

- ANALYSE

# Offentlige udbud bruger sjældent grønne hensyn som konkurrenceparameter

Offentlige udbud har en unik mulighed for at drive den grønne omstilling, hvor vi har brug for innovative løsninger for at realisere klimamålet i 2030. Forskning viser, at innovative løsninger vinder frem i det offentlig-private samarbejde, når grønne hensyn formuleres som konkurrenceparametre og ikke som mindstekrav. Dansk Erhverv har nærstuderet 62 nye udbuds-sager på en række forskellige områder for at undersøge, hvilke grønne krav det offentlige stiller til leverandørerne. Undersøgelsen viser, at udbuddene ofte indeholder grønne mindstekrav, men at grønne hensyn sjældent bruges som konkurrenceparameter, når opgaver tildeles. Det tyder på, at der er et stort uudnyttet potentiale for grøn innovation i det offentlige indkøb.

## Hvorfor er det vigtigt, at det offentlige bruger grønne hensyn som konkurrenceparametre i offentlige udbud?

### Udbud kan drive grøn innovation

Danmark har med klimaloven sat et ambitiøst mål om 70 pct. reduktion af CO<sub>2</sub>-udledning i 2030. Klimarådet vurderer, at kun 60 pct. af reduktionen kan opnås ved implementering af allerede kendte metoder, og der er dermed behov for nytænkning og innovation, hvis vi skal nå målet om 70 pct.<sup>i</sup>

Det offentlige køber årligt ind for ca. 380 mia. kr.<sup>ii</sup>, hvilket svarer til ca. 17 pct. af det danske BNP. En delmængde af disse indkøb er offentlige udbud, hvor myndigheder konkurrenceudsætter opgaver, som vindes af den leverandør, der giver det bedste tilbud.

Offentlige udbud har en unik mulighed for at drive innovation. Forskere fra Center for European Economic Research har undersøgt hvilke former for offentlig aktivitet, der fremmer innovation i det tyske erhvervsliv<sup>iii</sup>. Undersøgelsen viser, at det offentlige indkøb er det stærkeste værktøj til at fremme det. Den offentlige sektor i Danmark kan altså med fordel bruge de offentlige udbud til at sænke CO<sub>2</sub>-udledningen yderligere, som 70 pct. målsætningen kræver.

### **Grønne konkurrenceparametre skaber mere innovation end grønne mindstekrav**

Der er to måder, hvorpå offentlige aktører kan angive grønne hensyn i udbudsmaterialet; enten som *mindstekrav* eller som *konkurrenceparameter*.

For det første kan der være tale om grønne hensyn som *mindstekrav*. Det er obligatoriske forhold, som leverandører skal overholde, hvis de vil deltage i udbuddet. Det er krav, som ikke kan gradbøjes. Det kan fx være krav om miljømærker.

For det andet kan grønne hensyn optræde som *konkurrenceparameter*, når de forskellige tilbud skal vurderes og opgaven skal tildeles. Her bliver grønne hensyn et tildelingskriterie på lige fod med fx pris og kvalitet, som virksomheder kan differentiere sig på.

Innovationsforskning fra Lunds Universitet peger på, at konkurrenceparametre leder til mere innovation end mindstekrav i offentlige udbud. Udbud, der definerer samfundsmæssige mål og lader virksomheder konkurrere frit om opfyldelse, leder altså til mere innovation end udbud, der sætter specifikke tekniske krav.<sup>iv</sup> Hvis disse resultater også kan overføres til det grønne område, vil det være bedst for det grønne innovationspotentiale, hvis grønne konkurrenceparametre optræder hyppigt i de offentlige udbud.

### **Stor interesse og manglende data for grønne udbud**

Regeringens klimapartnerskaber understreger nødvendigheden af at inddrage erhvervslivet, hvis Danmark skal være innovativt foregangsland i den grønne omstilling.<sup>v</sup> Blandt Dansk Erhvervs medlemmer svarer 75 pct., at klima og miljø bør spille en væsentlig rolle, når det offentlige sender opgaver i udbud<sup>vi</sup>.

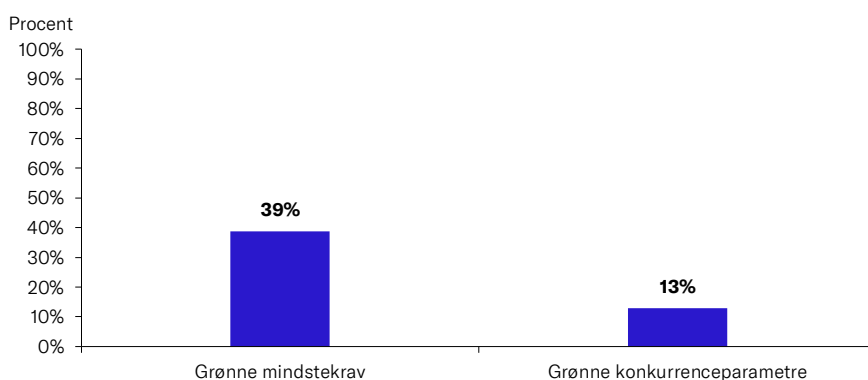
Den tilgængelige viden på området er meget sparsom. Ofte er grønne hensyn i form af mindstekrav og konkurrenceparametre ikke beskrevet i selve udbudsmaterialet, men skal graves frem i de bilag, som følger med de enkelte udbud. Disse bilag er ikke tilgængelige i langt de fleste udbudssager. Desuden ligger eksisterende undersøgelser på området efterhånden næsten 10 år tilbage<sup>vii</sup>. Der er altså et stort behov for opdateret viden på området.

## Resultater

### Grønne hensyn bruges kun som konkurrenceparametre i 13 pct. af udbuddene

Grønne mindstekrav er væsentligt mere udbredte end grønne konkurrenceparametre. Figur 1 herunder viser, at 39 pct. af de undersøgte udbud har grønne mindstekrav, mens 13 pct. af udbuddene har grønne konkurrenceparametre.

Figur 1: **Andelen af udbudssagerne, hvor der var henholdsvis grønne mindstekrav og grønne konkurrenceparametre.**



**Kilde:** Udbud hentet fra TED.europa.eu. Aktive udbud i 2019-2020 i Danmark.

**Anm:** Følgende CPV-koder, hvor grønne hensyn er mulige, indgår i analysen: 55000000: Tjenester i forbindelse med hotel, restaurant og detailhandel, 90900000: Rengørings- og sanitetstjenester, 44000000: Byggekonstruktioner og -materialer; andre byggevarer (undtagen elapparatur), 30000000: Kontor- og edb-maskiner, -udstyr og -artikler, 37500000: Spil og legetøj; markedsforlystelser, 39100000: Møbler, 22000000: Tryksager og beslægtede produkter, 30000000: Medicinsk udstyr, lægemidler og produkter til personlig pleje. Ud af de 240 identificerede udbud på de udvalgte CPV-koder, havde kun 62 alle relevante udbudsdokumenter tilgængelige. Figuren viser altså fordelingen af grønne mindstekrav og konkurrenceparametre for disse 62 udbud. Stikprøven er ikke repræsentativ for alle aktive udbud i perioden, da nogle CPV-koder ikke fremgår og nogle CPV-koder er mærkbart overrepræsenteret.

Dansk Erhvervs gennemgang viser desuden, at en række udbud nævner de grønne reduktionsmål, men uden at opsætte grønne mindstekrav eller konkurrenceparametre. Vi har derfor vurderet, at der reelt ikke er grønne hensyn i disse udbud.

### Grønt affald og sort medicin

De udvalgte CPV-koder<sup>viii</sup> kan inddeles i forskellige typer;

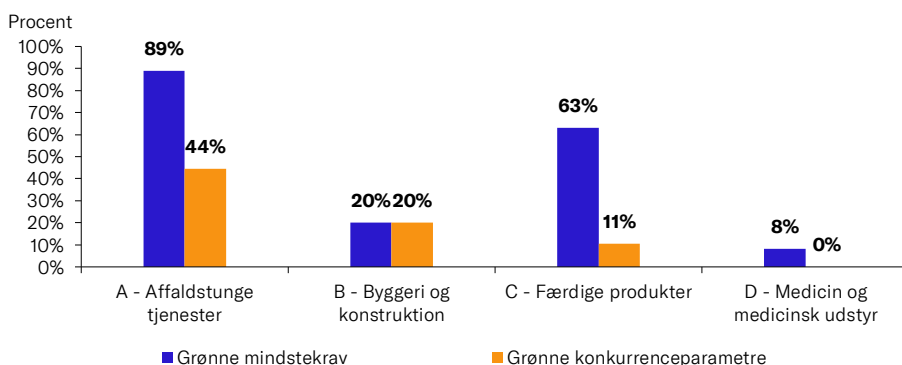
- A – Affaldstunge tjenester  
Udbud fra denne kategori er tjenester, hvor der i forbindelse med deres udførelse skal anskaffes, benyttes og/eller afskaffes materialer eller produkter. Dette kunne f.eks. være rengørings-tjenester eller kantinedrift. Byggeribaserede tjenester falder under kategori B.

- **B – Byggeri og konstruktion**  
Udbud fra denne kategori er tjenester eller materialer relateret til byggeri eller konstruktion. Dette kan enten være fuldstændige byggeprojekter eller dele heraf.
- **C – Færdige produkter**  
Udbud fra denne kategori indebærer køb af andre færdige produkter, hvor der ikke er tilknyttet en tjenesteydelse, f.eks. tryksager, møbler og erhvervsbeklædning.
- **D – Medicin og medicinsk udstyr**  
Udbud fra denne kategori er enten køb af medicin eller anskaffelse af udstyr brugt i den sundhedsfaglige praksis.

Typernes opdeling er udelukkende baseret på, hvilke CPV-koder udbuddene er tilknyttet. CPV-kodernes opdeling kan aflæses i anmærkningen til Figur 2

Figuren herunder viser, hvor hyppigt grønne mindstekrav og konkurrenceparametre optræder i udbud af denne type.

Figur 2: **Andelen af udbudssagerne, hvor der var henholdsvis grønne mindstekrav og grønne konkurrenceparametre, fordelt på kategori.**



**Kilde:** Udbud indhentet fra ted.europa.eu. Aktive udbud i Danmark 2019-2020.

**Anm:** Et udbud kan have både grønne mindstekrav og konkurrenceparametre, hvorfor kategorier kan summere til mere end 100 pct. Kategorierne består af CPV-koderne: **A** (n=9): 55000000: Tjenester i forbindelse med hotel, restaurant og detailhandel, 90900000: Rengørings- og sanitetstjenester, **B** (n=10): 44000000: Byggekonstruktioner og -materialer; andre byggevarer (undtagen elapparatur), **C** (n=19): 37500000: Spil og legetøj; markedsforlystelser, 30000000: Kontor- og edb-maskiner, -udstyr og -artikler, 18100000: Erhvervsbeklædning, særlig arbejdsbeklædning og tilbehør, 39100000: Møbler, 22000000: Tryksager og beslægtede produkter, **D** (n=24): 33000000: Medicinsk udstyr, lægemidler og produkter til personlig pleje.

Ligesom på det overordnede niveau gælder det også for de fire kategorier, at grønne mindstekrav bliver brugt væsentligt mere end grønne konkurrenceparametre med undtagelse af en enkelt kategori (B), hvor de bruges lige hyppigt. Figuren viser også, at der er store forskelle på brugen af grønne hensyn på tværs af områderne.

De affaldstunge tjenester (A) gør både hyppigst brug af grønne mindstekrav og grønne konkurrenceparametre. Inden for byggeri og konstruktion (B) har en femtedel af udbuddene grønne mindstekrav; samme andel har grønne konkurrenceparametre. Inden for færdige produkter (C) har hele 63 pct. grønne mindstekrav, mens kun 11 pct. har grønne konkurrenceparametre.

Modsat de andre kategorier gør medicin og medicinsk udstyr (D) stort set ikke brug af grønne hensyn i udbuddene. Kun 8 pct. af udbuddene har grønne mindstekrav, mens udbuddene slet ikke har grønne hensyn som konkurrenceparameter.

Det skal dog nævnes, at denne kategori domineres af en storindkøber af medicin, hvor alle udbud er lavet efter samme skabelon. I alle disse var der reference til den grønne omstilling, men hverken konkrete mindstekrav eller grønne hensyn som konkurrenceparameter blev nævnt i udbuddet. Disse udbud er derfor blevet kategoriseret som værende uden grønne hensyn.

### **Konklusion**

Blandt de 62 undersøgte udbud har 39 pct. grønne mindstekrav, mens kun 13 pct. har grønne hensyn som konkurrenceparametre i tildelingen af opgaven. Det er i overensstemmelse med resultater fra tidligere undersøgelser på området<sup>ix</sup>. Konkurrenceparametre benyttes i betydeligt mindre grad end mindstekrav. Det gælder på det overordnede niveau og for tre af de fire underkategorier.

Forskning har tidligere vist, at offentlige udbud kan drive innovation. Dette er især tilfældet, når udbuddet sætter mål og belønner de gode ideer til, hvordan målsætningen nås. Hvis Danmark skal nå i mål med den grønne omstilling, kræver det innovative grønne løsninger – også i det offentlige indkøb.

I de undersøgte udbud benyttes grønne konkurrenceparametre dog kun i omkring hvert syvende udbud. Da undersøgelsen ikke er repræsentativ for alle udbud ved vi ikke med sikkerhed, om det ser anderledes ud på andre områder. Men vi har udvalgt de CPV-koder, hvor grønne hensyn bør veje tungt. Når grønne konkurrenceparametre ikke fremgår oftere her, udnytter vi ikke det fulde innovationspotentiale, som gemmer sig i det offentlig-private samarbejde.

## Metodebeskrivelse

I analysen har vi udvalgt de CPV-koder, hvor det er mest oplagt at det offentlige stiller grønne krav til leverandørerne. Kategorierne er relevante, hvis der i produktion, anskaffelse, vedligeholdelse eller afskaffelse er oplagte steder, hvor der kan tages hensyn til klima. Vi har derfor fravalgt en række CPV-koder, fx nogle former for vidensservice.

Vi har udvalgt følgende CPV-koder:

- Arbejdsbeklædning (18100000)
- Tryksager (22000000)
- Kontorartikler (30000000)
- Medicinsk udstyr (33000000)
- Legetøj (37500000)
- Møbler (39100000)
- Byggematerialer (44000000)
- Hotel, rest. eller kantine (55000000)
- Rengøringservice (90900000)

Vi har analyseret alle offentlige udbud under de udvalgte CPV-koder, som var aktive på undersøgelsens tidspunkt samt tilgængelige via EU-Tidende på TED.europa.eu. Alle observationer er fra 2019 og 2020.

Alle udbud med en samlet værdi på over Udbudslovens tærskelværdier (typisk omkring en mio. kr., alt afhængigt af udbuddets type) skal annoncere deres udbudsbekendtgørelse på TED. Analysen medtager dermed ikke udbud under tærskelværdien.

Alle udbud på TED skal annoncere deres udbudsbekendtgørelse offentligt. Der er ikke krav om at offentliggøre yderligere udbudsdokumenter så som kontraktudkast, kravspecifikationer og udbudsbetingelser. I en lang række udbudssager er disse dokumenter kun tilgængelige for tilbudsgiverne selv. Hvis grønne hensyn optræder i et udbud, kan de typisk kun ses i de yderligere dokumenter; ikke i selve udbudsbekendtgørelsen. Vi har derfor kun undersøgt udbudssager, hvor alle dokumenter ligger offentligt tilgængeligt, så vi har haft det bedst mulige grundlag for at vurdere om udbuddet har grønne hensyn eller ej.

Der er samlet set 240 udbud inden for de valgte CPV-koder. Kun 62 har alle udbudsdokumenter tilgængelige og disse 62 udbud udgør således vores stikprøve. Vi har gennemlæst og vurderet disse udbudssager nøje.

Hensyn vurderes som grønne, hvis:

- De er eksplicit i deres grønne motivation. Driftsøkonomiske krav, så som holdbarhed, bliver ikke betragtet som grønne, med mindre det eksplicit var motivationen. Krav til energibesparelse ses altid som grønne hensyn, uanset om dette gøres klart.
- De er rettet mod miljø eller klima specifikt. Hensyn til støj, sundhed, sociale forhold etc. blev ikke set som grønne.
- De er konsekvente. Opfyldelse af grønne mål skal have en tydelig juridisk tilknytning til tildeling eller fastholdelse af udbuddet. Hvis det ikke tydeligt indgår i vurderingsprocessen, ses det også som tilstrækkeligt, hvis hensynet er specifikt formuleret eller kræver dokumentation fra tilbudsgiver, da dette indikerer en vilje til at vurdere tilbudsgivers grønne resultater.
- Det er ekstraordinært. At minde tilbudsgiver om, at de skal overholde dansk og international lovgivning, som de allerede er underlagt, er ikke tilstrækkeligt.

Det noteres som mindstekrav, hvis en tilbudsgiver bliver taget ud af betragtning, hvis ikke de opfylder særlige specifikationer. Det kan enten være i tildeling eller fastholdelse af kontrakt, og kan optræde som kravspecifikation, kontraktkrav, mm. Et typisk mindstekrav vil være krav om, at leverandøren har et miljømærke.

Det noteres som konkurrenceparameter, hvis et grønt hensyn indgår som underkriterie i tildelingskriterierne under tildelingsformen "bedste forhold mellem pris og kvalitet" Her belønnes tilbudsgiver altså for graden af resultat på en udvalgt parameter, men der vil ikke være et specifikt krav til stede.

De udvalgte CPV-koder er ikke repræsentative for alle danske udbud samlet set, da en række CPV-koder er fravalgt og vægten mellem de kategorier, som er med i analysen, afspejler ikke deres vægt i fordelingen af samtlige aktive danske udbud.



## Om dette notat

Arbejdet med analysenotatet er afsluttet den 29. oktober 2020.

## Om Dansk Erhvervs Analysenotater

Dansk Erhverv udarbejder løbende analyser, som samles i analysenotater. Ambitionen er at udgøre et kvalificeret og anvendeligt beslutningsgrundlag i forhold til væsentlige, aktuelle udfordringer på alle områder, som har betydning for dansk erhvervsliv og den samfundsøkonomiske udvikling. Det er tilladt at citere fra Dansk Erhvervs analysenotater med tydelig henvisning til Dansk Erhverv.

## Kontakt

Henvendelser angående analysen kan ske til markedschef Morten Jung på [mju@dansk-erhverv.dk](mailto:mju@dansk-erhverv.dk) eller på tlf. 3374 6077.

## Noter

<sup>i</sup> "Kendte veje og nye spor til 70 procents reduktion: Retning og tiltag for de næste ti års klimainsats i Danmark" (2020), Klimarådet

<sup>ii</sup> 2018-tal. Finansministeriets beregninger på basis af Danmarks Statistik, OFF3. <https://www.ft.dk/samling/20191/almdel/kef/spm/288/svar/1648070/2172829/index.htm>

<sup>iii</sup> "Innovation on demand – Can public procurement drive market success of innovations?" (2009), Aschhoff & Sofka, Research Policy 38

<sup>iv</sup> "Public Procurement for Innovation as mission-oriented innovation policy" (2012), Edquist & Zabala-Iturriagoitia, Research Policy 41

<sup>v</sup> "Kommisorium for Klimapartnerskaber" (2019), Regeringens Klimapartnerskaber

<sup>vi</sup> "Virksomhederne er klar til grønne krav i offentlige udbud" (2020), Jung og Madsen: Dansk Erhverv <https://www.danskerhverv.dk/siteassets/mediafolder/dokumenter/O1-analyser/analysenotater-2020/30.-virksomhederne-er-klar-til-gronne-krav-i-offentlige-udbud.pdf>

<sup>vii</sup> "Collection of statistical information on Green Public Procurement in the EU: Report on data collection results" (2009), PricewaterhouseCoopers & "The uptake of Green Public Procurement in the EU27" (2012), Center for European Policy Studies & College of Europe

<sup>viii</sup> Læs mere i metodeafsnittet om, hvilke CPV-koder vi har udvalgt.

<sup>ix</sup> "Collection of statistical information on Green Public Procurement in the EU: Report on data collection results" (2009) PricewaterhouseCoopers & "The uptake of Green Public Procurement in the EU27" (2012) Center for European Policy Studies & College of Europe