesielle incitamenter til å ta miljøhensyn.

4.4. Reiser og transport

4.4.1. Innledning

Flere av deltakerne i Grønn Stat har hevdet at ”Regulativ for reiser på statens regning” og tilhørende skatteregler ikke gir tilstrekkelig incentiver til å ta miljøhensyn. Blant annet

inkluderer det sistnevnte valg av transportmidler og omfang av antall reiser. Det er også blitt hevdet at tjenestereiser utenlands oppfattes som et gode. Ved å benytte reiseregulativets satser for kostgodtgjørelse og nattillegg gis det rom for privatøkonomisk fortjeneste.
I dette kapittelet går vi nærmere inn på hva statens reiseregulativ sier, hvilke absolutte hindringer som finnes i reiseregulativet for å ta miljøhensyn, hva som er praksis i enkelte statlige virksomheter og om handlingsrommet utnyttes i forhold til å ta miljøhensyn.

4.4.2. Hva sier regelverket?

"Regulativ for reiser på statens regning" er hentet fra Statens personalhåndbok. Det er Arbeids- og administrasjonsdepartementet som har det overordnede ansvaret for lønns- og personalpolitikken i staten. Alle reiser i oppdrag eller i tjeneste for statens regning er regulert gjennom forhandlede avtaler mellom Arbeids- og administrasjonsdepartementet og hovedsammenslutningen i staten og Norsk Lærerlag.

Under har vi valgt å se nærmere på følgende avtaler:

- "Særavtale for reiser innenlands for statens regning"
- "Regulativ for reiser i utlandet for statens regning"

Særavtale for reiser innenlands for statens regning

Særavtalen for reiser innenlands for statens regning er reforhandlet, februar 2001, mellom Arbeids- og administrasjonsdepartementet og hovedsammenslutningene i staten og gjelder for alle som reiser i oppdrag eller i tjeneste for staten i Norge.

Generelt sier særavtalen følgende:

1. Reisen skal foretas på den for staten hurtigste og rimeligste reise, så langt dette er forenlig med utførelsen av oppdraget når man samlet tar hensyn til alle utgifter og til en effektiv og forsvarlig gjennomføring av tjenesten.
2. Der det er inngått flyreise-, hotellavtaler m.v. plikter arbeidstaker å benytte disse i forbindelse med reisen så langt det er mulig.
3. Som reisens utgangs- og endepunkt regnes det sted, arbeidssted eller bopel, hvor reisen begynner eller slutter.
4. Utføres det på en og samme reise oppdrag for flere oppdragsgivere blir de samlede transportutgifter, kostgodtgjørelse og nattillegg fordelt forholdsmessig på de forskjellige oppdragsgivere.

Det skal som hovedregel innhentes forhåndssamtykke til å benytte ikke rutegående transportmiddel, for eksempel drosje, egen bil eller leiebil. Dersom forhåndssamtykke ikke er innhentet, må det på reiseregningen redegjøres for årsaken til at ikke-rutegående transportmiddel er benyttet.

Reisen skal, som nevnt, etter en totalvurdering foretas på den hurtigste og billigste måten. I tvilstilfeller vurderer arbeidsgiver og arbeidstaker sammen hvilken reisemåte som er hurtigst og billigst for staten.

Ved bruk av alternativt transportmiddel der det skulle vært benyttet fly, refunderes prisen av flybilletten fratrukket den bonus som blir tilbakeført virksomheten etter bestemmelsene i flyreiseavtalen med SAS. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har satt fratrekket sjablonmessig til 10 prosent av prisen på flybilletten.

Rabattordninger skal brukes i størst mulig utstrekning. Vanligvis kan en ikke pålegge arbeidstakeren å forlenge oppholdet for å oppnå rabatt. Når arbeidstaker ønsker å forlenge oppholdet og det samtidig gir en større besparelse for arbeidsgiver, kan det avtales å forlenge oppholdet med inntil to døgn. Under et slikt forlenget opphold, skal arbeidstakeren som regel benytte fleksitid og/eller helge- og høytidsdager hvor arbeidstakeren ordinært har fri. Arbeidstakeren kan i slike tilfeller få dekket nattillegg og kostgodtgjørelse inntil to døgn ekstra under forutsetning av at netto besparelsen (for arbeidsgiver) ved forlengelse av oppholdet, blir et beløp som minimum tilsvarer satsen for ett kostdøgn. Besparelsen fremkommer som differansen mellom hva ordinær billett koster tillagt det antall nattillegg og kostdøgn arbeidstakeren skal ha ved kortest mulig opphold på oppdragsstedet, og hva de totale utgifter blir når utgiftene til rabattbillett slås sammen med totalt antall nattillegg og kostgodtgjørelser arbeidstakeren tilkommer ved en forlengelse av oppholdet. Fraværsdager utenom selve tjenesteoppdraget, må på forhånd være klarert mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Arbeidstaker som får utsatt hjemreise på grunn av avlyste tog-, båt- eller flyavganger med videre, og der dette medfører ekstra overnatting, får godtgjort ekstra utgifter til nattopphold og kostgodtgjørelse etter de satser som gjelder selv om arbeidstakeren har benyttet seg av tilbudet om å bli lenger på oppdragsstedet for å nyte godt av rabatt på reise.

Når det gjelder bruk av flybilletter, kan ikke tjenestemenn benytte privat eurobonus eller andre liknende fordeler opparbeidet gjennom tjenestereiser. Det skal videre innhentes forhåndssamtykke fra arbeidsgiver for at førsteklasse kan benyttes dersom dette vil være hensiktsmessig for utførelsen av oppdraget.

Regulativ for reiser i utlandet for statens regning

Regulativ gjelder for alle reiser i utlandet for statens regning, såvidt ikke lavere godtgjørelse og/eller andre innskrenkende bestemmelser måtte være fastsatt etter avtale, eller av Arbeids- og administrasjonsdepartementet for spesielle reiser. Reiser i utlandet for statens regning må bare foretas med samtykke av Stortinget, Stortingets presidentskap, Regjeringen, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, fagdepartementet eller den som er bemyndiget til å gi slikt samtykke.

Reisen skal foretas på den for staten hurtigste og billigste måte så langt dette er forenlig med utførelsen av oppdraget når man herunder tar samlet hensyn til alle utgifter og til en effektiv og forsvarlig avvikling av tjenesten. Hvis det gis rabatter i billettpris, skal disse i størst mulig grad legges til grunn. Ingen er etter dette regulativ pliktig til å reise på ”it-reiser” (flyreiser på spesielle vilkår), hvis dette medfører forlenget tjenestereise eller redusert standard, dersom ikke lokale parter er enige om noe annet.

Det forutsettes at tjenestemannen vurderer konkret i hvert enkelt tilfelle hvilken reisemåte som er hurtigst og billigst for staten. Tvilstilfelle avgjøres av Arbeids- og administrasjonsdepartementet eller den Arbeids- og administrasjonsdepartementet gir fullmakt. I enkelte tilfeller kan bil være både den hurtigste og billigste måten. Dette gjelder spesielt ved reise til naboland.

Rabattordninger skal brukes i størst mulig utstrekning. Som nevnt kan en vanligvis ikke pålegge tjenestemannen å forlenge oppholdet for å oppnå rabatt på billigere reise, for eksempel gjennom "it-reiser". Imidlertid kan det oppnås enighet om at tjenestemannen, for å oppnå en større besparelse, oppholder seg lengre på oppdragsstedet.

4.4.3. Er det absolutte hindringer i regelverket?

Statens reiseregulativ sier at tjenestereisen skal foregå på den hurtigste og billigste måte for staten. Imidlertid er det stort rom for skjønn i begrepene hurtigst og billigst og begrepene kan ofte trekke i hver sin retning. For eksempel vil det kunne være slik at det som er hurtigst nødvendigvis ikke er billigst og omvendt. Noen virksomheter vil da kunne legge mer vekt på begrepet hurtigst, mens andre igjen vil legge vekt på begrepet billigst. Videre vil begrepene uavhengig av hverandre kunne tolkes forskjellige. Reiseregulativet sier ikke noe om hvorvidt en skal legge miljøhensyn til grunn ved valg av hurtigste eller billigste reisemåte. I tillegg gir reiseregulativet få retningslinjer for omfang av tjenestereiser. Imidlertid oppfordres det indirekte til å bruke rutegående transportmiddel, ved at det som hovedregel skal innhentes forhåndssamtykke til å benytte ikke rutegående transportmiddel (for eksempel drosje, egen bil eller leiebil).

Hvis det i helt tatt er noen absolutte hindringer i reiseregulativet for å ta miljøhensyn, må det være at den enkelte virksomhet har et stort handlingsrom innenfor begrepene hurtigst og billigst tjenestereise. Men spørsmålet er om virksomhetene ønsker en mer overordnet detaljstyrt avtale for de enkelte virksomheter og ansatte. Mange vil nok kanskje si nei fordi den enkelte virksomhet ønsker å ha friheten til selv å tolke begrepene hurtigst og billigst samtidig med at miljøhensynet blir ivaretatt. Det er også viktig å huske på at reiser på statens regning er regulert gjennom forhandlede avtaler mellom arbeidsgiver ved Arbeids- og administrasjonsdepartementet og arbeidstakerne ved hovedsammenslutningene. Avtalene skal dermed generelt ta hensyn til både arbeidsgivers og arbeidstakernes interesser.

Det er ikke urimelig å hevde at statens reiseregulativ ikke gir tilstrekkelig incentiver til å reise miljøvennlig og redusere reiseomfanget. Mange vil for eksempel stille spørsmål ved å velge tog dersom det er raskere å kjøre egen bil. Mange vil også betrakte deltakelse på nasjonale eller internasjonale konferanser som en påskjønnelse for vel utført arbeid.

4.4.4 Er det andre hindringer?

Det bør nevnes at det heller kan være andre statlige avtaler og rammer som setter absolutte begrensninger på incitamentstrukturen med hensyn til miljøvennlige reiser og valg av transportmiddel. Som eksempel kan nevnes skatte- og avgiftssystemet gjennom regelverket knyttet til beskatning av fordeler ved tjenestereiser, tjenestebil, tilrettelegging for sykling, bilparkering og gratisreiser. For eksempel er sykkelpremier til de ansatte for å oppmuntre til økt sykkelbruk i dag gjenstand for fordelsbeskatning, mens tilbud om gratis bilparkering for de ansatte ikke er skattepliktig. Arbeidstagere som bruker bil til og fra arbeid uten at arbeidsgiver krever parkeringsavgift, blir i realiteten subsidiert i forhold til de som reiser kollektivt.

Lokaliseringsbeslutninger påvirker reisemønster og miljøeffekt av ansattes reiser i stor grad. Bilbruken varierer trolig mellom 10 og 90 prosent for ulike etater. Utslaget kan bli særlig stort der det dreier seg om mange besøkende til etaten, for eksempel høyskoler, sykehus etc.

4.4.5. Utnyttes handlingsrommet?

Selv om avtaleverket i Staten setter en del overordnede formelle rammer for hvordan tjenestereiser skal gjennomføres, har den enkelte virksomhet stort handlingsrom innenfor rammene til selv å kunne styre bruken av tjenestereiser. Det sistnevnte gjelder både i omfang og type transportmiddel som skal benyttes. Innenfor handlingsrommet, slik vi forstår det, har hver virksomhet mulighet til å sette sine egne miljømål og dermed ta miljøhensyn ved tjenestereiser.

Telefonkonferanser, videokonferanser og telependling kan i en viss utstrekning erstatte både tjeneste- og arbeidsreiser. Mange av prosjektdeltakerne i Grønn Stat kan vise til økt bruk av videokonferanser og annen form for informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), og potensialet for økt utnyttelse IKT i staten som helhet er stor.

Bevisst bruk av IKT er et virkemiddel for å redusere reiseomfanget. Dersom denne typen bevisstgjørende tiltak skal virke, kreves en forankring i virksomhetenes reisepraksis. Det er derfor viktig at etatens miljøvennlige reisepraksis er forstått, akseptert og etterleves av alle ansatte fra etatsleder og ned til den enkelte ansatt. Det er dessuten viktig å ha en incitamentstruktur som ivaretar miljøhensyn. For eksempel bør en oppnådd reduksjon i reisebudsjettet komme de ansatte til gode i form av belønning ved overføring av overskuddet til andre ønskede formål. I resten av dette avsnittet vil vi komme nærmere inn på tiltak som kan gi økt motivasjon til å velge mer miljøvennlige reisemåter både når det gjelder arbeids- og tjenestereiser, samt redusere antall tjenestereiser.

Status i noen statlige virksomheter på arbeidsreiser og tjenestereiser

Grønn Stats arbeidsgruppe for transport har sett nærmere på omfanget av transport i Jernbaneverket (JBV), NORAD og SFT. Med transport menes både arbeidsreiser (reiser til og fra jobb) og tjenestereiser (reiser for statens regning).

Arbeidsreiser

I Jernbaneverket kan alle ansatte reise til og fra arbeidet med tog uten kjøp av publikums ordinære billetter. Dessuten har Jernbaneverket kontorlokaler i Oslo sentrum i gangavstand fra Oslo S. Mulighetene for å benytte toget er derved svært gode, slik at ytterligere tilrettelegging for å øke kollektivandelen på arbeidsreiser trolig ikke vil ha særlig effekt. Ved bruk av bil må offentlige parkeringsplasser i nærheten benyttes. Ytterligere begrensninger i antall parkeringsplasser for de ansattes biler er dermed uaktuelt.

NORAD har kontorlokaler i Oslo sentrum, men disponerer ingen parkeringsplasser til de ansatte. Den reelle muligheten til å påvirke de ansattes valg av transportmiddel til og fra arbeid, inkludert økt bruk av kollektive transportmidler, er derved begrenset til å motivere og informere de ansatte. NORAD har en strategisk beliggenhet i forhold til tog, bane, trikk og

buss, endog båt, noe det store antall NORAD ansatte har innrettet seg etter. Imidlertid bruker de fleste offentlige transportmidler allerede.

SFT har gjennomført en egen arbeidsreiseundersøkelse. Resultatene viste at kollektivandelen er forholdsvis høy, nærmere 70 %. Begrensninger som arbeidsgiver setter på muligheten for å benytte bil til og fra arbeid, er et av de få tiltakene som kan påvirke bruken av bil. SFT har på denne bakgrunn og for om mulig å øke andelen kollektivreisende, innført parkeringsavgift på kr. 20 per dag ved bruk av SFTs parkeringsplasser.

Tjenestereiser

Jernbaneverket har stor aktivitet med mange ulike oppgaver. I det daglige vedlikeholdet av banenettet benyttes personbiler og tyngre kjøretøy. Det vil være lite rasjonelt og nesten ikke mulig å gjennomføre dette arbeidet ved bruk av kollektive transportmidler. Virksomheten er altså av en slik karakter at muligheten til å vurdere om andre transportmidler kan benyttes, eller om tjenestereisen ikke trenger å gjennomføres, ikke er tilstede.

JBV - region Øst har ca. 200 tjenestebiler. Ettersom bruken av disse bilene i liten grad kan påvirkes, er det viktig at disse bilene belaster miljøet minst mulig. Både ved kjøp og i den daglige driften må det derfor stilles miljøkrav. Aktuelle tiltak kan være å prioritere kjøp av biler som har små utslipp, bruk av piggfrie dekk, støysvake dekk og skjerming av motorstøy. På tyngre kjøretøy vil bruk av filter som reduserer utslippet av partikler kunne redusere dette med ca. 90 %.

I Jernbaneverket foretas allerede en behovsavklaring før bruk av bil godkjennes ved tjenestereiser knyttet til møter, kurs og seminarer.

NORADs aktivitet er i all hovedsak rettet mot land utenfor Europa hvor bruk av fly er den eneste reelle transportmuligheten. Hele 97 % av reisekostnadene (og trolig også reiseomfanget) er knyttet til flyreiser og kun 1 % til tog. I NORAD har en intern arbeidsgruppe vurdert mulighetene for å redusere omfanget av tjenestereiser.

I SFT var andelen flyreiser i 1999 på årsbasis 67 % (1018 reiser totalt, hvorav 556 dvs. 30 % innenlands og 462 dvs 37 % utenlands). De mest besøkte byene er Stavanger (30 %), Trondheim (29 %), Bergen (16 %), Stockholm (12%) og København (12 %). Antall reiser med tog utgjør 25 %, men disse er ikke spesifisert på reisemål. SFT har altså en større variasjon i sammensetningen av tjenestereiser og trolig også en fordeling som er mer i samsvar med andre statsetater, enn tilfellet er for NORAD og JBV. I SFT ligger potensialet for å øke andelen miljøvennlige tjenestereiser ved å se på muligheten for å øke andelen innenlandsreiser med tog i forhold til fly.

Basert på erfaringer fra fokusgruppene og arbeidsgruppa for transport i Grønn Stat, kan nevnes følgende eksempler på tiltak for mer miljøvennlige arbeidsreiser:

- Stimulering til økt bruk av kollektive transportmidler
- Stimulering av sykling til jobben
- Restriksjoner på parkering
- Telependling/hjemmekontor
- Fleksibel arbeidstid
- Kameratkjøring

Innenfor handlingsrommet i regelverket for tjenestereiser, er det som nevnte viktig for hele virksomheten å skape felles forståelse, forankring og praktisering av regelverket med tanke på en sterk vektlegging av miljøet. Det bør derfor være viktig at den enkelte virksomhet utarbeider miljømål, miljøtiltak, virkemidler og miljøgevinster som en av kriteriene i styringen av reisebudsjettet. Tiltak som kan gi mer miljøvennlige tjenestereiser, som er fremkommet i fokusgrupper og/ eller Grønn Stats arbeidsgruppe for transport, er for eksempel:

- Erstatte enkelte tjenestereiser med videokonferanse og annen bruk av IKT
- Stimulering til økt bruk av kollektiv transport
- Stimulering til økt bruk av sykkel innenfor korte avstander ved egen sykkel og tjenestesykkel
- Tjenestebil. I enkelte tilfeller kan en redusere antall arbeidsreiser ved at den enkelte ansatte ikke er avhengig av å disponere egen bil.
- Elbil på kortere reiser
- Restriksjoner på parkering
- Hjemmekontor

4.4.6. Oppsummering

I dette kapittelet har vi påpekt at det ikke er noen absolutte hindringer for å ta miljøhensyn i ”Regulativet for reiser for statens regning”, men samtidig gir ikke reiseregulativet nødvendigvis incentiver til å ta miljøhensyn. Miljøhensyn er heller ikke synliggjort spesielt i reiseregulatativet. Den enkelte virksomhet har imidlertid et stort handlingsrom til å utarbeide en miljøvennlig reisepolicy, tilrettelegge for mer miljøvennlige reiser og innarbeide nødvendige incitamenter som gjør at de ansatte vektlegger miljø.

Avslutningsvis bør det nevnes at det heller kan være andre statlige avtaler og rammer som setter absolutte begrensninger på incitamentstrukturen med hensyn til miljøvennlige reiser og valg av transportmiddel. Som eksempel kan nevnes skatte- og avgiftssystemet gjennom regelverket knyttet til beskatning av fordeler ved tjenestereiser, tjenestebil, tilrettelegging for sykling, bilparkering og gratisreiser. Lokaliseringsbeslutninger bør også nevnes, fordi de påvirker reisemønster og miljøeffekt av ansattes reiser i stor grad.

5. Diskusjon og konklusjon

Få absolutte hindringer – stort handlingsrom

Gjennomgangen av ulike regelverk i denne rapporten tyder på at regelverket legger visse rammer for statlige (og andre offentlige) etater for hvordan de kan disponere budsjettet, prioritere reisemåter, tenke bygg og energi og ikke minst foreta innkjøp. Men det er lite som typer på at det er regelverket som er den største hindringen for at staten skal bli mer miljøvennlig.

Det er like klart fra gjennomgangen av regelverket at det finnes et stort handlingsrom innenfor dagens regelverk som ikke utnyttes. Selv om en kan lete seg fram til problemer i dagens regelverk, er det ikke der skoen trykker mest. Det har for eksempel vært fokusert mye på miljøvennlige innkjøp det siste tiåret, men det har også fra mange hold vært fokusert på begrensningene som skulle ligge i EØS-reglene.

Konklusjonen i denne rapporten er at offentlige etater har et stort handlingsrom innenfor EØS-reglene, og norsk lovverk, til å stille miljøkrav til sine anskaffelser. Det samme bildet ser vi for det øvrige regelverket som er gjennomgått. Innen bygg og energi, reiser og budsjettregler, har etatene stor handlefrihet dersom de ønsker å fokusere på miljø.

Få incentiver til å handle miljøvennlig

Det at det er få absolutte hindringer i regelverket, betyr ikke at miljø og miljøhensyn har noe hovedfokus i regelverket. Teknisk forskrift til Plan- og bygningsloven, er det regelverket som mest eksplisitt uttrykker at det skal tas miljøhensyn selv om det ikke sier noe om hvordan disse hensyn eventuelt skal veies mot andre hensyn. I de øvrige regelverk som er vurdert, er begrepet ”miljø” stort sett fraværende. Et unntak er den nye loven om offentlige anskaffelser, som i formålsparagrafen har fått inn at de miljømessige konsekvenser av anskaffelsen skal vurderes. Formuleringen kan knapt tolkes som noe strengt påbud til offentlige etater, eller noe krav om at miljømessige konsekvenser skal utredes grundig, eller veie tyngst dersom økonomiske og miljømessige hensyn skulle stå mot hverandre. Men det å ha fått miljø inn i formålsparagrafen er et tegn på at miljøhensyn er et tema som skal vurderes, og en knagg å henge miljøarbeidet på for etater og personer som ønsker å videreutvikle det.

Det øvrige regelverket vi har gått gjennom, inneholder i hovedtrekk få eller ingen incentiver eller motivasjonsfaktorer for at offentlige etater eller ansatte skal ta miljøhensyn. Verken budsjettregler eller reiseregulativ nevner miljøhensyn eller oppmuntrer på andre måter til å ta miljøhensyn ved praktisering og tolkning av regelverket.

Andre mekanismer enn regelverket hindrer miljøvennlige løsninger

Gjennomgangen av regelverk knyttet til det offentlige, tyder som nevnt ikke på at det er spesielle hindringer knyttet til regelverket for offentlig virksomhet, selv om det heller ikke er spesielle incentiver til at det offentlige skal opptre (spesielt) miljøbevisst.

Hovedproblemet, også for offentlige etater og ansatte, er nok heller å finne i de manglende incentiver for å oppføre seg miljøvennlig, eller ta de miljøvennlige valgene.

Et annet moment er at det må være enkelt å gjøre "riktige miljøvalg". Det innebærer blant annet at en må få inn kunnskap om, erfaring i og rutiner for miljøvennlig drift og handling.

Sentralisering eller desentralisering av ansvar og myndighet

Gjennomgangen over tyder på at det på de fleste områder er et betydelig handlingsrom for de etater som ønsker å opptre miljøvennlig – innenfor eksisterende lover og regler. Og at det til tross for mange gode initiativer på mange områder og i mange etater, fortsatt er mye som kan gjøres.

Gjennomgangen tyder også på at det er store variasjoner mellom offentlige etater i hvor miljøbevisste de er i sin virksomhet. Dersom en ønsker at flere offentlige virksomheter skal ta mer miljøhensyn, kan en tenke seg flere veier å gå. Dette prosjektet gir ikke rom for å peke på alle disse veiene, men vi kan peke på to ulike retninger.

Den ene retningen er en (mer) *sentralisert* miljøstyring. Dette innebærer at alle etater blir pålagt å følge visse standarder, avtaler, skjemaer, rammeavtaler etc. der miljø er innbakt. På denne måten kan en, iallfall tilsynelatende, innarbeide en viss minimumsstandard for miljø i alle etater. Dette kan synes som en ønsket retning for å få fart på og sikre et minstemål av miljøtenkning i alle offentlige etater.

En annen retning innebærer en (mer) *desentralisert* miljøstyring. Denne retningen innebærer at alle etater har stor handlefrihet og at det i stor grad blir opp til hver enkelt å avgjøre i hvilken grad, og på hvilken måte, miljø skal innarbeides i etaten. Denne retningen gir åpenbart større rom for variasjoner mellom etatene.

Begge varianter har fordeler og ulemper, men et betimelig spørsmål kan være om flere sentrale avtaler, bestemmelser og skjemaer faktisk fremmer miljøvennlig handling, eller om slike kontrollerende prosedyrer tvert imot gjør at folk ønsker å unngå å ta slike valg. I tillegg er det et ressursspørsmål som må vurderes nøyere.

Hvorfor utnyttes ikke handlingsrommet?

På alle de områdene som er berørt i denne rapporten finnes det gode eksempler på initiativer og tiltak som viser at en del etater forsøker å utnytte handlingsrommet innenfor regelverket – og lykkes med det. Ikke minst blant Grønn Stat-deltakerne er det mange gode eksempler, hvorav noen få er hentet fram tidligere i denne rapporten. Men generelt er konklusjonen at handlingsrommet på langt nær utnyttes. Nedenfor forsøker vi å trekke fram noen momenter som kan bidra til å forklare hvorfor handlingsrommet ikke utnyttes.

- *Manglende motivasjonsfaktorer*

I rapporten "Grønn Stat – hva er plunder og hva er heft" (Magnussen og Rymoen 2000ble det understreket betydningen av at etatsledelsen har fokus på miljøspørsmål og evner å spre positive holdninger til miljø nedover i organisasjonen. Rapporten pekte også på betydningen av en godt forankret miljøtankegang på departementsnivå. Enkelte av Grønn Stat virksomhetene har påpekt manglende signaler om å prioritere miljøhensyn i styringsdialogen med overordnet departement. I en situasjon med knappe ressurser, blir kun det som signaliseres gjennom bl.a. årlige tildelingsbrev gitt prioritet.

For å utnytte handlingsrommet kreves motiverte ledere og medarbeidere. Den enkelte virksomhet kan selv skape motivasjonsfaktorer. Er man for eksempel opptatt av å redusere miljøbelastningen som følge av reisevirksomheten, er det fullt mulig å utarbeide en reisepolicy som tilrettelegger for alternativer til reising.

- *Manglende miljøfokus ved utforming av generelle virkemidler*

Generelle lønnsomhetsbetraktninger (kost-nytte betraktninger) er viktige for hvilke valg som gjøres og om disse valgene er miljøvennlige. Det gjelder like mye offentlige etater og ansatte, som næringslivet og den enkelte forbruker.

Det er få incentiver til å handle miljøvennlig i lovverk og regelverk som regulerer det offentlige. Da blir de øvrige rammebetingelser og incitamenter i samfunnet så vel som i den enkelte etat desto mer avgjørende for om statsetater og de enkelte ansatte opptrer miljøvennlig.

I den forbindelse kan det pekes på at det for eksempel i tidligere prosjekter for SFT er vist til at energipolitikken i Norge ikke oppfordrer til å tenke og handle energi-effektivt (Magnussen et al. 1999).

- *Minste motstands vei*

På flere av de områdene vi har behandlet i denne rapporten har det kommet fram at mange synes det er vanskelig å opptre miljøvennlig og ta miljøvennlige valg. Det gjelder for eksempel innen innkjøp der det i rapporten påpekes at det er vanskelig

for den enkelte å vite hva han eller hun skal velge dersom vedkommende ønsker å gjøre miljøvennlige valg. For det første kan det være vanskelig på objektivt grunnlag å avgjøre hvilke produkter eller løsninger som er mest miljøvennlige. For det andre er ikke den eksisterende kunnskapen tilgjengelig eller tilrettelagt på en pedagogisk måte for dem som skal ta valgene i hverdagen. For at innkjøpere og andre skal kunne ta de riktige valgene, må det være enkelt å gjøre disse valgene.

Det er kommet fram tidligere i denne rapporten at staten mangler gode rutiner og enkle hjelpemidler for å få miljøaspekter inn i planleggingen på de fleste områder. Dette gjelder for eksempel innen byggsektoren. Imidlertid tyder mye på at det er i ferd med å bli bedre innen denne sektoren. Men det faktum at det ofte er ulike (offentlige) parter som har ansvar for henholdsvis planlegging og drift, gjør at forholdene i driftsfasen ofte nedvurderes, for eksempel med hensyn til energiløsninger, avfallshåndtering osv.

Det er også hevdet fra flere hold at det skorter på endringsevnen- og viljen i det offentlige, og at det er liten forståelse for at omstilling krever ressurser. Det gir seg blant annet utslag i at det er vanskelig å skaffe penger og støtte til nyskapende prosjekter, for eksempel på energiområdet. For å minimalisere risiko, velges heller de trygge og kjente løsningene.

Kan hindringene unngås eller omgås?

Diskusjonen så langt har pekt på at regelverket ikke representerer noe vesentlig hinder, men gir heller ingen incentiver til å opptre mer miljøvennlig. Dessuten er handlingsrommet for mer miljøvennlig drift i statlige etater relativt stort og bare delvis utnyttes. Det er også pekt på at en del andre forhold som er til hinder for mer miljøvennlig drift av statlige virksomheter. Disse forholdene griper til dels langt inn i vårt institusjonelle system, og det vil ikke være rom for en fullstendig analyse og diskusjon av hvordan alle disse forholdene kan unngås eller omgås. Vi vil allikevel forsøke å gi noen stikkord.

- *Fokus på og prioritering av miljøhensyn*

Et gjennomgående problem innen alle de hovedtemaene vi har vært innom i denne rapporten, er manglende fokus på og prioritering av miljøhensyn på alle nivåer. Det er også pekt på at styringssystemet i staten gjør at en reell prioritering fra høyeste hold er svært viktig for resultatene.

- *Enkle hjelpemidler og verktøy*

Det enkleste å gjøre noe med er å utarbeide hjelpemidler og verktøy, som kan gjøre det enklere å ta miljøvennlige valg for dem som ønsker det. På mange områder mangler slike verktøy, men det er også pekt på ulike initiativ som har resultert i praktiske verktøy eller at det er fremmet konkrete forslag om slike.

- *Spre kunnskap og informasjon om miljøproblemer og gode løsninger*

Det er mye ugjort når det gjelder å spre kunnskap og informasjon om miljøproblemer og gode løsninger. En burde fokusere mer på hva som er gode løsninger og hva som må og kan gjøres, enn på hva som er problemene – for å fremme miljøvennlig handling.

- *Endre rutiner*

I en presset hverdag med stor informasjonsflyt, er det viktig at det er enkelt å finne fram til den informasjonen som peker på de miljøriktige valgene. Det er også viktig at rutiner og tilvante handlingsmønstre legges om i mer miljøvennlig retning. Det kan imidlertid være ressurskrevende å få innarbeidet nye rutiner i en overgangsfase.

- *Samordne og skreddersy offentlige virkemidler*

Det er en stor utfordring å samordne de mange ulike virkemidler slik at de peker i en miljøvennlig retning, men det er en viktig jobb.
Offentlige virkemidler bør også i større grad innrettes slik at de støtter miljøvennlige og nyskapende prosjekter.

- *Klarere ansvars- og myndighetsforhold*

Ansvars- og myndighetsforhold er et viktig tema, også når det gjelder å fjerne hindringer og skape motivasjon (incentiver) for miljøvennlig handling. Innen miljø- og energiområdet er ansvar og myndighet fordelt på mange sektorer og ulike forvaltningssnivåer. Samtidig skal miljøvernforvaltningen ha et overordnet eller koordinerende ansvar. Med målsettinger som er vedtatt til ulike tider og med ulike formål, er det på mange områder med betydning for miljøet oppstått sprik mellom ulike myndigheters målsettinger. Det kunne også gjøre det enklere dersom det var klarere ansvarsfordeling mellom ulike myndighetsnivåer.

Det er til syvende og sist et politisk spørsmål hvor høyt miljø skal prioriteres i forhold til andre forhold. Men det er altså også et spørsmål om kunnskap, informasjon og tradisjon.

6. Referanser

Bramslev, K. 2000: Global og lokal miljøstatus og – utfordringer i bygg- og eiendomsforvaltning. Innlegg på kurs 94042: Miljøeffektive bygninger. Norsk forening for vedlikehold.

EU-kommisjonen 2001: EU-kommisjonens tolkningsmeddelelse om fellesskapets bestemmelser om offentlige kontrakter og mulighetene for at integrere miljøhensyn i offentlige kontrakter. Kommisjonen for de europeiske felleskaber, Brussel, den 4.7.2001, KOM (2001) 274 endelig.

Finansdepartementet 2000: Veileder i statlig budsjettarbeid. Finansdepartementet, januar 2000.

Innstilling til Stortinget nr.243 (1996-1997): Innstillingen fra Stortingets presidentskap om reformer av Stortingets behandling av stats- og nasjonalbudsjettet

Magnussen, K. og E. Rymoen 2000: Grønn Stat –hva er plunder og hva er heft?

Magnussen, K., J. Bossum og K. Thoresen, 1999: Bærekraftig utvikling – hindringer for næringslivet. SFT-rapport.

Magnussen, K., D. Barton og K. Thoresen, 1999: Drivkrefter for bærekraftig utvikling i næringslivet. Manuskript Interconsult.

Stat og Styring 2000, ”Fireårsavtalen binder opp dansk budsjett, nummer 4, september 2001, Fagbokforlaget AS 2001.

Vedlegg 1. Hovedspørsmål i gruppe-intervjuene

1. Hvilke, offentlige rammebetingelser, oppfatter dere spesielt, har vært/er til hinder for å oppnå mer miljøvennlig drift av offentlig virksomhet? Hvorfor? Hvordan?
2. Hvilke spesielle hindringer har vært/er i regelverket for offentlige anskaffelse for å oppnå mer miljøvennlig drift av offentlig virksomhet? Hvorfor? Hvordan?
3. Hvilke spesielle hindringer har vært/er i reiseregulativet for å oppnå mer miljøvennlig drift av offentlig virksomhet? Hvorfor? Hvordan?
4. Hvilke spesielle hindringer har vært/er i de offentlige budsjettregler for å oppnå mer miljøvennlig drift av offentlig virksomhet? Hvorfor? Hvordan?
5. Er det noen spesielle regler som hindrer en mer miljøvennlig energibruk? Hvilke? Hvorfor? Hvordan?
6. Er det noen spesielle regler som hindrer mer miljøvennlige bygg? Hvilke? Hvorfor? Hvordan?
7. Er det noen spesielle regler som hindrer en mer miljøvennlig avfallshåndtering? Hvilke? Hvorfor? Hvordan?
8. Er det noen spesielle regler som hindrer bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT)? Hvilke? Hvorfor? Hvordan?
9. Er det noen spesielle regler som hindrer at deres spesielle satsningsområder ikke oppnår de målsetninger/resultater dere ønsker? Hvilke? Hvorfor? Hvordan?
10. Er det noe spesielt med hensyn til ansvars- og myndighetsfordelingen i staten generelt som er til hinder for å oppnå mer miljøvennlig drift av offentlig virksomhet? Hvorfor? Hvordan?
11. Er det noe spesielt med hensyn til ansvars- og myndighetsfordelingen i prosjektet Grønn Stat som er til hinder for å oppnå målsetningene? Hvorfor? Hvordan?
12. Er det noe spesielt med ansvars- og myndighetsfordelingen som hindrer en mer miljøvennlig energibruk?
13. Er det noe spesielt med ansvars- og myndighetsfordelingen som hindrer mer miljøvennlig bygg?
14. Er det noe spesielt med ansvars- og myndighetsfordelingen som hindrer mer miljøvennlige innkjøp?
15. Er det noen spesielt med ansvars- og myndighetsfordelingen som hindrer mer miljøvennlig avfallshåndtering?
16. Er det noe spesielt med ansvars- og myndighetsfordeling som hindrer bruk av IKT i Grønn Stat?
17. Er det noe spesielt med ansvars- og myndighetsfordeling som hindrer bruk av mer miljøvennlig transport?
18. Hvor har hindringene sitt opphav (regelverket (regelverk for offentlige anskaffer, reiseregulativet, budsjettregler), ansvars- og myndighetsfordeling (avtaler)?
19. Hvordan kan hindringene fjernes eller omgås?

- Hvem sitter med nøkkelen til å fjerne dem eller minimalisere uønskede virkninger av dem?
- Kan de endres slik at de ivaretar sin hensikt uten å virke hemmende på miljøeffektive tiltak?
- Hvor er mulighetene for å oppnå endringer størst?
- Hvor oppnås mest med å fjerne eller redusere hindringene i forhold til hva som eventuelt tapes?
- Hvordan kan hindringene fjernes eller omgås der hvor mulighetene for oppnå endringer er størst?

- Hvilke hindringer kan med størst sannsynlighet la seg fjerne (eller som det er størst politisk vilje til å fjerne)?
- Hvilke hindringer er det ut fra et miljøsynspunkt mest ønskelig å fjerne?