



# Baggrundsnotat 3 – Klimaaftryk fra det offentlige indkøb

## 1 Introduktion til baggrundsnotat

En stor del af det forbrugsbaserede klimaaftryk kommer fra offentlige indkøb. Det offentlige køber ind for over 400 mia. året, og en stor del af dette består af importerede varer og tjenester. Det offentlige kan gå foran og nedbringe sit klimaaftryk ved at stille krav til de produkter, der indkøbes. Klimarådet anbefaler, at regeringen sætter et pejlemærke for klimaaftrykket fra offentlige indkøb. Samtidig bør målemetoden til opgørelse af klimaaftrykket fra det offentlige indkøb suppleres af indikatorer for indkøbet af de mest klimabelastende varer. Det vil sikre, at fremskridt kan måles løbende.

Dette baggrundsnotat indeholder en gennemgang af indsatsområdet *Klimaaftrykket fra offentlige indkøb*. Området gennemgås ved brug af Klimarådets metode til at vurdere, hvordan en international klimaindsats bedst kan indgå i en revideret klimalov. Der er tale om en international indsats fordi størstedelen af klimaaftrykket fra offentlige afsættes i udlandet. Metoden er beskrevet i kapitel 2 i Klimarådets analyse *Danmarks globale klimaindsats* fra november 2023. Dette baggrundsnotat hænger sammen med *Baggrundsnotat 2 – Danmarks forbrugsbaserede klimaaftryk*, idet offentlige indkøb er en delmængde af det samlede forbrugsbaserede klimaaftryk.

I Klimarådets metode anvendes seks kriterier til at vurdere, om der kan sættes et pejlemærke eller et mål for CO<sub>2</sub>e-reduktion på de enkelte indsatsområder i Danmarks globale klimapåvirkning, eller om der alene bør gøres en indsats for at øge en positiv effekt eller mindske en negativ effekt af denne. De seks kriterier er:

1. Potentiale for CO<sub>2</sub>e reduktioner
2. Behov for tilskyndelse til handling
3. Metoder til at monitorere
4. Definition af langsigtet retning
5. Klar definition af målet
6. Grad af kontrol med udvikling i indsats.

## 2 Kriterier for, hvordan indsatsområdet kan styrkes i de klimapolitiske rammer

I dette afsnit gennemgås de enkelte de enkelte kriterier for, hvordan indsatsområdet kan styrkes i de klimapolitiske rammer.

## 2.1 Potentiale for CO<sub>2</sub>e reduktioner

Der er i dette kriterium tale om et væsentlighedskriterie, som især handler om, hvor mange ton CO<sub>2</sub>e der potentielt kan reduceres på området. Klimarådet klassificerer potentialet ud fra lille, medium, stort og meget stort i analysen *Danmarks globale klimaindsats*.

### Det offentliges udgifter kan opgøres på flere måder

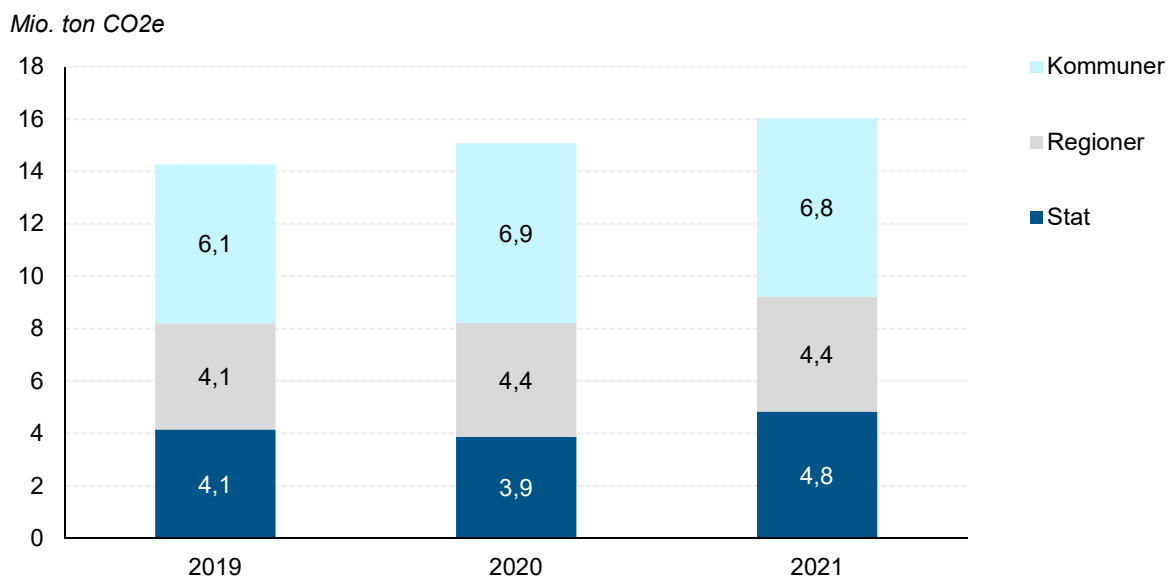
Den offentlige sektor består af staten, regioner og kommuner. Den offentlige sektor købte ind for cirka 380 mia. kroner i 2019 og over 400 mia. i 2021.<sup>1</sup> Det viser deres udgiftsposter i nationalregnskabet. Opgørelsen af Danmarks samlede forbrugsbaserede klimaaftryk tager udgangspunkt i nationalregnskabet, som det offentliges forbrug udgør en betydelig del af. De samlede offentlige indkøb kan dog også opgøres ud fra fakturadata, hvor det er muligt at få mere detaljeret datagrundlag. Opgøres de offentlige indkøb på denne måde, så indkøbte det offentlige for 185 mia. kr. i 2019. Forskellen i kroner mellem de to opgørelser skyldes primært, at der i fakturadata ikke medregnes udgiftsposter som moms, interne offentlige betalinger og indkøb fra offentlige virksomheder (som fx Energinet, HOFOR, DSB og Ørsted). Moms og interne offentlige betalinger vurderes at have et klimaaftryk på nul, mens klimaaftrykket fra offentlige virksomheders indkøb ikke er beregnet særskilt, men indgår i den samlede opgørelse af det forbrugsbaserede klimaaftryk og eksportens klimaaftryk.

I den globale afrapportering fra 2023 har Energistyrelsen beregnet klimaaftrykket fra stat, regioner og kommuner på basis af aggregerede fakturadata indrapporteret til Økonomistyrelsen.<sup>2</sup> Opgørelsen viser, at der er et betydeligt klimaaftryk fra de offentlige indkøb. Energistyrelsen har ikke opgjort det offentlige indkøb på importerede og danske varer, da disse tal ikke fremgår af fakturadata, men en tidligere analyse af klimaaftrykket fra det offentlige indkøb viser, at ca. to tredjedele af aftrykket sættes i udlandet og en tredjedel i Danmark.<sup>3</sup> Dette tal er usikkert og bygger på ældre data, men det bekræftes fx af Danske Regioner, som peger på, at bortset fra byggematerialer, så importeres langt de fleste varer fra udlandet, særligt inden for sundhedssektoren.<sup>4</sup>

Det offentlige er en stor forbruger, som kan gå foran i forhold til at træffe klimavenlige valg ved indkøb og dermed bidrage til at normalisere klimavenlige valg på de områder, hvor de offentlige valg er synlige for borgere. Samtidig er det offentlige indkøb langt lettere at styre fra myndighedernes side end det private. Det er baggrunden for, at Klimarådet i dette baggrundsnotat ser særskilt på det offentliges rolle i at nedbringe Danmarks forbrugsbaserede klimaaftryk. Klimarådet vurderer, at der med fordel kan sættes et samlet pejlemærke for klimaaftrykket fra offentlige indkøb på samme måde som for det forbrugsbaserede klimaaftryk. Samtidig kan det offentlige spille en væsentlig rolle ved at gå foran og vise vejen i den grønne omstilling.

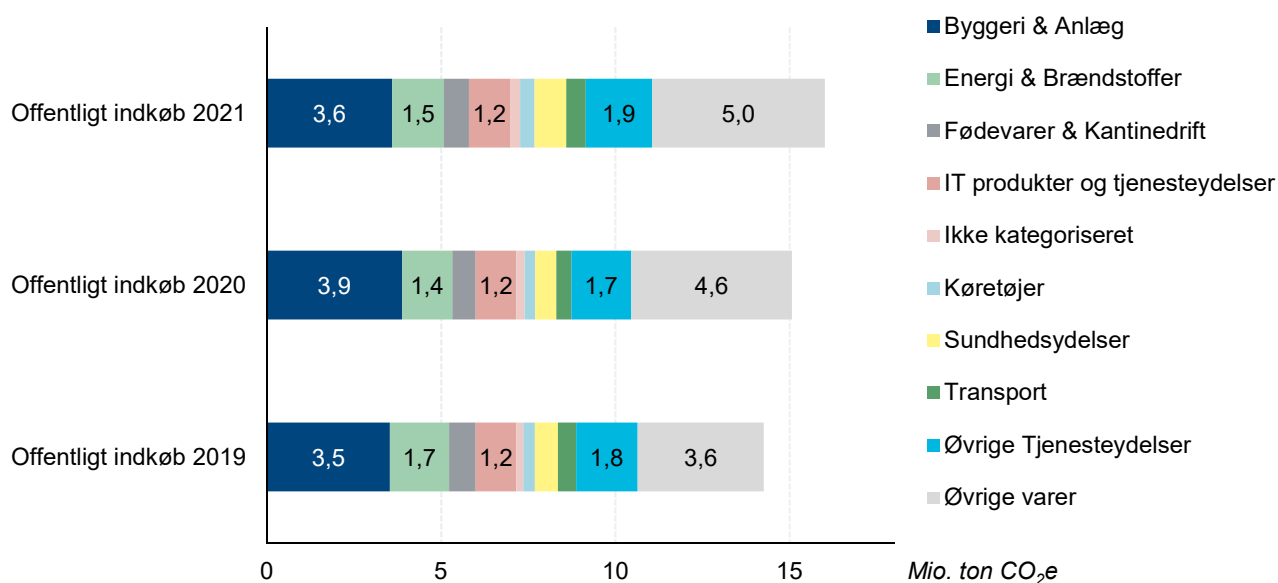
### Klimaaftrykket fra det offentlige indkøb er steget

Klimaaftrykket fra det offentlige indkøb i 2021 er i *Global afrapportering 2023* opgjort til 16 mio. ton CO<sub>2</sub>e.<sup>5</sup> Opgørelsen viser, at det offentliges klimaaftryk er steget med 12 pct. fra 2019 til 2021. Staten tegner sig for 30 pct. af klimaaftrykket fra det offentlige indkøb, mens regionerne og kommunerne står for henholdsvis 27 pct. og 42 pct. i 2021, jf. figur 1.



Figur 1 Klimaaftrykket af statens, regionernes og kommunernes indkøb i 2019, 2020 og 2021.

Kilde: Energistyrelsen, *Global afrapportering*, 2023.



Figur 2 Klimaaftrykket fra offentligt indkøb fordelt på indkøbsområder i 2019, 2020 og 2021.

Kilde: Energistyrelsen, *Global afrapportering*, 2023.

Byggeri og anlæg er en af de mest klimabelastende sektorer og udgjorde i 2021 22 pct. af det samlede klimaaftryk fra offentligt indkøb. Sektoren er dermed den største sektor kun overgået af gruppen øvrige varer, som blandt andet omfatter udgifter til lægemidler og medicinsk udstyr samt indkøbskategorier som fx møbler, beklædning mv., se figur 2. Det er særligt indkøb af corona-vacciner, værnemidler og andet medicinsk udstyr, der giver den store stigning fra 2019 til 2021 i kategorien for øvrige varer.

## Der er et stort potentiale for at reducere klimaaftrykket fra det offentlige indkøb

Med et samlet klimaaftryk fra offentligt indkøb på 16 mio. ton i 2021 er der store udledninger forbundet med det offentlige indkøb og dermed også store potentialer for at reducere udledningerne. For EU som helhed udgør de offentlige indkøb ca. 11 pct. af det samlede forbrugsbaserede klimaaftryk<sup>6</sup>, mens det for Danmark er betydeligt højere. Klimarådet kender ikke de præcise tal, da opgørelsesmetoderne ikke kan sammenlignes, men eksklusive investeringer udgør klimaaftrykket af offentlige indkøb 13 pct. Lægges man dertil klimaaftrykket af de offentlige investeringer kommer andelen væsentligt højere op. Det skyldes primært, at Danmark har en relativt stor offentlig sektor, men der er samtidig gode muligheder for at nedbringe klimaaftrykket fra det offentlige indkøb, som nærmere beskrevet neden for.

## 2.2 Behov for tilskyndelse til handling

Kriteriet om behovet for tilskyndelse henviser til, om der for nuværende er en mangel på private eller offentlige tilskyndelser for at handle på området, og hvor Klimarådet vurderer, at der med fordel kan gøres en indsats på området.

### Det offentlige kan handle ved at træffe klimavenlige valg ved indkøb

Det offentlige kan træffe klimavenlige valg ved indkøb og dermed bidrage til at normalisere klimavenlige valg på nogle områder som fx fødevarerområdet. Klimaaftrykket kan grundlæggende reduceres på to måder:

1. **Købe mindre.** Det offentlige kan købe mindre, genbruge eller levetidsforlænge indkøbte produkter eller spare på energi og vand og mindske madspild.
2. **Købe varer med lavere klimaaftryk.** Det offentlige klimaaftryk kan også reduceres ved at købe varer med mindre klimabelastning end i dag. Klimabelastningen kan fx reduceres ved, at det offentlige køber mindre kød og flere grønsager til de offentlige kantiner, eller stiller krav til CO<sub>2</sub>-udledningen fra byggematerialer.

Klimarådet har tidligere anbefalet, at regeringen gør en indsats for, at klimavenlig mad normaliseres.<sup>7</sup> Et tiltag i den retning kunne være, at de offentlige køkkener lever op til de officielle kostråd. Et sådant krav kan stilles i tillæg til de eksisterende krav om økologi og om at minimere madspild.<sup>8</sup> Det offentlige kunne også gå foran og fx kræve at nybyggeri opføres efter den mest ambitiøse lavemissionsklasse i bygningsreglementet. Det er en mulighed men ikke et krav i bygningsreglementet, men ofte har netop det, at nogen er gået videre end minimumskravene medvirket til udvikling af ny teknologi, som så har banet vejen for yderligere stramminger af bygningsreglementet senere. Desuden kunne det offentlige stille krav til sine bygherrer om kun at bruge cement med et meget lavt CO<sub>2</sub>-aftryk. Fx kunne der stilles krav om, at producenten har anvendt CCS til at fjerne 90 pct. af CO<sub>2</sub>-udledningerne efter en bestemt dato, fx 2030, som også foreslået af Axcelfuture i deres analyse af Danmarks forbrugsbaserede klimaaftryk<sup>9</sup>, eller at producenten på anden måde har nedbragt udledningerne fra cementproduktionen tilsvarende.

### Der mangler tilskyndelse til at reducere klimaaftrykket fra det offentlige indkøb

Der bliver allerede stillet grønne krav til dele af de offentlige indkøb, og nogle kommuner, regionerne og staten er godt på vej. Der er dog stadig gode muligheder for at gøre en større indsats, hvilket udviklingen i det samlede klimaaftryk for offentlige indkøb viser. Den tidligere regering annoncerede, at den ville komme med et mål for offentlige grønne indkøb i 2021, som skulle sænke det offentlige forbrugsaftryk, og den nuværende regering har i sit regeringsgrundlag tilkendegivet, at den vil nedbringe klimaaftrykket på de offentlige indkøb.<sup>10</sup> Den tidligere regering kom dog aldrig med et mål for offentlige indkøb, og heller ikke den nuværende regering har endnu fremlagt indsatser, som vil sænke udledningerne fra det offentlige forbrug.

Klimarådet vurderer, at den eksisterende tilskyndelse til at nedbringe klimaaftrykket fra offentlige indkøb ikke er stor nok til for alvor at reducere aftrykket, og at der derfor er behov for yderligere tilskyndelse til handling på området. Selv om de fleste kommuner og regioner har klimaplaner fokuserer disse i høj grad på udledningerne inden for kommune/regionsgrænsen. Således har 97 ud af 98 danske kommuner udviklet eller er i gang med at udvikle klimaplaner, og en sammenfatning af de færdige planer viser, at kommunernes mål er at reducere deres udledninger med sammenlagt 76 pct. i 2030 sammenholdt med 1990.<sup>11</sup> Kommunernes klimamål handler først og fremmest om

udledninger fra deres scope 1 og 2, dvs. udledninger inden for kommunegrænsen og fra den kollektive energiforsyning. Der mangler fokus på hele værdikæden i det offentlige indkøb. Her har kun 14 kommuner konkrete målsætninger for klimaaftrykket fra deres indkøb.<sup>12</sup> I regionerne er der fokus på området, og Danske Regioner er på vej med en fælles regional strategi for grønne hospitaler.<sup>13</sup> Men regionerne savner klare retningslinjer for, hvilke krav der kan sættes til leverandørerne. På statens område er der udarbejdet et *Charter for godt og grønt indkøb*, som skal sikre, ”at ressourcerne udnyttes bedst muligt, at der stille grønne krav, hvor de giver mest værdi, og at forbruget nogle steder skal reduceres.”<sup>14</sup> Ifølge Økonomistyrelsen forventes det, at charteret bliver forpligtende via *Cirkulære om indkøb* i staten.

Klimaprogram 2022 nævner gennemførte tiltag fra strategien for offentlige grønne indkøb, herunder en statslig fødevarerpolitik, som giver mulighed for mere klimavenlig mad, og en hjemmel til, at erhvervsministeren kan fastsætte regler om et ”køb grønt eller forklar”-krav i offentlige udbud. Hvis hjemmelen udnyttes, vil offentlige ordregivere få til opgave enten at stille grønne krav i relevante udbud eller forklare, hvorfor det ikke kan lade sig gøre. Klimarådet finder, at det er fint med initiativer, der giver mulighed for mere klimavenlig mad og for at stille grønne krav i offentlige udbud. Men mulighederne skal udnyttes, hvis de skal have en effekt, og det bliver de endnu ikke i tilstrækkelig grad i dag.

## Offentlige projekter bør vurderes med en CO<sub>2</sub>-pris, der er konsistent med danske klimamål

Samlet set kan det konkluderes, at arbejdet er godt i gang i frontløber kommunerne og andre dele af den offentlige sektor, men der er stadig et betydeligt uudnyttet potentiale og et behov for yderligere tilskyndelse til handling. Det skyldes særligt, at der ikke er en korrekt CO<sub>2</sub>-pris i samfundet. Havde der været det, havde det offentlige ikke behøvet at stille særlige krav til CO<sub>2</sub>-udledningerne fra de indkøbte produkter. Netop derfor har Klimarådet tidligere anbefalet, at samfundsøkonomiske beregninger, der understøtter beslutninger om offentlige projekter, bør udføres med en pris på drivhusgasser, der er konsistent med 70-procentsmålet. Prisen skal efter Klimarådets vurdering op i nærheden af 1.500 kr. pr. ton.<sup>15</sup> Med en sådan pris vil cement fra fabrikker med CCS anlæg blive konkurrencedygtigt med cement fra traditionelle cementfabrikker. Så længe markedspriserne ikke afspejler de samlede omkostningerne for samfundet, kan det offentlige i højere grad og med fordel tænke lang levetid, cirkularitet og klima ind i deres indkøb frem for kun at have fokus på prisbillige indkøb.

## Den offentlige sektor kan bruge totaløkonomiske beregningsværktøjer og medvirke til mere cirkularitet

Ud over anvendelse af en CO<sub>2</sub>-pris, der er konsistent med de danske klimamål, kan det offentlige fx gøre brug af totaløkonomiske beregningsværktøjer, hvor de samlede omkostninger ved indkøbet inddrages så vidt muligt, herunder energiforbrug forbundet med indkøbet, vedligehold, affaldshåndtering samt fordele ved længere levetid og mulighed for at reparere varen frem for at smide den ud. Dette er blandt andet foreslået af Dansk Industri,<sup>16</sup> og det er en måde, hvorpå den offentlige sektor kan medvirke til mere cirkularitet i den grønne omstilling. Ifølge den såkaldte *Circularity Gap* rapport er Danmark kun 4 pct. cirkulær, hvilket betyder, at 96 pct. af de ressourcer Danmark bruger til at tilfredsstille sine behov kommer fra jomfruelige kilder.<sup>17</sup>

## 2.3 Metoder til at monitorere

En vigtig forudsætning for at kunne sætte et konkret mål eller pejlemærke er, at der er veletablerede metoder og tilgængeligt data til at kunne monitorere indsatsen og udviklingen i samme. Metoderne kan være af forskellig modenhed og forbundet med forskellige usikkerheder, som man skal være opmærksom på i forbindelse med, om der sættes et eventuelt mål eller pejlemærke.

### Opgørelsesmetoden kan bruges til at monitorere den overordnede udvikling

Energistyrelsen opgjorde i 2023 klimaaftrykket fra det offentlige indkøb blandt andet på basis af fakturadata indrapporteret til Økonomistyrelsen.<sup>18</sup> Opgørelsen kan ikke direkte sammenlignes med klimaaftrykket fra det offentliges forbrug, som det er opgjort i det forbrugsbaserede klimaaftryk. Det skyldes bl.a., at en stor del af det offentliges forbrug kategoriseres som investeringer (fx anlægsprojekter eller inventar) i nationalregnskabet. Klimaaftrykket fra de dele indgår under ”investeringer” i opgørelsen af Danmarks forbrugsbaserede klimaaftryk og ikke under ”offentligt forbrug”. Desuden er der forskelle i de anvendte emissionsfaktorer og datagrundlag. Opgørelsesmetoden er nærmere forklaret i *Global afrapportering 2023*.

Opgørelsen af klimaaftrykket fra det offentlige indkøb er et godt første skridt til at måle klimaaftrykket fra dette, men metoden er endnu ikke god nok til at måle effekten af offentlige indsatser, der reducerer klimaaftrykket. Hvis det offentlige køber mindre, vil det direkte kunne aflæses i klimaaftrykket med den anvendte model, men det vil det ikke på nuværende tidspunkt kunne, hvis det offentlige køber mere klimavenlige produkter. Det skyldes, at modellen har nogle begrænsninger, som også påpeges af Energistyrelsen og Økonomistyrelsen, der står bag opgørelsen. Det drejer sig særligt om to forhold:

- Modellen skelner ikke mellem produktvarianter, som fx plantemælk og komælk, og kan derfor ikke tage højde for indkøb af produkter med lavere klimaaftryk.
- Størstedelen af det offentlige indkøb er opgjort i kroner.

Det medfører, at resultaterne er påvirkelige over for prisstigninger og prisfald. Et dyrere indkøb vil i opgørelsen resultere i et højere klimaaftryk. Det betyder, at hvis en grøn produktvariant er dyrere end en konventionel produktvariant, så vil det opgjorte klimaaftryk stige og ikke falde, selv hvis klimabelastningen faktisk er lavere. På nuværende tidspunkt er det derfor vanskeligt at bruge den aggregerede opgørelse til at følge effekter af tiltag til at reducere det offentlige forbrugsaftryk.

På trods af disse forbehold vurderer Klimarådet, at metoden kan bruges til at monitorere den overordnede udvikling i klimaaftrykket fra det offentlige indkøb. Selv om den præcise effekt af en given handling ikke nødvendigvis kan ses på kort sigt, vil den slå igennem over tid, og metoden vil desuden kunne videreudvikles og forbedres, så det i højere grad bliver muligt at måle effekten af konkrete tiltag.

## Opgørelsen af det offentlige klimaaftryk kan videreudvikles og suppleres med indikatorer

Begrænsningerne i opgørelsen af det offentlige forbrugsbaserede klimaaftryk betyder, at der med fordel kan arbejdes videre med metoden, hvis den skal bruges som grundlag for at monitorere et mål eller pejlemærke for det offentlige klimaaftryk. Arbejdet bør have som mål, at opgørelsen kan vise effekten af mere klimavenlige indkøb. Desuden kan metoden suppleres af konkrete indikatorer for udviklingen i klimaaftrykket fra væsentlige delelementer i det offentlige forbrug. Det kan fx være indikatorer for byggematerialer, det offentlige bilflåde, antal kørte km i henholdsvis elbil og fossil bil og antal offentlige måltider henholdsvis kød- og plantebaseret.

Hvis der sættes et mål eller pejlemærke for det offentlige klimaaftryk vil det være hensigtsmæssigt at anvende fælles redskaber for offentlige institutioner til at opgøre og rapportere udviklingen i det offentlige forbrugsbaserede klimaaftryk. Dette kan fx ske med basis i drivhusgasprotokollen, som er en internationalt anerkendt standard for opgørelse og rapportering af drivhusgasudledninger fra private virksomheder, og som allerede anvendes i mange kommuner.<sup>19</sup> Standarden forventes fremadrettet anvendt i forbindelse med de kommende EU-krav til virksomhedernes klimarapportering, hvor den kan kontrolleres af uafhængige revisionsfirmaer. Der kan ligeledes arbejdes videre med at sikre, at offentlige fakturadata følger opgørelsesmetoden i drivhusgasprotokollen, så emissionsfaktorer kan tilknyttes de rette produktkategorier.

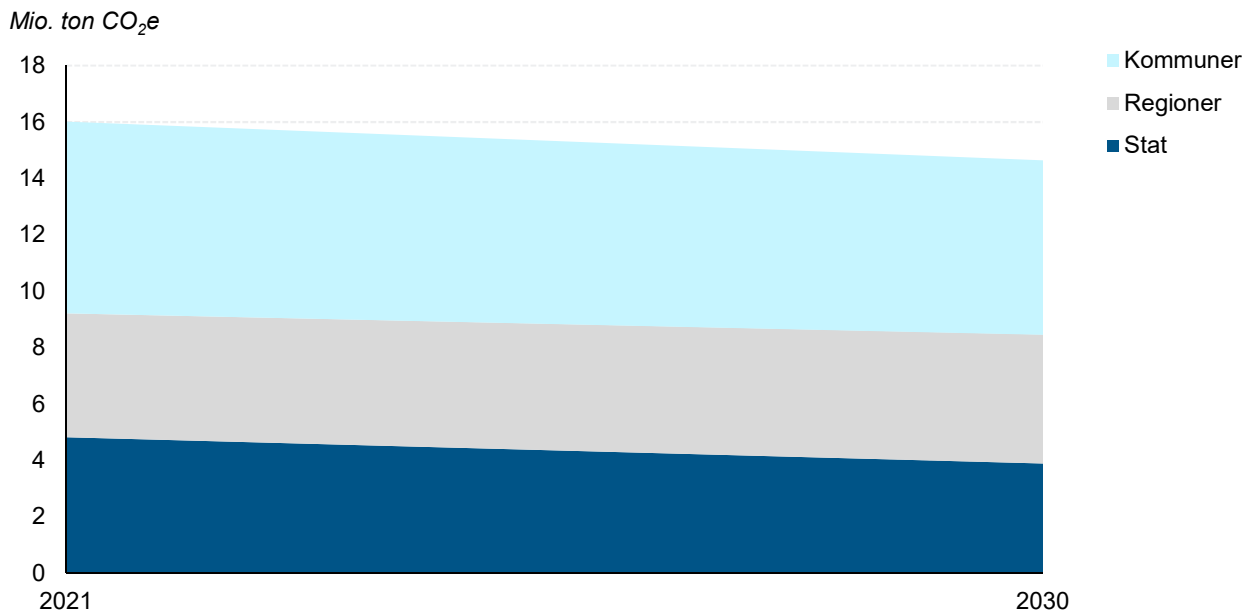
## 2.4 Definition af langsigtet retning

Hvis man skal kunne regulere Danmarks globale klimaindsats eller dele heraf kan det være hensigtsmæssigt at kunne definere et langsigtet mål/pejlemærke, som indsatserne kan rette sig efter. Det langsigtede mål/pejlemærker kan så suppleres af delmål for at facilitere handling på kort sigt.

## Klimaaftrykket fra offentlige indkøb forventes på niveau med 2019 i 2030

*Global Afrapportering 2023* indeholder også en fremskrivning af klimaaftrykket fra det offentlige forbrug. Fremskrivningen af det offentlige indkøb i kr. og øre er baseret på Finansministeriets mellemfristede fremskrivning af dansk økonomi frem til 2030. Der tages højde for lønudvikling og demografiske ændringer men ikke for teknologiudvikling. Ifølge Energistyrelsen forventes der et fald i klimaaftrykket fra offentlige indkøb som følge af et grønnere energimix, men samtidig forventes det offentlige indkøb at stige, blandt andet inden for bygge og anlæg.<sup>20</sup>

Energistyrelsen har ikke ændret i emissionsfaktorerne, der er relevante for klimaaftrykket fra offentlige indkøb, udover en justering, der tager højde for et ændret energimix.<sup>21</sup> Det forventede energimix i 2030 er baseret på Energistyrelsens klimastatus- og fremskrivning, som er en *frozen policy*-fremskrivning. Fremskrivningen har 2019 som basisår, da 2020 og 2021 begge er præget af særlige forhold som følge af Covid-19-pandemien. Figur 3 viser, at klimaaftrykket fra det offentlige indkøb forventes at være på 14,6 mio. ton CO<sub>2</sub>e i 2030, hvilket er 0,3 mio. ton højere end 2019 og 1,4 mio. ton lavere end i 2021. Det betyder, at klimaaftrykket i 2030 forventes at blive på niveau med situationen før pandemien. Klimarådet forventer dog, at allerede vedtagne krav til CO<sub>2</sub>-aftrykket fra nybyggeri i bygningsreglementet vil påvirke fremskrivningen i nedadgående retning, så der alt andet lige forventes et lidt lavere samlet klimaaftryk fra offentlige indkøb i 2030, end vist i figur 3.



Figur 3 Forventet udvikling i klimaaftrykket fra det offentlige indkøb

Anm: Energistyrelsen har alene fremskrevet klimaaftrykket i 2030. Klimarådet har i figuren foretaget en lineær interpolation fra 2021-2030.

Kilde: Energistyrelsen, *Global Afrapportering 2023*, 2023.

## Fremskrivningen kan anvendes som baseline for fremtidige reduktioner i det offentlige klimaaftryk

Fremskrivningen er som omtalt oven for en *frozen policy*-fremskrivning, der tager udgangspunkt i allerede besluttede og finansierede initiativer. Den kan derfor fungere som udgangspunkt for måling af fremtidige reduktioner i det offentlige klimaaftryk. Et konkret pejlemærke for det samlede offentlige klimaaftryk kunne tage udgangspunkt i klimaaftrykket fra de mest klimabelastende varer og tjenesteydelser og en vurdering af, hvor hurtigt klimaaftrykket herfra vil kunne nedbringes. Det vil dog kræve et nærmere analysearbejde at komme med et specifikt forslag hertil. Ikke desto mindre er både kommunerne, regioner og staten i gang, og Klimarådet vurderer, at det er muligt at sætte en langsigtet retning for udviklingen i det offentlige klimaaftryk.

## 2.5 Klar definition af målet

Hvis et mål eller et pejlemærke skal skrives ind i en klimalov, så bør det ideelt set være klart og tydeligt, hvad målet omfatter. Derved skal det også være muligt at definere klart, hvad målet er, samt hvad der tæller og ikke tæller med i målet. De nuværende nationale reduktionsmål er fx klart defineret, og baseret på FN's territorialprincip. Der findes dog også mange eksempler på mål, som er nyttige, fx Parisaftalens mål, selv om de ikke er entydigt defineret. Men jo mere entydigt et mål eller pejlemærke kan defineres, jo mindre mulighed er der for forskellige fortolkninger.



## Det er muligt at definere et pejlemærke, men det kan ikke stå alene

Ligesom med det forbrugsbaserede klimaaftryk er det muligt at definere, hvad der bør og ikke bør tælle med i et mål/pejlemærke for klimaaftrykket fra det offentlige indkøb. Energistyrelsens nuværende opgørelse udgør et godt grundlag. Problemet er dog som tidligere omtalt, at det er vanskeligt at måle effekter af handling i forhold til et overordnet og aggregeret mål eller pejlemærke. For at løse dette problem, kan et pejlemærke suppleres med mere detaljerede indikatorer, som kan bruges til at følge udviklingen i klimaaftryk fra de fx ti vigtigste og mest klimabelastende varegrupper, der ikke fanges på kort sigt i opgørelsen af det offentlige klimaaftryk.

## Udviklingen kan følges gennem indikatorer for de mest klimabelastende offentlige indkøb

Dataopsamling fra fakturaer kan gøre det muligt at følge udviklingen via indikatorer baseret på fakturadata som fx antal offentlige passagerkilometer med fly og antal måltider henholdsvis kød- og plantebaseret. En måde at nedbringe det offentlige klimaaftryk på er ved at sætte ind over for de mest klimabelastende forbrugsområder. Følgende fokusområder udgør en stor del af det offentlige klimaaftryk og har et betydeligt klimaaftryk uden for Danmarks grænser. Derfor kan indikatorer fx for disse områder være et relevant supplement til et overordnet pejlemærke for klimaaftrykket fra offentlige indkøb. Kommuner, regioner og staten kan med fordel udvikle egne specifikke indikatorer, som er særlig relevante for hver institution:

- **Materialer til bygge- og anlægssektoren.** Der stilles allerede krav om at klimapåvirkningen fra nybyggeri skal opgøres i kg CO<sub>2</sub>-ækvivalenter pr. m<sup>2</sup> pr. år opgjort på basis af en livscyklusvurdering over bygningens levetid. Der er også allerede et specifikt mål for nybyggeri over 1000 m<sup>2</sup>. Her må klimapåvirkningen ikke overstige 12 kg CO<sub>2</sub>e pr. m<sup>2</sup> pr. år. Der er ikke angivet et specifikt krav for bygninger under 1000 m<sup>2</sup>.<sup>22</sup> Opgørelsen skal indberettes til kommunen i forbindelse med byggesagsbehandlingen, og der arbejdes i øjeblikket på at få udviklet en fælles digital aflevering. Det vil således i fremtiden være relativt enkelt at analysere på udviklingen i CO<sub>2</sub> emissionen fra nybyggeri. Dette er et første væsentligt skridt i retning af en mere klimavenlig byggesektor, men kravene kan løbende strammes, og der kan ligeledes stilles krav om at indarbejde LCA metoder for broer og anlæg. Der arbejdes også på at indføre tilsvarende krav til dokumentation for renovering, således at udviklingen heri også kan følges.
- **Udvalgte dagligvarer.** Danskerne har et af de største klimaaftryk fra fødevarer i verden først og fremmest fordi, vi har et meget stort forbrug af animalske produkter. En normalisering af klimavenlig kost indebærer, at danskernes forbrug af kød fra kvæg og andre klovdyr samt mejeriprodukter reduceres til niveauet i de officielle kostråd. Som virkemiddel har Klimarådet blandt andet foreslået, at det offentlige går foran og serverer klimavenlig mad i alle de offentlige kantiner. Der kan fx opstilles indikatorer for det gennemsnitlige kødindkøb pr. år og/eller antallet af offentlige måltider, der enten er plantebaseret eller baseret på kød.
- **Offentlige flyrejser.** Klimarådet har tidligere foreslår en passagerafgift især målrettet flyrejser til og fra destinationer udenfor EU. Det offentlige kan her gå foran og stille krav om begrænsning af offentlige flyrejser. En indikator for dette kan være personkilometer pr. år med fly til EU destinationer og uden for EU.
- **Tekstiler.** Det offentlige indkøber mange tekstiler i form af uniformer og kitler i blandt andet sundheds- og plejesektoren. Størstedelen af udledningen fra indkøb af tekstiler er knyttet til produktion i udlandet, og derfor kan dette nedbringes, hvis tekstilerne i højere grad genbruges og indkøbet falder. Det gælder også, selv om der er udledninger forbundet med vask, strygning og tørretumbling. Efter endt brug ender størstedelen af tekstilerne på affaldsforbrændingsanlæg, hvor der også er en udledning, som kan mindskes gennem øget brug af holdbare tekstiler. En indikator for indkøb af nye tekstiler i det offentlige kan derfor være relevant at følge.
- **Medicinsk udstyr.** Offentlige udgifter til lægemidler og medicinsk udstyr afsætter et betydeligt klimaaftryk i udlandet, da en stor del heraf ifølge Danske Regioner er importeret. Samtidig udgør denne kategori en væsentlig del af gruppen øvrige varer i figur 2. Ved at se på mulighederne for at genanvende medicinsk udstyr som værnemidler, engangsstålsakse, mv. er det muligt at nedbringe nyindkøb og udledninger ved bortskaffelse af udstyret. En indikator for indkøb af udvalgte varegrupper i denne kategori kan derfor være relevant at følge både for regionerne og kommunerne.



## 2.6 Grad af kontrol med udvikling i indsats

Hvis der sættes et mål, er det vigtigt, at den danske regering og de danske myndigheder har en betydelig grad af kontrol over udviklingen på området og dermed har mulighed for at påvirke udviklingen og nærme sig målet.

### Danmark har en betydelig grad af kontrol med udledninger fra offentlige indkøb

En væsentlig del af klimaaftrykket fra det offentlige sker i udlandet. Det har betydning for i hvor høj grad, det er muligt for stat, regioner og kommuner at kontrollere udledningerne fra det offentlige indkøb. Det er dog nemmere at kontrollere klimaaftrykket fra det offentlige indkøb end det samlede forbrugsbaserede klimaaftryk, idet offentlige myndigheder aktivt kan tage stilling til, hvilke varer og tjenesteydelser, de forbruger og fra hvilke lande de importerer. Det offentlige kan med andre ord bedre kontrollere sig selv end andre. Der kan stilles krav til CO<sub>2</sub>-indholdet i de varer, som indkøbes, der kan laves udbudskriterier og efterspørges grønne byggematerialer, der kan serveres klimavenlig kost i offentlige kantiner, der kan køres i elektriske køretøjer, købes genbrugsmøbler, mv. Der kan dog være situationer, hvor en importeret vare er af vital betydning og ikke findes med et lavt CO<sub>2</sub>-indhold. Det gjaldt fx importen af beskyttelsesudstyr under Covid-19-pandemien, og derfor vurderes graden af kontrol til medium og ikke høj.

EU-reglerne giver også mulighed for at stille miljø- og klimakrav gennem de såkaldte "Green Public Procurement"-kriterier.<sup>23</sup> Fx er det allerede obligatorisk at stille krav til energieffektiviteten og udledningerne fra køretøjer i offentlige indkøb gennem det såkaldte "Clean Vehicles Directive".<sup>24</sup> Generelt er "Green Public Procurement"-kriterierne dog frivillige, men der er forslag fremme om at gøre dem obligatoriske.<sup>25</sup>

## 3 Diskussion af anbefaling til indhold i klimaloven

Klimarådets vurdering af de seks kriterier er vist i tabel 1.

Tabel 1 Vurdering af klimaaftrykket fra det offentlige indkøb

Kriterium	Vurdering
Potentiale for CO <sub>2e</sub> reduktioner	Stort
Behov for tilskyndelse til handling	Ja
Metoder til at monitorere	Ja, men behov for videreudvikling
Definition af langsigtet retning	Ja
Klar definition af målet	Ja, men bør suppleres af indikatorer
Grad af kontrol over udviklingen	Medium

### De seks kriterier er helt eller delvist opfyldt for klimaaftrykket fra det offentlige indkøb

Som det fremgår af tabel 1 er de seks kriterier helt eller delvist opfyldt for klimaaftrykket fra det offentlige indkøb, men der er dels behov for at videreudvikle monitoreringsmetoderne og supplere et mål eller pejlemærke med indikatorer, dels kan der være udfordringer med at kontrollere udviklingen i indsatsen. Vurderingen af de enkelte kriterier er opsummeret neden for:

1. **Potentiale for CO<sub>2e</sub> reduktioner.** Klimaaftrykket fra det offentlige indkøb er betydeligt og udgør 13 pct. af det samlede forbrugsbaserede klimaaftryk, når man ikke regner investeringer med. Tages disse med, udgør det offentlige klimaaftryk op mod 25 pct., selv om tallene for de samlede offentlige indkøb ikke helt kan sammenlignes med opgørelsen af det forbrugsbaserede klimaaftryk. Reduktionspotentialet vurderes således at være stort.

2. **Behov for tilskyndelse til handling.** Det offentlige klimaaftryk er steget markant de seneste år, og selv om stigningen delvist kan tilskrives Covid-19-pandemien, så viser fremskrivningen med ”frozen policy”, at forbrugsaftrykket ikke vil falde frem mod 2030, medmindre der gøres en ekstra indsats. Den eksisterende tilskyndelse til at nedbringe klimaaftrykket fra offentlige indkøb er ikke stor nok, selv om flere regeringer har sagt, at det skal reduceres.
3. **Metoder til at monitorere.** Der findes metoder til at opgøre klimaaftrykket fra det offentlige indkøb, og det blev opgjort i forbindelse med Energistyrelsens seneste globale afrapportering. Metoderne kan dog forbedres, for at kunne måle effekten af en indsats på retvisende måde. Metoden kan forfines på flere produktgrupper, så man fx kan måle effekten af at skifte fra kød til plantebaseret kost og fra én type cement til en anden og mere klimavenlig type. Indtil det er sket kunne man udvælge de vigtigste og mest klimabelastende varer og tjenester i det offentlige indkøb og følge disse med specifikke indikatorer.
4. **Definition af langsigtet retning.** På overordnet niveau er det muligt at definere, hvad der indgår i det offentlige klimaaftryk, og samtidig kan klimaaftrykket fra det offentlige indkøb samles i ét tal, hvilket gør det muligt at definere en klar og langsigtet retning for, hvordan forbrugsaftrykket bør udvikle sig over tid.
5. **Klar definition af målet.** Det er muligt at definere et aggregeret mål eller pejlemærke, men det kan ikke stå alene, men bør suppleres af indikatorer for udviklingen i klimaaftrykket fra det offentlige indkøb af de mest klimabelastende varer.
6. **Grad af kontrol over udviklingen.** Det offentlige har en betydelig grad af kontrol over målet, idet det offentlige kan regulere sig selv og stille krav i forbindelse med sine indkøb. Graden af kontrol vurderes som medium, idet der kan være importvarer, som det offentlige har vitalt behov for og ikke kan skaffe med et lavere CO<sub>2</sub>-aftryk. Det gjaldt fx importen af beskyttelsesudstyr under Covid-19-pandemien.

## Der er fordele og ulemper ved en målsætning for det offentlige klimaaftryk

Selv om alle seks kriterier således er opfyldt for at sætte et mål for det offentlige klimaaftryk, så er der en række fordele og ulemper, som skal tages i betragtning, når man overvejer, om der skal sættes et mål eller pejlemærke eller gøres en indsats for at nedbringe klimaaftrykket fra det offentlige indkøb. Nogle af de mest væsentlige er opsummeret i tabel 2.

Tabel 2 Fordele og ulemper ved at sætte et mål eller pejlemærke for forbrugsaftrykket

Fordele	Ulemper
Klimaaftrykket fra offentligt indkøb er stort. Nedbringelse af det offentlig klimaaftryk kan skabe innovation og have spill-over effekter til den private sektor. Hvis samfundsøkonomiske beregninger, der understøtter beslutninger om offentlige projekter, udføres med en pris på drivhusgasser, der er konsistent med 70-procentsmålet vil det gøre det nemmere at stille klimakrav til de offentlige udbud. Regulering er også effektivt. For offentligt byggeri har der tidligere været krav om at dette skulle opføres i en energiklasse bedre en minimumskravet i BR. Noget tilsvarende kunne man gøre i forhold til klimabelastningen	Det koster det offentlige flere penge her-og-nu. I dag vejer kortsigtet pris højt i offentlige udbud. Hvis der sættes høje klimakrav til varer og tjenesteydelser stiger prisen. Det betyder, at der skal flere ressourcer til kommuner, regioner og stat. For visse produktgrupper kan der dog være gevinster at hente ved øget holdbarhed, lavere afskaffelsesomkostninger, etc. Derfor er kan der med fordel anlægges en totaløkonomisk betragtning, hvor aspekter som længere levetid og lavere omkostninger i driftsfasen og bortskaffelsesfasen også inkluderes
Det offentlige kan kontrollere sig selv. Der kan stilles krav til CO <sub>2</sub> -indholdet i det varer og tjenesteydelser, som det offentlige indkøber, eller proxyer herfor	Det er ikke sikkert, at der findes varer og tjenester med det krævede CO <sub>2</sub> -indhold i lande, vi importerer fra til en tilstrækkelig god pris. Det kan skabe mangelsituationer, særlig på kritiske varer, som fx i sundhedssektoren
Et pejlemærke kan skabe øget fokus politisk på at reducere klimaaftrykket fra offentlige indkøb, hvor der på nuværende tidspunkt ikke er sat politiske mål	Opgørelsen kan være så overordnet, at den er svært at bruge handlingsorienteret, da den ikke registrerer faktiske ændringer i forbruget grundet top-down metode. Ulempen kan dog håndteres ved at sætte konkrete udbudskriterier op eller sætte mål i andre enheder end kroner fx for de mest klimabelastende produktgrupper/investeringer
Danmark kan som foregangsland reducere klimaaftrykket fra det offentlige indkøb. I EU er der frivillige kriterier for offentlige grønne indkøb, men der kan komme øget fokus på dette fra Kommissionens side	

## Klimarådet anbefaler, at der sættes et pejlemærke for klimaaftrykket fra offentlige indkøb

Samlet vurderer Klimarådet, at det stadig er en betydelig udfordring at definere et klart mål for klimaaftrykket for de offentlige indkøb. Det gælder særligt, hvis det skal følges op af konkret handling, der kan aflæses i målet relativt hurtigt. Kriterierne er dog opfyldt for at kunne sætte et pejlemærke. Derfor anbefaler Klimarådet, at der sættes et pejlemærke for klimaaftrykket fra det offentlige indkøb.

Pejlemærket kan med fordel suppleres af indikatorer for udviklingen i klimaaftrykket fra udvalgte produktgrupper, som er særligt klimabelastende. Den tidligere regering bekendtgjorde i sin strategi for offentlige grønne indkøb fra 2020, at der skulle fastsættes et mål for offentlige grønne indkøb.<sup>26</sup> Regeringen kan med fordel analysere, hvad der vil være et realistisk og samtidig ambitiøst pejlemærke for klimaaftrykket fra det offentlige indkøb og derefter beslutte niveauet for et overordnet pejlemærke. Samtidig vil det være vigtigt at følge pejlemærket op af konkret vejledning til kommuner, regioner og statens institutioner.

Pejlemærket bør indgå i den langsigtede globale strategi, og der bør afrapporteres løbende på det overordnede pejlemærke og indikatorer for udvalgte, klimabelastende varegrupper i den globale afrapportering.

### **Et pejlemærke for offentlige indkøb kan påvirke den private sektors forbrug**

Ved at nedbringe forbrugsaftrykket fra offentlige indkøb kan stat, regioner og kommuner gå foran og vise vejen i den grønne omstilling for den private sektor, såvel virksomheder som husholdninger. Det vil fremme innovation og kan føre til *spill-over* effekter i den private sektor. Danmark vil med et pejlemærke for klimaaftrykket fra offentlige indkøb gå foran både i EU og i verden. Samtidig kan det offentlige bidrage til at normalisere klimavenlige valg ved at indkøbe mere klimavenligt, fx ved at købe og servere klimavenlig mad.

## Referencer

- <sup>1</sup> Regeringen, *Grønne indkøb for en grøn fremtid – strategi for grønne offentlige indkøb*, oktober 2020; Konkurrence- og forbrugerstyrelsen, *Status for offentlig konkurrence 2022*, marts 2023.
- <sup>2</sup> Energistyrelsen, *Global afrapportering*, 2023.
- <sup>3</sup> Økonomistyrelsen og Niras, *Klimaaftrykket af offentlige indkøb*. Baggrundsnotat til Strategi for grønne offentlige indkøb, 2019.
- <sup>4</sup> Personlig kommunikation, *Danske regioner*, oktober 2023.
- <sup>5</sup> Energistyrelsen, *Global afrapportering*, 2023.
- <sup>6</sup> 4i Traction, *Public Procurement for Climate Neutrality: a transformative policy instrument?*, July 2023.
- <sup>7</sup> Klimarådet, *Klimavenlig mad og forbrugeradfærd*, 2021.
- <sup>8</sup> Finansministeriet, *Budgetvejledning 2021*, 2021.
- <sup>9</sup> Axcelfuture, *Danmarks klimamål – vi skal supplere produktionsmålet med et forbrugsmål*, september 2022.
- <sup>10</sup> Regeringen, *Ansvar for Danmark – Det politiske grundlag for Danmarks regering*, 2022. Regeringen, *Grønne indkøb for en grøn fremtid – strategi for grønne offentlige indkøb*, oktober 2020
- <sup>11</sup> EA Energianalyse for DK-2020 partnerskabet, *Analyse af kommunernes CO<sub>2</sub>-reduktionsbidrag til 70%-målsætningen i 2030 DK2020-kommunerne*, september 2023.
- <sup>12</sup> Dansk Industri, *Offentlige indkøbsmilliarder skal bruges grønt. Hårdt brug for mere tempo og skalering i grønt offentligt indkøb*, oktober 2023.
- <sup>13</sup> Danske Regioner, *personlig kommunikation*, oktober 2023.
- <sup>14</sup> Økonomistyrelsen, *Charter for godt og grønt indkøb*”, april 2023.
- <sup>15</sup> Klimarådet, *Kendte veje og nye spor til 70 procents reduktion*, marts 2020.
- <sup>16</sup> Dansk Industri, *Offentlige indkøbsmilliarder skal bruges grønt. Hårdt brug for for mere tempo og skalering i grønt offentligt indkøb*, oktober 2023.
- <sup>17</sup> Circle Economy, *The circularity gap report, Denmark*, 2023.
- <sup>18</sup> Energistyrelsen, *Global afrapportering*, 2023.
- <sup>19</sup> World Resources Institute, *Greenhouse Gas Protocol*, 2023. <https://ghgprotocol.org/standards>
- <sup>20</sup> Finansministeriet, <https://fm.dk/udgivelser/2022/august/2030-planforloeb-grundlag-for-udgiftslofter-2026/>
- <sup>21</sup> Energistyrelsen, *personlig kommunikation*, oktober 2023.
- <sup>22</sup> Bygningsreglementet §297-298 <https://bygningsreglementet.dk/Tekniske-bestemmelser/11/Krav>
- <sup>23</sup> EU Kommissionen, [https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/gpp-criteria-and-requirements\\_en](https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement/gpp-criteria-and-requirements_en)
- <sup>24</sup> Europa Kommissionen, *Clean Vehicles Directive*, [https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/clean-transport/clean-and-energy-efficient-vehicles/clean-vehicles-directive\\_en](https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/clean-transport/clean-and-energy-efficient-vehicles/clean-vehicles-directive_en)
- <sup>25</sup> 4i Traction, *Public Procurement for Climate Neutrality: a transformative policy instrument?*, July 2023.
- <sup>26</sup> Regeringen, *Grønne indkøb for en grøn fremtid – strategi for grønne offentlige indkøb*, 2020.

