

Byrådssak 1014/25

Reviderte standard klima- og miljøkrav til Oslo kommunes bygge- og anleggsplasser

Sammendrag:

Oslo kommune har som mål å kutte 95 prosent av klimagassutslippene, og anskaffelser er et viktig strategisk virkemiddel for å nå dette målet. En betydelig andel av klimagassutslippene i Oslo skyldes aktivitet på bygge- og anleggsplasser. Oslo kommune er en stor byggherre, og ved å stille krav til egne anskaffelser kan kommunen oppnå store utslippsreduksjoner.

Som ledd i arbeidet med å nå kommunens ambisiøse klimamål, innførte kommunen i 2019 standard klima- og miljøkrav til Oslo kommunes bygge- og anleggsplasser, jf. byrådssak 1091/19. I saken har kommunen et mål om at alle bygge- og anleggsplasser skal være utslippsfrie innen 2025.

Fra kravene ble vedtatt i 2019 og frem til nå har det vært en betydelig markedsutvikling. I 2018 fantes det ikke utslippsfrie bygge- og anleggsplasser, mens i 2023 var 77 prosent av energibruken på kommunens bygge- og anleggsplasser utslippsfri, og 98 prosent var fossilfri.

Det er nå behov for å revidere kravene i takt med markedssituasjonen når det gjelder utslippsfrie løsninger i dag og i årene fremover. Dette innebærer at kravene skal tilpasses markedssituasjonen for å sikre økte klima- og miljøeffekter til lavest mulig kostnader. Det foreslås i saken en instruks for virksomhetens bruk av kravene for sikre en effektiv og enhetlig bruk av krav og føringer. Dette innebærer også at virksomhetene gis mulighet til å gi unntak fra kravene der markedssituasjonen tilsier det. På denne måten vil kommunen ha treffsikre klima- og miljøkrav som gir mest mulig klima- og miljøeffekt, uten at kravene stilles der det vil være unødvendig fordyrende.

I denne saken foreslås det å gå fra minimum fossilfrie bygge- og anleggsplasser til minimum utslippsfrie bygge- og anleggsplasser ved å innføre et kontraktskrav om at alt arbeid på bygge- og anleggsplassen skal være utslippsfritt. Kravet blir obligatorisk for alle bygge- og anleggsplasser og beløpsgrensen for når krav skal tas inn i anskaffelser settes til kr 100 000.

Det foreslås videre å stille krav til minimum biogass i massetransport, men å premiere utslippsfri transport. I tillegg foreslås det egne kontraktskrav for øvrig transport, hvor man

krever utslippsfrie eller biogassbaserte kjøretøy for kjøretøy under 3,5 tonn og minimum fossilfrie kjøretøy til kjøretøy over 3,5 tonn.

Denne saken erstatter føringene som følger av byrådssak 1091/19, Standard klima- og miljøkrav til Oslo kommunes bygge- og anleggsplasser.

Saksfremstilling:

1. Bakgrunn

Oslo kommune har i *Klimastrategien* (byrådssak 214/19) vedtatt å redusere kommunens utslipp av klimagasser med 95 prosent innen 2030 fra 2009-nivå. I *Klimastrategien* fremgår det videre at bygge- og anleggsvirksomheten i Oslo skal bli fossilfri, og deretter utslippsfri innen 2030. Aktivitet fra bygge- og anleggsplasser utgjør den tredje største utslippskilden til klimagasser i Oslo. Kommunens egne bygge- og anleggsplasser utgjør omtrent en tredel av bygge- og anleggsvirksomheten og dermed også en vesentlig andel av utslippene. Gjennom å stille krav i egne anskaffelser bidrar kommunen til å redusere utslippene, og legger samtidig et avgjørende grunnlag for at private utbyggere kan ta i bruk utslippsfrie løsninger fremover.

I 2019 vedtok byrådet *Standard klima- og miljøkrav for Oslo kommunes bygge- og anleggsplasser* (byrådssak 1091/19). Formålet med kravene var å kutte utslipp, stimulere til innovasjon og utvikle markedet.

Gjeldende standardkrav for bygge- og anleggsplasser består av kontraktskrav, tildelingskriterier og minimumskrav. Kontraktskrav er krav som stilles i hele kontraktsperioden. Minimumskrav er beskrivelse av de egenskapene som er påkrevd ved det produktet eller tjenesten som anskaffes. Tildelingskriterier er de egenskapene ved tilbudene som skal vurderes for å avgjøre hvilket tilbud som vinner konkurransen.

Etter gjeldende standardkrav skal det som minimum være fossilfrie anleggsmaskiner og fossilfri massetransport. Leverandørene konkurrerer på andel utslippsfrie anleggsmaskiner, og på utslippsfri og biogassdrevet massetransport gjennom tildelingskriteriet «Miljø». Tildelingskriteriet skal vektes minst 20 prosent, men det anbefales å vekte det 30 prosent. Virksomhetene kan benytte strengere klima- og miljøkrav der dette er hensiktsmessig.

Kravene gjelder for alle relevante anskaffelser over kr 500 000. Bruk av tildelingskriteriet «Miljø» gjelder for alle anskaffelser over kr 5 millioner.

Standardkravene består videre av et kontraktskrav om at Oslo kommune fra 1.1.2025 skal ha utslippsfrie anleggsmaskiner og utslippsfri eller biogassdrevet massetransport i alle sine bygge- og anleggsanskaffelser.

2. Erfaring med gjeldende krav

2.1. Oslo kommunes bruk av kravene og positiv utvikling av markedet

Siden den første piloten med utslippsfri anleggsplass i Olav Vs gate i 2019, har Oslo kommune fått betydelig erfaring med gjennomføring av utslippsfrie bygge- og anleggsprosjekter. Alle de store byggherrevirksomhetene i kommunen har tatt i bruk standardkravene til klima og miljø.

Kommunerevisjonens rapport 3/2024 *Grønne anskaffelser – klima og miljøkrav* viser at det i stor grad ble stilt klima- og miljøkrav i anskaffelser av bygge- og anleggsarbeider. En gjennomgang av kommunens kunngjøringer av bygge- og anleggsprosjekter på Doffin (database for offentlige innkjøp) viser at krav til fossilfrie og utslippsfrie maskiner og kjøretøy ble brukt i over 90 prosent av relevante utlysninger i 2023.

Det har også vært en positiv utvikling av markedet. Det finnes i dag en rekke utslippsfrie maskintyper og modeller som ikke fantes på markedet da kravene ble vedtatt. Andelen nye tunge nullutslipps- eller biogasskjøretøy med vekt over 3,5 tonn i Oslo i 2023 var på 42 prosent, mens det nasjonalt lå på omtrent 14 prosent. I 2023 var hele 98 prosent av energibruken på kommunens bygge- og anleggsplasser fossilfri og 77 prosent utslippsfri (basert på Oslo kommunes klima- og miljørapportering for 2023).

Basert på rapporteringen til klimabudsjettet har Klimaetaten beregnet et utslippskutt på 25 600 tonn CO₂ i 2023 knyttet til bruk av biodiesel, biogass og elektrisitet som erstatning for fossil energi i kommunens bygge- og anleggsprosjekter. Dette tilsvarer det samlede årlige utslippet fra 12 800 fossile personbiler. Utslippsfrie maskiner gir også andre positive effekter som et bedre arbeidsmiljø på bygge- og anleggsplassen ved redusert støy, redusert vibrasjon og reduserte utslipp av nitrogenoksider (NOx) og partikler som fører til lokal forurensning.

Det har også vært viktig å dele Oslos erfaringer og mobilisere økt etterspørsel i Norge og internasjonalt, blant annet gjennom nordisk samarbeid, det globale C40 Cities-nettverket og EU-kommisjonens nettverk for offentlige anskaffelser i Europa (EU Big Buyers Working Together). Oslo kommune er en internasjonal pioner på utslippsfrie bygge- og anleggsplasser, og bidrar til den grønne omstillingen, markedsutviklingen og utslippskutt også utenfor Oslo.

2.2. Barrierer for utslippsfrie bygge- og anleggsplasser

Utviklingen knyttet til utslippsfrie maskiner og kjøretøy går i riktig retning og Oslo kommunes standardkrav til klima- og miljø har vært en suksess. Det er likevel identifisert flere barrierer som sinker utviklingen knyttet til utslippsfrie maskiner og kjøretøy og disse må brytes for å nå kommunens ambisiøse klimamål.

Markedet for utslippsfrie tunge kjøretøy er fortsatt umodent, den økonomiske situasjonen er preget av nedgang, og bygge- og anleggsnæringen er spesielt konjunkturutsatt. Det er fremdeles betydelige merkostnader knyttet til innkjøp av elektriske maskiner og kjøretøy, noe som gjør markedet sårbart. For eksempel har en elektrisk gravemaskin 2-3 ganger høyere investeringskostnad enn en konvensjonell gravemaskin. Høye investeringskostnader er en vesentlig barriere for at flere tar i bruk utslippsfrie anleggsmaskiner og tyngre kjøretøy.

I tillegg er manglende ladeinfrastruktur en vesentlig utfordring. Overgangen til elektriske kjøretøy og anleggsmaskiner krever en betydelig utbygging av ladeinfrastruktur og midlertidig tilgang på strøm på anleggsplassene. Manglende tilgang på strøm og kortere driftstid for maskinene kan øke kostnadene og risikoen for at utslippsfrie løsninger ikke tas i bruk.

Strøm er betydelig rimeligere enn fossilt drivstoff, noe som bidrar til reduserte driftsutgifter. Dette er imidlertid ikke nok til å dekke inn merkostnadene i et bedriftsøkonomisk perspektiv. Barrierene nevnt over kan gjøre det vanskelig for entreprenørene å levere utslippsfritt uten ekstra insentiver. Det har derfor skapt usikkerhet i markedet at Enova avsluttet sin støtteordning til innkjøp av biogasslastebiler og endret tilskuddsordningen for elektriske lastebiler. Ifølge Maskingrossisternes Forening sto utslippsfrie anleggsmaskiner for kun 4,5 prosent av nysalget i 2023. Det er høyeste andel utslippsfrie maskiner siden registreringen startet i 2018, men betyr at salg av nye fossile maskiner fremdeles står for 95,5 prosent.

Det er viktig å skape forutsigbarhet for å få fortgang på serieproduksjon av utslippsfrie maskiner og kjøretøy. Det er også viktig at teknologien etterspørres. Når flere stiller krav til elektriske maskiner og kjøretøy, bidrar det til mer innovasjon og utvikling av ny teknologi. Krav i offentlige anskaffelser er et viktig virkemiddel for å kunne omstille til utslippsfrie bygge- og anleggsplasser. Samtidig er det viktig at andre virkemidler, som støtteordninger, avgifter, informasjon og reguleringer styrkes og innføres, slik at markedsendringen kan gå raskere.

Samtidig som det er identifisert flere barrierer for utslippsfrie bygge- og anleggsplasser, viser kommunens erfaring med standardkrav til klima- og miljø at barrierene for utslippsfrie bygge- og anleggsplasser er fullt mulig å håndtere. Oslo har kommet langt i utviklingen og tilgangen på utslippsfrie maskiner og kjøretøy er signifikant høyere her enn i resten av landet. Dette innebærer at Oslo kommune langt på vei har brutt barrierene og standardkrav til klima- og miljø har vært en suksess i Oslo.

3. Prosess for forslag til reviderte krav

Forslag til reviderte krav er utarbeidet med innspill fra en kommunal arbeidsgruppe med alle de store byggherrevirksomhetene representert, herunder Oslobygg KF (OBF), Bymiljøetaten (BYM), Vann- og avløpsetaten (VAV), Boligbygg KF (BBY), Oslo Havn KF (HAV) og Fornebubanen (FOB). I tillegg har Klimaetaten (KLI) og Plan- og bygningsetaten (PBE) gitt innspill. Arbeidet har vært ledet av Utviklings- og kompetanseetaten (UKE).

Denne revideringen er også basert på markedets innspill. Oslo kommune har gjennomført flere markedsdialoger om standardkravene for å få markedets synspunkt på omstillingen til utslippsfrie løsninger. Entreprenører og leverandører av transporttjenester var godt representert og har gitt viktige innspill til saken. Markedsaktørene er enige i fortsatt ambisiøse klima- og miljøkrav, og de ønsker å levere på dette. Forutsigbarhet om Oslo kommunes klima- og miljøkrav er viktig for at markedet kan ta risikoen det er å investere i ny teknologi.

4. Definisjoner

Fossilfri

Ikke-fossile energibærere. Fossilfrie energibærere i denne sammenhengen er biodrivstoff (biodiesel, bioetanol, biogass), pellets, elektrisitet, hydrogen og vannbåren varme.

Utslippsfri/nullutslipp

Energibærere som ikke gir partikkelutslipp ved bruk. Nullutslippsteknologi har ikke direkte utslipp av klimagasser og eksos ved bruk. Utslippsfrie maskiner/kjøretøy drives av elektrisk energi, hydrogen eller annen nullutslippsteknologi.

Klima- og miljøkrav

Klima- og miljøkrav omfatter krav eller kriterier som reduserer negativ klima- eller miljøpåvirkning ved ytelsen, eller fremmer klimavennlige løsninger, og som fremgår av konkurransegrunnlaget eller leverandørens tilbud.

Bonus

En forutberegnelig belønning for meroppgjørelse av kontrakt som gis til en leverandør i konkurranse- eller gjennomføringsfasen. Den kan være basert på forskjellige faktorer, for eksempel leverandørens ytelse, oppnådde mål eller spesifikke resultater.

5. Endringer og forslag til nye krav

5.1. Krav om utslippsfri gjennomføring av bygge- og anleggsarbeid

I dagens standardkrav er det et kontraktskrav om at alle anleggsmaskiner og kjøretøy skal være fossilfrie. I tillegg gir kommunen poeng gjennom tildelingskriteriet «Miljø» for antall og andel utslippsfrie maskiner som brukes i anskaffelsen. I standardkravene slås det videre fast at alle maskiner og alt utstyr som brukes på byggeplassen skal være utslippsfritt fra 1.1.2025.

Det foreslås å videreføre dagens føringer og ny hovedregel (kontraktskrav I) er at det skal stilles krav om utslippsfri gjennomføring av bygge- og anleggsarbeid. Kravet retter seg ikke til maskinen, men til arbeidet den utfører på bygge- og anleggsplassen.

Kravet omfatter elektriske og hydrogendrevne maskiner, men åpner også for hybride maskiner som utfører arbeid på elektrisitet, men forflytter seg med biodrivstoff. Dette er samme begrepsforståelse som er lagt til grunn i Norsk Standard for utslippsfrie byggeplasser og anleggsområder, NS/TS 3770. Formålet med denne innretningen er å åpne for et større marked og en raskere omstilling, spesielt for ombygging av maskiner. Innretningen med hybride maskiner vil evalueres etter et år for å se om markedet responderer som ønsket, eller om det er mer hensiktsmessig å gå tilbake til krav om helt utslippsfrie maskiner. Det presiseres at alt arbeid på byggeplassen fremdeles skal gjøres med utslippsfri teknologi, og at det kun tillates bruk av biodrivstoff der maskinen flytter seg fra et sted til et annet. Oppfølging av dette kravet er muliggjort gjennom kommunens rapporteringssystem, se punkt 5.8.

5.2. Massetransport

Det foreslås å endre gjeldende krav om fossilfri massetransport, til et kontraktskrav om at det er biogass som er eneste alternative drivstoff til massetransport dersom det ikke benyttes

utslippsfritt. Det vil si at flytende biodrivstoff ikke er tillatt til massetransport. Kravet vil gjelde hele transportstrekningen, fra laste- til lossested.

I tillegg til at det stilles krav om at det som minimum skal benyttes biogass i massetransport, foreslås det å premiere utslippsfri massetransport. Bakgrunnen for forslaget er at biogass og utslippsfri massetransport er likestilt fra 2025 i gjeldende krav, og dette foreslås videreført i reviderte krav. Ettersom biogass er billigere vil dette kunne medføre at leverandørene velger å levere med biogass og satsningen på elektrisk massetransport vil stoppe opp. Ved å premiere utslippsfritt kan Oslo kommune gi et insentiv som bidrar til å opprettholde utviklingen slik at flere satser på utslippsfri massetransport.

Det vil være obligatorisk å premiere utslippsfrie teknologier for massetransport, men kommunens virksomheter kan selv velge mellom å benytte tildelingskriterier i konkurransen eller bruke bonus i kontraktsfasen. Ved å bruke tildelingskriterier, konkurrerer leverandørene på andelen utslippsfri massetransport i konkurransen. Bonus er ment som en forutberegnelig belønning for andelen utslippsfri massetransport som får uttelling i kontraktsperioden.

Hvordan krav og kriterier skal utformes vil variere i den enkelte anskaffelse. UKE vil utarbeide veiledning, som skal legges til grunn av virksomhetene så langt det passer.

5.3. Krav til øvrig transport

Gjeldende standardkrav omfatter et tildelingskriterium som er omtalt som «Øvrig transport». Med øvrig transport menes transport som leverer varer og tjenester til byggeplassen, for eksempel materialer, utstyr, personell med videre. Gjennom bruk av tildelingskriteriet får leverandørene uttelling for sin evne til å redusere bruken av fossile kjøretøy til slik transport.

Det foreslås å erstatte gjeldende tildelingskriterium med et kontraktskrav, som er strengere enn gjeldende tildelingskriterium. I tillegg foreslås det å skille mellom kjøretøy med vekt under og over 3,5 tonn. Bakgrunnen for å skille mellom kjøretøy over og under 3,5 tonn er at markedssituasjonen er ulik når det gjelder modenhet. Tilgjengeligheten til utslippsfrie kjøretøy er svært høy for de lette kjøretøyene, men lavere for de tunge kjøretøyene.

For transport av varer og tjenester med bruk av kjøretøy under 3,5 tonn foreslås det å stille krav til at det skal benyttes kjøretøy som enten er utslippsfrie eller biogassbaserte.

For transport av varer og tjenester med bruk av kjøretøy over 3,5 tonn foreslås det å stille krav til fossilfri transport. For disse kjøretøyene foreslås det videre at det skal brukes tildelingskriterier for å fremme kjøretøy som er utslippsfrie eller biogassbaserte. Det foreslås videre at kravet strammes inn fra 1.1.2027, ved at disse kjøretøyene fra den datoen skal være utslippsfrie eller biogassbaserte. Datoen er satt på bakgrunn av analyser av markedssituasjonen, som tilsier at markedet vil kunne oppfylle kravet fra 1.1.2027.

5.4. Kontraktsområder hvor hovedreglene ikke kan benyttes i konkurransefasen

I enkelte kontrakter vil det være usikkert om enkelte kjøretøy eller maskiner vil være mulig å få levert med nullutslipps- eller biogassteknologi. I disse tilfellene kan det gjøres unntak fra standardkravene. Det understrekes at virksomhetene skal være restriktive med å gjøre unntak

fra kravene. Det kan kun gjøres unntak når det ikke er praktisk mulig eller hensiktsmessig å stille klima- og miljøkrav etter hovedregelen av hensyn til tilstrekkelig konkurranse. Dette skal dokumenteres i anskaffelsesdokumentene.

Virksomhetenes adgang til å gjøre unntak fra kravene gjelder også for kravet til øvrig transport, hvor det skal stilles krav til utslippsfrie eller biogassbaserte kjøretøy over 3,5 tonn fra 1.1.2027. Dersom virksomhetene vurderer at det ikke vil være tilstrekkelig tilgjengelighet på slike kjøretøy i markedet innen 1.1.2027, kan virksomhetene fastsette en senere dato for når kravet fases inn. Det presiseres at virksomhetene ikke skal fastsette en senere dato enn det som er nødvendig ut i fra markedssituasjonen. Dersom virksomhetene fastsetter en senere dato i konkurransefasen, skal virksomhetene benytte tildelingskriterium, slik at eventuelle leverandører som kan levere utslippsfrie eller biogassbaserte kjøretøy får uttelling for det.

Når det gis unntak fra kontraktskrav I, II eller III, skal det stilles krav om minimum euroklasse 6/VI og bærekraftig biodrivstoff uten palmeolje ut over omsetningskrav (kontraktskrav V).

Det viktig å påpeke at det alltid skal stilles klima- og miljøkrav til bygge- og anleggsplasser, og at dette er spesielt viktig i kontrakter hvor det er krevende å få til en markedsomstilling til nullutslipp eller biogass. Det vises også til at det er krav til klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser, jf. anskaffelsesforskriften § 7-9.

5.5. Unntak for krav til bygge- og anleggsarbeid og massetransport i kontraktsfasen

Det foreslås at unntaksadgangen strammes inn og presiseres i forhold til gjeldende unntaksbestemmelse. Ny bestemmelse gir klare føringer på hva søknad om unntak som minimum skal inneholde, men oppstillingen er ikke uttømmende. I tillegg presiseres det at unntak må være godkjent av oppdragsgiver før leverandøren kan iverksette tiltaket. Denne bestemmelsen vil gjelde for endringer som gjøres i kontraktsfasen, etter at tilbud er levert, og krav og vilkår er akseptert.

Bestemmelsen er ment som en snever unntaksregel, og er avgrenset til der det ikke er mulig å oppfylle klima- og miljøkravene som er stilt i kontrakten, og dette ikke skyldes forhold som leverandøren burde ha kjent til da tilbudet ble levert. Det presiseres at unntak kun skal gjøres i den utstrekning det er nødvendig. For eksempel vil det i kontraktsfasen kunne være nødvendig å gi unntak fra krav om bruk av utslippsfrie eller biogassbaserte kjøretøy over 3,5 tonn til øvrig transport fra 1.1.2027 dersom det ikke er mulig for leverandør å oppfylle kravet. I et slikt tilfelle kan virksomhetene gi unntak, men unntaket må kun gjelde frem til det tidspunktet hvor det er mulig å oppfylle kravet om utslippsfrie eller biogassbaserte kjøretøy, og ikke ut kontraktsperioden. Forslaget må videre ses i lys av adgangen til å gjøre unntak i konkurransefasen, jf. punkt 5.4 over.

5.6. Mislighold og sanksjoner for brudd på klima- og miljøkrav

Gjeldende bestemmelse om sanksjoner har i hovedsak vært knyttet til dagmulkt. I enkelte tilfeller har ikke dette vært hensiktsmessig å bruke. I de reviderte sanksjonsbestemmelsene er det sett hen til den reviderte Oslomodellens sanksjonssystem og samordnet bestemmelsene der det er hensiktsmessig. Det er foreslått en adgang til å ilegge gebyr ved brudd på klima- og miljøkrav. Gebyret må være forholdsmessig, og leverandørens samlede gebyransvar er oppad

begrenset til 5 prosent. Denne ansvarsbegrensningen gjelder ikke dersom leverandøren har brutt klima- og miljøkrav ved forsett eller grov uaktsomhet. Bakgrunnen for forslaget om en øvre ramme for samlet gebyransvar er for at kommunens sanksjonsregime skal være mer transparent og redusere risiko for leverandørene, noe som antas å ville bidra til lavere risikopåslag i konkurranser. Virksomhetene kan fastsette en annen begrensning enn 5 prosent etter en konkret vurdering. Forslag til reviderte sanksjonsbestemmelser vil gi virksomhetene mer fleksibilitet til å finne egnede sanksjoner for brudd på miljøkrav i det enkelte tilfellet.

De nye sanksjonsbestemmelsene retter seg mot alle klima- og miljøkrav i kontrakten, ikke kun krav til maskiner og transport. Dette innebærer at bestemmelsene kan brukes ved brudd på alle klima- og miljøkrav i kontrakten, og ikke kun standardkravene som vedtas i denne saken.

5.7. Dokumentasjon og rapportering

Oslo kommune bruker et digitalt system for oppfølging og rapportering av forbruk og utslipp fra kommunens bygge- og anleggsplasser. Det foreslås et nytt krav om at leverandørene må koble seg til dette systemet. Den digitale rapporteringsløsningen er nettbasert og innhenter data automatisk fra maskiner og kjøretøy på bygge- og anleggsplasser. Dette kan benyttes av virksomhetene til rapportering på klima- og miljømål i Klimabudsjettet og årsrapporteringen.

5.8. Krav om registrering i Maskinregisteret

Det foreslås å videreføre krav om at maskiner som benyttes på bygge- og anleggsplassen skal være registrert i Maskinregisteret. Kravet sikrer at oppdragsgiver kan kontrollere at maskinene som er tilbudt er de som faktisk benyttes på bygge- og anleggsplassen. I tillegg dokumenterer det at maskinene er forsikret og kontrollert.

5.9. Krav til plan for energi- og effektforbruk

Det foreslås et nytt krav om at leverandøren skal ha en plan for energi- og effektforbruk på bygge- og anleggsplassen. Dette skal sikre god fremdrift og hindre forsinkelser i prosjektet som kan oppstå dersom man ikke har nødvendig strømkapasitet. God planlegging av energi- og effektbehov vil kunne redusere kostnader og begrense unødvendig belastning på strømmettet.

5.10. Krav som utgår

To krav foreslås fjernet. Det første gjelder tildelingskriteriet knyttet til redusert massetransport basert på antall kilometer og antall tonn masse. Dette er fordi kravet ikke har fungert etter hensikten og har vært krevende å følge opp. Det er også verdt å merke seg at insentivet til å kjøre færrest mulig turer allerede ligger hos leverandørene ettersom dette er kostnadseffektivt. Tildelingskriteriet erstattes med kontraktskrav om biogass som drivstoff i massetransport i hele transportdistansen.

Det andre kravet som foreslås fjernet er krav til at maskin skal være CE-merket. Dette kravet kan utgå fordi det ivaretas gjennom krav om registrering av maskiner i Maskinregisteret.

6. Instruks til kommunens virksomheter om bruk av klima- og miljøkravene i bygge- og anleggskontrakter

Det foreslås å innføre en instruks som gir føringer for virksomhetenes bruk av klima- og miljøkrav i anskaffelsesprosesser og kontraktsoppfølging, herunder muligheten til å unnta visse type prosjekter, maskiner eller kjøretøy fra kravene. Instruksen har som mål å sikre en effektiv og enhetlig bruk av krav og føringer, og å sikre økte klima- og miljøeffekter til lavest mulig kostnader. Instruksen fremgår av vedlegg 1.

I henhold til instruksen må blant annet virksomhetene gjennomføre markedsdialog eller markedsundersøkelser om klima- og miljøkrav og tilgjengelig utslippsfri teknologi. Dette må gjennomføres som en del av den markedsdialogen virksomhetene gjennomfører med markedet om sine spesifikke prosjekter. Det er i tillegg lagt opp til felles kunnskapsinnhenting i regi av UKE. Jevnlig dialog er spesielt viktig da teknologien er i rask utvikling.

Tilbakemeldinger fra markedet og kommunens erfaring tyder på at det er noen type prosjekter, og noen typer maskiner og kjøretøy, hvor det ikke vil være praktisk mulig å stille minstekrav til utslippsfritt eller biogass i den nærmeste fremtid. Det er derfor lagt inn i instruksen at virksomhetene må gjøre konkrete vurderinger av eventuelle behov for unntak før konkurransen lyses ut. Virksomhetene kan etter slike vurderinger åpne for unntak fra kravene der de på forhånd ser at det ikke vil bli praktisk mulig for markedet å oppfylle dem. I disse tilfellene vil bruk av tildeling på enkelte maskiner eller prosjekter kunne føre til en raskere innfasing av utslippsfrie varianter på markedet. Det anses som effektivt at det opprettes en sentral oversikt over maskiner, utstyr og arbeid som ikke har utslippsfrie løsninger, og at denne oppdateres jevnlig, og at virksomhetene har aktiv dialog om kunnskapsstatus.

7. Kravenes virkeområde

Dagens krav gjelder for bygge- og anleggsanskaffelser over kr 500 000, og i tillegg skal tildelingskriteriet «Miljø» benyttes i anskaffelser over kr 5 millioner. Virkeområdet for standardkravene foreslås nå utvidet og vil gjelde for alle kommunens bygge- og anleggsanskaffelser med verdi over kr 100 000. Beløpsgrensen samsvarer med dagens innslagspunkt for anskaffelsesregelverket.

I instruksen gis virksomhetene mulighet til å gi unntak fra klima- og miljøkravet for maskiner og kjøretøy der det ikke er praktisk mulig eller hensiktsmessig av hensyn til tilstrekkelig konkurranse å stille klima- og miljøkrav. Denne unntaksadgangen skal brukes restriktivt.

For anskaffelser hvor kriteriene for å stille krav er oppfylt, men det likevel ikke skal stilles krav, må virksomhetene søke om dispensasjon fra overordnet byrådsavdeling. Det er den enkelte byråd som gis fullmakt til å godkjenne unntak. Det skal foreligge særlige gode grunner for å gjøre unntak fra å stille klima- og miljøkrav til bygge- og anleggsplasser, og dette er ment som en snever unntaksregel.

8. Anskaffelsesforskriftens krav til vekting av klima og miljø

Etter anskaffelsesforskriften § 7-9 skal klima og miljø vektes 30 prosent i offentlige anskaffelser. Tildelingskriteriene kan erstattes med klima- og miljøkrav i kravspesifikasjonen dersom det er klart at dette gir bedre klima- og miljøeffekt, jf. § 7-9 fjerde ledd.

Det foreslås i denne saken at Oslo kommunes standard klima- og miljøkrav til bygge- og anleggsplasser i hovedsak består av kontraktskrav. Det er kommunens vurdering at det er klart at anskaffelsen oppnår en bedre miljøeffekt gjennom å stille klima- og miljøkrav til bygge- og anleggsplasser enn dersom man vekter klima- og miljøkrav som tildelingskriterier. Dette må likevel vurderes konkret i hver anskaffelse, jf. anskaffelsesforskriften § 7-9 fjerde ledd.

I de tilfeller hvor virksomhetene gir unntak fra Oslo kommunes standardkrav til klima- og miljø, skal virksomhetene konkret vurdere om standardkravene skal kombineres med å vekte klima- og miljøhensyn med minimum 30 prosent, jf. anskaffelsesforskriften § 7-9 annet og tredje ledd. Vurderingene skal dokumenteres i anskaffelsesdokumentene.

9. Byrådets vurdering

Utviklingen går i riktig retning, men det er behov for å øke tempoet for å nå kommunens vedtatte klimamål. Aktivitet fra bygge- og anleggsplasser utgjør den tredje største utslippskilden av klimagasser i Oslo og kommunen står for en vesentlig andel av disse utslippene. For å nå kommunens mål om 95 prosent utslippsreduksjon innen 2030 er det nødvendig å stramme inn kravene til Oslo kommunes bygge- og anleggsplasser.

Kommunen har fått betydelig erfaring med å stille klima- og miljøkrav til bygge- og anleggsplasser siden gjeldende krav ble vedtatt. At hele 77 prosent av energibruken på kommunens bygge- og anleggsplasser var utslippsfri allerede i 2023 viser at kravene har hatt god effekt. For at kravene fortsatt skal være relevante og treffende, er det nødvendig med en revidering.

Etter byrådets vurdering er det riktig at man i denne revideringen har lagt vekt på forutsigbarhet ved å videreføre kravet om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser. Byråden mener det er klart at absolutte krav gir sikrere klimateffekt enn tildelingskriterier, ettersom tilbyderne må oppfylle absolutte krav. Dette gir stor klimagevinst og understreker kommunens mål om å være en seriøs, forutberegnelig og ansvarlig innkjøper.

Samtidig mener byråden det er viktig at man i saken har lagt vekt på å tilpasse kravene markedssituasjonen, slik at vi unngår unødvendig fordyrende krav. Ved å bruke premiering for å fremme utslippsfrie løsninger, legger kravene til rette for å redusere klimagassutslipp fra kommunens bygge- og anleggsplasser og utvikling av markedet.

Det er viktig at virksomhetene prioriterer arbeidet med å sikre infrastruktur og god tilgang på strøm. Det er nødvendig for å unngå forsinkelser og økte kostnader i prosjektene.

10. Vurdering av sakens klimakonsekvenser

Saken vil bidra til ytterligere klimakutt fra kommunens bygge- og anleggsplasser. Kommunens bygge- og anleggsanskaffelser gir direkte klimagassutslipp fra forbrenning av fossil energi i anleggsmaskiner, og i kjøretøy til transport av masser, avfall og materialer. I 2023 var 98 prosent av energibruken til maskiner og kjøretøy fossilfri, og 77 prosent utslippsfri. Dette omfatter all energibruk som gikk til å erstatte fossil energi på kommunens bygge- og anleggsplasser, det vil si elektrisitet, biogass, og bærekraftig biodrivstoff. Med nye krav vil en stadig større andel av energibruken på bygge- og anleggsplassene gjennomføres utslippsfritt.

Endringene som er foreslått i denne saken vil ikke påvirke anslag for utslippsreduksjon i vesentlig grad. Dette er fordi endringen fra minimum fossilfritt til minimum utslippsfritt ble vedtatt allerede i 2019 og derfor er tatt inn i de fleste eksisterende kontrakter som går over i 2025. Med reviderte krav vil det likevel bli en stadig større andel utslippsfri energibruk. I klimaregnskapet vil dette ikke gi ytterligere utslippsreduksjon sammenliknet med fossilfri energibruk, da bioenergi er regnet som klimanøytralt.

Krav til drivstoffteknologi for hele transportstrekningen for massetransport og krav til kjøretøy for transport av materialer er skjerpede krav som kan gi økt klimagevinst. Denne klimagevinsten er vanskelig å tallfeste.

11. Lover og regelverk, tidligere vedtak

Nasjonalt regelverk:

- Lov om offentlige anskaffelser av 17. juni 2016 nr. 73
- Forskrift om offentlige anskaffelser av 12. august 2016 nr. 974
- Forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene av 12. august 2016 nr. 975

Kommunalt regelverk:

- Bystyresak 109/2020 *Klimastrategi mot 2030*
- Bystyresak 432/2023 *Budsjett 2024, dokument nr. 3 (Klimabudsjett 2024)*
- Byrådssak 1104/17 *Oslo kommunes anskaffelsesstrategi*
- Byrådssak 1091/19 *Standard klima- og miljøkrav til Oslo kommunes bygge- og anleggsplasser*
- Byrådssak 1036/22 *Ny instruks for virksomhetsstyring*
- Byrådssak 1004/25 *Reviderte standard klima- og miljøkrav for transport for Oslo kommunes vare- og tjenesteanskaffelser*

12. Økonomiske og administrative konsekvenser

En overgang til utslippsfrie bygge- og anleggsplasser vil kunne øke kostnadene for kommunens bygge- og anleggsprosjekter i en overgangsperiode. Dette er fordi utslippsfrie maskiner og lastebiler koster mer enn fossile alternativer i dag. Samtidig er allerede energibruken på kommunens bygge- og anleggsplasser 77 prosent utslippsfri. Kommunens leverandører har hatt en gradvis omlegging til mer utslippsfri drift, og det forventes derfor begrensede økonomiske konsekvenser som følge av denne revideringen.

Merkostnadene for fossilfri og utslippsfri bygge- og anleggsplass utgjør som oftest en liten andel av de totale kostnadene i et prosjekt (entreprisekostnad). Sintef utførte i 2022, på oppdrag fra Klimaetaten, en konsekvensutredning av Oslo kommunes standard klima- og miljøkrav knyttet til utslippsfri byggeprosess i kommunen. Sintef anslår at merkostnaden for gjeldende krav er mindre enn 1 prosent (pessimistisk anslag) av den totale kostnadsrammen for prosjektet. Anslaget inkluderer ikke eventuelle merkostnader knyttet til blant annet strøm-forsyning og sammenligningsgrunnlaget var ikke fossilt, men fossilfritt. Sintef anslår videre at elektriske bygge- og anleggsplasser vil kunne være konkurransedyktige på pris i 2030.

Det er markedet som avgjør kostnadene i det enkelte prosjekt, etter gjennomført konkurranse. I de fleste tilbudene til kommunens prosjekter har vært vanskelig å identifisere store prisforskjeller som følge av utslippsfri bygge- og anleggsdrift. Enkelte ganger har billigste tilbyder også hatt størst andel utslippsfri gjennomføring. Det gjaldt for eksempel i prosjektet for ny vannforsyning til Holmenkollen der billigste tilbud også var helt utslippsfritt. Det finnes også eksempler på det motsatte. I prosjektet Stovner bad erfarer Oslobygg at kostnadene ligger høyere med utslippsfrie maskiner når økt kompleksitet og forsinkelser hensyntas. I store anleggs- og byggeprosjekter med kompliserte grunnarbeider kan merkostnaden for full utslippsfri drift derfor utgjøre en større merkostnad enn 1 prosent av byggekostnaden.

Det antas at leverandørene priser inn noe av risikoen knyttet til sine investeringer i fossilfrie og utslippsfrie kjøretøy og maskiner i prosjekter. Forutsigbarheten i kommunens krav er derfor et viktig poeng når det gjelder økonomiske konsekvenser. Standardkrav gir forutsigbarhet som reduserer risiko. Redusert risiko vil igjen kunne gi lavere merkostnader gjennom lavere risikopåslag fra leverandørene. Leverandørene er videre avhengige av at oppdragsgivere etterspør bruk av utslippsfrie maskiner og kjøretøy. Det er derfor også positivt at regjeringen i Grønn bok har varslet at de i 2026 vil innføre minimumskrav til nullutslipp og fossilfrie bygge- og anleggsplasser i alle offentlige anskaffelser.

I de reviderte kravene foreslås det å innføre bonus for å premiere utslippsfri massetransport. Ved bruk av bonus kan en sette et tak på hvor mye man er villig til å betale, for eksempel kroner per tonn CO₂, og merkostnaden vil derfor bli mer synlig enn ved bruk av tildelingskriterier. Det er usikkert hvor stor en bonus må være for at leverandør skal velge å levere elektrisk massetransport, men den bør trolig dekke store deler av merkostnaden for å ha tilsiktet effekt. Ved bruk av tildelingskriterier kan det være noe mindre forutsigbart hva en eventuell merkostnad vil bli. Det er opp til virksomhetene om de vil premiere utslippsfrie løsninger gjennom tildeling eller bonus. Det foreslås å avslutte bruk av premiering innen 1.1.2030, da det forventes at prisforskjellen mellom elektrisk og biogass vil jevnnes ut i løpet av 2-3 år.

I de reviderte kravene foreslås det også mer tydelig adgang til når virksomhetene kan gi unntak fra krav om utslippsfritt. Dette vil kunne begrense merkostnad og administrativ byrde ved oppfølging av klima- og miljøkrav. Å legge til rette for likere praksis kan øke forutsigbarheten, samt redusere kostnader og administrativ byrde.

Den digitale rapporteringsløsningen er et kostnadsbesparende tiltak. Det vil påløpe noen mindre administrative kostnader for kommunen ved at samtlige virksomheter tar i bruk Oslo

kommunes rapporteringsløsning for oppfølging av klima- og miljøkrav. For leverandørene vil det i utgangspunktet ikke være noen kostnader for å koble seg til systemet. Unntaket er for de tilfellene der maskinprodusentene krever en lav månedlig avgift for å levere data via API. Dette vil gjelde i svært få tilfeller, og beløpet vil tilfalle leverandørene. Gevinsten ved en mer tidseffektiv kontraktsoppfølging og rapportering vil uansett overstige kostnadene kommunen og leverandørene har ved bruk av systemet.

Flere anskaffelser vil kunne bli omfattet av kravene ved at beløpsgrensen senkes. Av 334 bygge- og anleggsanskaffelser lyst ut av Oslo kommune på Doffin mellom 2020 og 2023, var det imidlertid kun én anskaffelse til en verdi under kr 500 000. Det er derfor lite trolig at en endret beløpsgrense vil medføre økt tidsbruk for virksomhetene.

Det er viktig å presisere at forskrift om offentlige anskaffelser nå stiller krav om at klima og miljø skal vektes 30 prosent i anskaffelser. Dersom Oslo kommune ikke stiller egne krav, slik som foreslås i denne saken, vil det derfor likevel være nødvendig å stille klima- og miljøkrav i kommunens anskaffelser. På denne bakgrunn forutsettes det at forslag til reviderte krav ikke vil utgjøre så stor merkostnad for Oslo kommune, og mindre enn det Sintef anslår i sin rapport, ettersom kommunen ikke har anledning til å unnlate å stille klima- og miljøkrav i anskaffelsene.

Det legges til grunn at kommunens virksomheter gjennomfører tiltakene i denne saken innenfor vedtatte budsjetter.

13. Rapporteringsordning

Rapportering vil bli ivare tatt i de ordinære rapporteringsordningene, og det legges ikke opp til noen særskilt rapporteringsordning.

14. Vedtakskompetanse

I henhold til kommuneloven § 10-2 fjerde ledd, kan bystyret selv delegere vedtaksmyndighet til byrådet i alle saker hvis ikke noe annet følger av lov. I reglement for byrådet delegerte bystyret til byrådet myndighet til å vedta administrative regelverk som omhandler støttefunksjoner administrasjon, jf. bystyrevedtak 187/19. Det vurderes at vedtakene i saken faller inn under byrådets fullmakt.

Byråden for finans innstiller til byrådet å fatte følgende vedtak:

1. Instruks om klima- og miljøkrav i Oslo kommunes anskaffelser av bygg og anlegg vedtas slik den fremgår av vedlegg 1.
2. Reviderte standard klima- og miljøkrav til Oslo kommunes bygge- og anleggsanskaffelser vedtas slik de fremgår av vedlegg 2.
3. Den enkelte byråd gis fullmakt til å godkjenne unntak fra standard klima- og miljøkrav der underliggende virksomhet i et konkret oppdrag har dokumentert et

særskilt behov for unntak, men hvor virksomheten selv ikke har anledning til å gi unntak.

4. Byråden for finans gis fullmakt til å foreta de endringer av standard klima- og miljøkrav til bygg- og anleggsplasser for Oslo kommune som anses nødvendige for å ivareta de til enhver tid gjeldende lover, forskrifter og overordnede kommunale vedtak, samt mindre endringer av ikke-prinsipiell karakter. Dette gjelder også endringer for å stramme inn kravene i takt med markedsutviklingen.
5. Vedtakspunkt 1-12 i byrådssak 1091/19 oppheves.

Byrådsavdeling for finans, den 6. mars 2025

Hallstein Bjercke

Byrådet tiltrådte innstillingen fra byråden for finans

Byrådet, den 13. mars 2025

Eirik Lae Solberg

Vedlegg:

1. Instruks om bruk av klima- og miljøkrav i Oslo kommunes bygge- og anleggsanskaffelser
2. Standardkrav til klima- og miljø til Oslo kommunes bygge- og anleggsplasser