



Notat – Analyse af forslag om CO2-priser ifm. kommunens indkøb og udbud

Sagsnavn: Skyggepriser og interne CO2-afgifter
Sagsnummer: 88.00.00-G01-2-22
Skrevet af: Karl Fritjof Lilliendal Krassel og Birgitte Wendelboe Stobberup
E-mail: kfr@randers.dk og bws@randers.dk
Forvaltning: Budget
Dato: 25-08-2022
Sendes til: Byrådet (som en del af budgetmaterialet 2023-2026)

Resumé

Forvaltningen har gennemført en analyse af muligheder og udfordringer forbundet med indførelse af klimakompensationsmodeller – i form af skyggepriser og interne CO2-afgifter – ved kommunens indkøb og udbud.

Der er allerede igangsat flere større, nationale indsatser på området, herunder arbejdes blandt andet med fastlæggelse af en national CO2-afgift og et klimamærke på fødevarerområdet, ligesom der i regi af SKI (Statens og Kommunernes Indkøbsservice) løbende arbejdes med at stille grønnere og mere bæredygtige indkøbsaftaler til rådighed for hele den offentlige sektor.

Flere kommuner arbejder allerede med brugen af klimakompensationsmodeller på indkøbsområdet i form af skyggepriser og interne CO2-afgifter, men indtil videre har kun Aarhus Kommune besluttet at indføre begge modeller. Her vurderer man, at der vil være et øget ressourcetræk ifm. indførelsen, ligesom man er bevidst om, at arbejdet med skyggepriser kan resultere i højere priser på de pågældende varer/tjenesteydelser.

Samlet set vurderes det på baggrund af forvaltningens analyse, at erfaringerne med brugen af klimakompensationsmodeller på kommunernes indkøbsområder fortsat er meget begrænsede, ligesom der vil være en række juridiske, økonomiske og tekniske forhold, som bør afklares, inden konkrete løsninger kan tages i brug i Randers Kommune.

Der opstilles på baggrund af analysen tre løsningsmodeller for det videre arbejde – henholdsvis en afventende tilgang eller pilotforsøg med henholdsvis skyggepriser og CO2-afgifter. Eventuel gennemførelse af pilotforsøg forudsætter prioritering af midler til indsatsen, da dette vil kræve behov for ekstern konsulentbistand.

Indledning

Forvaltningen har gennemført en analyse af muligheder og udfordringer forbundet med indførelse af klimakompensationsmodeller – i form af skyggepriser og interne CO2-afgifter – ved kommunens indkøb og udbud. Resultaterne fra analysen præsenteres i det følgende sammen med forslag til en række løsningsmodeller for det videre arbejde med området.

Analysen er gennemført efter forslag fra Enhedslisten om indførelse af en kommunal CO2-pris fra d. 17. februar 2022, som blev behandlet på byrådsmødet d. 21. marts 2022 (punkt 145).

Begrebsafklaring/definitioner

Forvaltningen har indledningsvist undersøgt hvilke forskellige konkrete klimakompensationsmodeller, som indtil videre er taget i brug – eller overvejes taget i brug – på indkøbsområdet i kommunerne og på landsplan.

Grundlæggende er der tale om følgende to typer af modeller – som i forskellig grad har været overvejet og/eller indført i andre kommuner: "**skyggepriser**" og "**interne CO2-priser**". Disse kan i udgangspunkt anvendes hver for sig eller i kombination med hinanden.

Begge modeller defineres i det følgende; definitionerne vil være gældende for de resultater og løsningsmodeller, som præsenteres i den efterfølgende analyse.

En **skyggepris** kan defineres på følgende måde:

- En skyggepris består af produktets/ydelsens pris tillagt et beregnet tillæg ift. den CO2-udledning, der har været forbundet med produktionen af den pågældende vare/ydelse. Indførelsen af en skyggepris på CO2 i selve udbudssituationen vil påvirke hvilket tilbud/hvilken løsning, der samlet set er mest fordelagtig for kommunen, når der også tages højde for klimahensyn. En skyggepris er således i udgangspunktet en metode der skal sikre, at der i indkøbs-/udbudsprocessen (tilbudsvurderingen) tages højde for klimahensyn i evalueringen af de foreliggende tilbud, så der i højere grad kan træffes klimavenlige valg.
- Skyggeprisen kan dermed også betyde, at der i nogle tilfælde vil blive valgt et økonomisk dyrere tilbud, og at et indkøb dermed samlet set vil blive dyrere, end hvis tilbuddene udelukkende evalueres ud fra det nugældende tildelingskriterie i kommunens udbudsforretninger ("det økonomisk mest fordelagtige tilbud" på baggrund af enten *laveste pris*, *laveste omkostninger* eller *bedste forhold mellem pris og kvalitet*).

En alternativ/supplerende tilgang til skyggepriser, som også kan skabe økonomiske incitamenter til at fremme det klimavenlige valg, er brugen af interne CO2-afgifter.

En **intern CO2-afgift** (hos nogle kommuner kaldet en *intern klimaafgift*) kan defineres på følgende måde:

- En intern CO2-afgift er et internt tillæg, som pålægges en konkret vare/ydelse. Kommunen udvælger selv hvilke særligt klimabelastende varer/ydelser, man ønsker at pålægge afgifter og det konkrete afgiftsniveau. Dermed vil en institution/enhed skulle betale en merpris for at indkøbe disse særligt klimabelastende varer/ydelser.
- Den afgift, man betaler, holdes internt i kommunen, og man vil dermed eksempelvis kunne benytte provenuet herfra til at disponere til andre klimaformål (fx skovrejsning, videreuddannelse af køkkenpersonale mv.) og/eller indtænke en incitamentstruktur, hvor provenuet tilbageføres til enhederne på en måde, som understøtter, at enhederne træffer klimavenlige valg, når de køber ind.

Det er forvaltningens vurdering, at Enhedslistens forslag om indførelse af en kommunal CO2-pris ud fra ovenstående definitioner handler om "skyggepriser" og ikke "interne CO2-afgifter".

Afsættet

Flere indsatser er i gang såvel nationalt som i de enkelte kommuner, som skal bidrage til, at det offentlige indkøber mere grønt og dermed bidrager til de nationale mål i klimaloven fra 2020 om en 70 % reduktion af drivhusgasser i 2030 og et klimaneutralt Danmark senest i 2050 kan opnås.

På den nationale bane er nedsat en ekspertgruppe, som har fået til opgave at belyse, hvordan en ensartet national CO₂-afgift kan indføres. Ekspertgruppens første delrapport forelå primo 2022, mens anden og sidste delrapport skal afleveres i efteråret 2022. Der er således endnu ikke fastlagt nationale retningslinjer/pejlemærker på området, som kommunerne kan tage afsæt i ved indførelsen af lokale klimakompensationsmodeller på indkøbsområdet.

Sideløbende med arbejdet med en national CO₂-afgift arbejdes med andre fællesoffentlige og fælleskommunale indsatser, som kan gøre det nemmere for kommunerne at købe grønt.

Blandt andet blev det på fødevareområdet i foråret 2022 besluttet, at Danmark - som det første land i verden - skal indføre et nationalt, statskontrolleret klimamærke på fødevareområdet. Klimamærket skal gøre det nemmere at træffe grønne valg, når der indkøbes fødevarer. Der er på nationalt niveau nedsat en arbejdsgruppe, som vil komme med forslag til et klimamærke inden udgangen af 2022.

SKI (Statens og Kommunernes Indkøbsservice), som udarbejder og stiller indkøbsaftaler/rammeaftaler til rådighed for hele den offentlige sektor, stiller i alle aftaler, der indgås, en række standardkrav og specifikke krav på konkrete aftaleområder, om miljø og bæredygtighed. SKI arbejder endvidere løbende og systematisk for at øge ambitionsniveauet på det grønne område. Det betyder også, at man ved at benytte SKI's fælles indkøbsaftaler automatisk får foræret en række ambitiøse grønne krav, som i høj grad afspejler udviklingen på området. Som noget nyt har SKI desuden netop lanceret to nye interne, grønne SKI-mærker, som vil blive synlige for indkøbere, når de benytter SKI's e-handelskataloger til indkøb. Det indebærer blandt andet, at den enkelte indkøber/disponent vil kunne filtrere på de produkter, som har et af disse mærker. Det ene mærke skal synliggøre produkter, som lever op til de kriterier til miljø, som SKI i udbudsmaterialet har krævet, men som ikke har det pågældende officielle mærke. Det andet mærke skal synliggøre genbrug, produkter med genanvendelige materialer eller lav TCO (total cost of ownership).

På landsplan er der endvidere nedsat en række nationale partnerskaber, arbejdsgrupper og styregrupper, som alle har til hensigt at bidrage til at sikre mere bæredygtige offentlige indkøb, herunder en række indsatser under Miljøstyrelsen - *POGI (Partnerskabet for Offentlige Grønne Indkøb)*, *Forum for Bæredygtige Indkøb (nedsat af det daværende Miljø- og Fødevareministerie)*, *Den ansvarlige indkøber* (guide til konkrete CSR-krav til offentlige indkøb og udbud) og følgegrupper, der udarbejder TCO-værktøjer til offentlige indkøb samt øvrige indsatser, eksempelvis Miljømærkning Danmark.

Konkrete erfaringer fra andre kommuner

Mens der ventes på de nationale rammer er flere kommuner på eget initiativ begyndt at arbejde med brugen af klimakompensationsmodeller på indkøbsområdet i form af skyggepriser og interne CO₂-afgifter.

De forskellige modeller lægger sig op ad det uafhængige ekspertorgan Klimarådets anbefalinger om en ensartet afgift på 1.500 kr. pr. ton i 2030 (med mulighed for tilpasning over tid i henhold til Klimarådets anbefalinger og de nationale retningslinjer).

I det følgende opsummeres status på de beslutninger om skyggepriser og interne CO2-afgifter, som forvaltningen har identificeret hos en række kommuner eller på anden vis via medierne er blevet opmærksom på; henholdsvis Aarhus Kommune, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Middelfart Kommune og Aalborg Kommune. Forvaltningen er ikke vidende om andre kommuner, som er længere på området end disse kommuner.

Aarhus Kommune

I Aarhus Kommune traf byrådet i april 2022 beslutning om både indførelse af skyggepriser og interne CO2-afgifter.

Konkret er det vedtaget, at der indføres en skyggepris på kommunens indkøb og udbud, ”*når det er foreneligt med relevante regler på området samt et tilgængeligt datagrundlag*”. Skyggeprisen fastsættes til 850 kr. pr. ton stigende til 1.500 kr. pr. ton i 2030 (tilpasses over tid i henhold til Klimarådets anbefalinger og nationale retningslinjer).

Ligeledes indføres en intern CO2-afgift på indkøb af udvalgte varegrupper (samme niveau som skyggeprisen) – i første omgang på indkøb af flyrejser, fossile drivmidler (*benzin/diesel*) og udvalgte fødevarer (*oksekød, lammekød, færdigretter (kød) og saft, juice og læskedrikke*). Aarhus Kommune har i den forbindelse fået beregnet konkrete CO2-ækvivalenter, som kan benyttes direkte ind i fastlæggelsen af afgiftsniveauerne og hertil beregnet prisstigningerne på de konkrete varegrupper, når afgiften tillægges. Provenuet fra de interne afgifter tilføres blandt andet den nationale skovfond og en intern klimafond, og anvendes derudover til et generelt løft af fødevarebudgetterne og eventuelle andre aktiviteter, der understøtter grøn omstilling i kommunens køkkener. Der skal årligt udarbejdes et katalog over nye områder, som skal pålægges afgifter.

Hvad angår ressourceforbruget til indførelsen af skyggepriser og interne CO2-afgifter vurderer Aarhus Kommune, at dette vil medføre et større internt ressourcetræk, mens det omvendt vurderes, at det ikke vil kræve nævneværdig administration i afdelinger eller på den enkelte institution. Aarhus Kommune har afsat 250.000 kr. årligt i 2022-2025 til køb af ekstern bistand til beregninger af udledningsopgørelser, som skal anvendes til udregningen af CO2-aftryk på de konkrete indkøb. Derudover konstateres det i Aarhus Kommune, at brugen af skyggepriser kan betyde, at mere klimabevidste valg kan koste mere i købsøjeblikket, ligesom det ikke kan udelukkes, at arbejdet med skyggepriser på CO2 i udbudsprocessen kan medføre højere priser i Aarhus Kommunes indkøbsaftaler.

Københavns Kommune

Borgerrepræsentationen i Københavns Kommune besluttede i maj 2022, at kommunens økonomiforvaltning skal komme med forslag til indførelse af skyggepris på alle indkøb over 50.000 kr., som efterfølgende vil skulle indarbejdes i kommunens indkøbspolitik. Forvaltningens besvarelse af forslaget fremlægges i løbet af efteråret 2022.

Efterfølgende har borgerrepræsentationen på et møde i juni 2022 fastsat en række virkemidler, som skal implementeres i kommunens indkøb og udbud med henblik på at opnå klimareduktioner:

1. Fastsættelse af mindstekrav og/eller anvendelse af konkurrenceparametre om klimavenlige produkter og produktionsmetoder i udbud til reduktion af klimaaftrykket
2. Anvendelse af konkurrenceparametre om mindst udledende tilbud (skyggepris), når data er tilstrækkeligt udbygget.
3. Implementering af interne forbrugsbegrænsninger på udvalgte indkøbsområder
4. Anvendelse af intern CO2-afgift på op til 1.500 kr. pr. ton, hvor det er muligt

5. Oprettelse af Klimafond til reduktion af klimaaftrykket fra indkøb til dækning af meromkostninger forbundet med klimakrav i udbud.

Hvad angår virkemidlerne 2 og 4 vil der blive fremlagt konkrete modeller for indførelse af skyggepriser og interne CO2-afgifter i forvaltningens forslag til efteråret 2022.

Frederiksberg Kommune

I Frederiksberg Kommune har man i april 2022 igangsat en undersøgelse lignende den, der er besluttet i Københavns Kommune om indførelse af en skyggepris/CO2-pris ved indkøb og udbud over 50.000 kr. Tidsfristen for undersøgelsen kendes ikke.

Aalborg Kommune

I Aalborg Kommune har Klima- og Miljøudvalget på et udvalgsmøde i juni 2022 drøftet et lignende medlemsforslag om at indregne en skyggepris/CO2-pris ved indkøb og udbud over 50.000 kr.

Her indstilles det fra udvalget til byrådet, at man afventer politisk behandling af forslaget om at indføre en CO2-pris, indtil nationale standarder og udledningsfaktorer for beregning af varer og tjenesteydelsers klimaaftryk foreligger, og der er udviklet standardiserede beregningsmodeller. Udvalgets indstilling behandles af byrådet i Aalborg Kommune i august 2022.

Middelfart Kommune

Middelfart Kommune erfaringer med skyggepriser fremhæves i et virkemiddelkatalog, som Klimabevægelsen har udarbejdet. Middelfart Kommune har dog endnu ikke indført eller truffet beslutning om indførelse af særlige afgifter/kompensationsmodeller på kommunens indkøbsområde.

Til gengæld har man i første omgang valgt at forankre klima systematisk i kommunens budgetproces, hvilket betyder, at der skal foretages en klimavurdering af klimaudledningen af alle budgetforslag. Vurderingen består af en kvalitativ vurdering af nye anlægsforslag og en trafiklysmode, der viser vurderingen af, om projektet øger, fastholder eller mindsker drivhusgas-udledningerne.

Sammenfatning

Samlet set kan det konkluderes, at ingen af de ovenstående kommuner endnu har gjort sig konkrete erfaringer med brugen af **skyggepriser** ifm. udbud/indkøb. Aarhus Kommune er længst med området, mens Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune har beslutningsoplæg på vej. Forvaltningen vil følge beslutningerne og erfaringerne herfra hen over den kommende tid.

Omvendt har fagudvalget i Aalborg Kommune valgt at indstille til byrådet, at afvente fastlæggelsen af standardiserede beregningsmodeller og nationale standarder og udledningsfaktorer for beregning af varer og tjenesteydelsers klimaaftryk.

Hvad angår **interne CO2-afgifter** har Aarhus Kommune – så vidt vides som de første – besluttet en konkret model for indførelse af afgifterne på udvalgte varegrupper og et setup for det videre arbejde med udvidelse af scopet.

Det er indtil videre så vidt vides også kun i Aarhus Kommune, der har forsøgt at beregne det ressourcetræk, som vil være forbundet med indførelse af skyggepriser og interne CO2-afgifter. Her forventer man et øget internt ressourcetræk centralt men ikke hos de enkelte institutioner, mens der er afsat 250.000 kr. årligt i 2022-2025 til køb af ekstern bistand til beregninger af udledningsopgørelser, som skal anvendes til udregningen af CO2-aftryk på de konkrete indkøb. Herudover er man bevidste om, at arbejdet med skyggepriser kan resultere i højere priser på de pågældende varer/tjenesteydelser. Budgetmæssigt er dette dog – så vidt vides – endnu ikke adresseret.

Særlige opmærksomhedspunkter

Der er en række opmærksomhedspunkter forbundet med brugen af skyggepriser og interne CO2-afgifter, som man skal være bevidste om i beslutningen om eventuel indførelse af en eller begge modeller på kommunens indkøbsområde.

Samlet set konstaterer forvaltningen ud fra det foreliggende grundlag, at markedet endnu ikke er særligt modent på dette område, og CO2-aftryk er ikke en standardoplysning der kan indhentes fra leverandørerne. Samtidigt er der en række juridiske aspekter forbundet med brugen af skyggepriser, der potentielt kolliderer med de regler som er gældende for offentlige indkøb.

Det må forventes, at markedet løbende udvikler sig positivt, og at en kommende national CO2-afgift og øvrige nationale tiltag vil skubbe yderligere på denne udvikling.

I det følgende gennemgås de opmærksomhedspunkter ved brugen af henholdsvis skyggepriser og interne CO2-afgifter, som forvaltningerne er stødt på i den indledende undersøgelse af området.

Særlige opmærksomhedspunkter ved indførelse af skyggepriser

Så længe markedet er umodent skal man være opmærksom på, at indførelsen af skyggepriser kan betyde øgede transaktionsomkostninger, idet leverandørerne, som skal byde på en opgave, vil skulle bruge tid og ressourcer på at skaffe de nødvendige oplysninger/beregne klimaaftryk forbundet med et tilbud, ligesom der endnu ikke er en national standard, som alle kommuner kan anvende ensartet i beregningen af skyggepriser. Det betyder, at en leverandør risikerer at skulle regne/afgive oplysninger om klimaaftryk på 98 forskellige måder til 98 kommuner afhængigt af, hvordan ordregiveren (kommunen) vælger at definere dette.

Forvaltningens umiddelbare vurdering er, at der i mange tilfælde kan være tale om komplekse regnestykker og forudsætninger, der i sig selv kan blive genstand for kritik fra tilbudsgiverne, hvis de vurderer at definitionen på den ene eller anden måde forfordeler en leverandørs produkter/ydelser frem for en andens. Dette kan i sidste ende betyde, at nogle leverandører vælger ikke at afgive tilbud eller lægger et tillæg til prisen som kompensation for de ekstra ressourcer, der er anvendt til at fremskaffe de nødvendige oplysninger til beregning af klimaaftryk.

Som nævnt ovenfor er der ligeledes en vis sandsynlighed for, at indførelsen af skyggepriser – som også Aarhus Kommune gør opmærksom på – kan betyde, at mere klimabevidste valg kan koste mere i købsøjeblikket, end hvis tilbuddene udelukkende evalueres ud fra kommunens traditionelle evalueringsmodel ("økonomisk mest fordelagtige tilbud"), ligesom skyggepriser kan betyde højere priser på indkøbsaftaler. I samme forbindelse skal det sikres, at kommunen har ressourcerne og kompetencerne til at evaluere på de oplysninger omkring klimaaftryk, leverandørerne oplyser i deres tilbud. Dette kan kræve, at der i højere grad er brug for at indkøb

ekstern eksperthjælp til evaluering af indkomne tilbud og kvalitetssikring af kommunens afgørelse om tildeling.

Der er også et juridisk perspektiv i arbejdet med skyggepriser, idet det skal sikres, at udbudslovens rammer overholdes, herunder også principperne omkring ligebehandling og gennemsigtighed. Hvad angår ligebehandling kan der være risiko for at forfordele nogle leverandører frem for andre, hvis der ikke er et objektivt datagrundlag at beregne klimaaftryk på baggrund af. Samtidigt skal det sikres, at de beregninger, der skal foretages som led i beregningen af skyggepriser i forbindelse med en evaluering, ikke bliver så komplekse, at de ikke er gennemsigtige for leverandørerne.

Aarhus Kommune har igangsat en undersøgelse af de juridiske aspekter forbundet med indførelsen af skyggepriser i kommunens indkøb/udbud. Forvaltningen vil følge resultaterne fra dette arbejde.

Særlige opmærksomhedspunkter ved indførelse af interne CO2-afgifter

Indførelsen af interne CO2-afgifter vil alt andet lige betyde et øget internt ressourceforbrug til administration af en sådan ordning, både i forbindelse med beregning/fastlæggelse af udledningsopgørelse og CO2-ækvivalenter, ligesom der vil skulle fastlægges og driftes en model for intern omfordeling af provenuet fra ordningen. Det vil desuden skulle afklares, hvordan løsningen rent teknisk skal håndteres – både i kommunens indkøbssystem og for de indkøb, der sker uden om indkøbssystemet.

I Aarhus Kommune anvender man - som nævnt ovenfor - ekstern konsulentbistand til beregninger af udledningsopgørelser, som skal anvendes til udregningen af CO2-aftryk på de konkrete indkøb. Aarhus Kommune har foreløbigt afsat 250.000 kr. årligt til dette for en 4-årig periode. Samtidigt forventer man et vist internt ressourcetræk i udbuds-/indkøbsafdelingen til administrationen af løsningen.

De juridiske aspekter ved brugen af eventuelle interne CO2-afgifter vil også skulle belyses, blandt andet hvad angår de indkøbsområder, hvor der er brugerbetaling, eksempelvis på ældreområdet og daginstitutionsområdet. Aarhus Kommune har igangsat en undersøgelse af dette område, og forvaltningen vil følge resultaterne herfra.

Status på arbejdet med klima og bæredygtighed i udbud og indkøb i Randers Kommune

Klima og bæredygtighed er allerede i dag en væsentlig faktor, når Randers Kommune udbyder opgaver, og kommunen udnytter i høj grad allerede de muligheder, der allerede findes for at lade klimavenlige produktionsformer, mærkningsordninger mv. indgå i kommunens udbud og indkøb, enten som mindstekrav eller som konkurrenceparametre.

I kommunens gældende indkøbspolitik er fastlagt en ramme for, hvordan der i Randers Kommune arbejdes med grønne og bæredygtige indkøb og udbud, herunder at miljøhensyn og bæredygtighed altid skal vurderes i forbindelse med et indkøb/udbud. Det nuværende tildelingskriterie ved kommunens udbud "det økonomisk mest fordelagtige tilbud" giver desuden mulighed for, at man kan vægte hensyn til miljø/bæredygtighed ind som en del af underkriteriet "kvalitet".

Kommunen anvender også på relevante indkøbsområder SKI's fællesoffentlige rammeaftaler, hvilket – som ovenfor nævnt – automatisk indbefatter krav og hensyn til klima og bæredygtighed.

Dermed ikke sagt, at Randers Kommune ikke kan være mere ambitiøse på indkøbsområdet, og forvaltningen vurderer, at de beskrevne klimakompensationsmodeller kan – hvis de bruges rigtigt – være vigtige værktøjer til styrkelse af kommunens indkøbsområde i en grøn og bæredygtig retning og dermed bidrage til opnåelse af de reduktionsmål, som er fastlagt i kommunens Klimaplan 2050.

Med afsæt i kommunens Klimaplan 2050 arbejdes i øjeblikket med en strategi for bæredygtige indkøb. Strategien vil have som overordnet målsætning, at kommunen generelt skal forbruge mindre, og at det, der forbruges, skal være så bæredygtigt som muligt. Det forventes, at strategien for bæredygtige indkøb forelægges til politisk behandling sammen med en revideret indkøbspolitik for Randers Kommune omkring årsskiftet 2022/2023. I forlængelse af strategien igangsættes et adfærdsprojekt, som skal udmønte ambitionerne fra strategien og understøtte arbejdet med at sikre mere bæredygtige indkøb i kommunen. Byrådets beslutninger omkring en eventuel indførelse af skyggepriser og/eller interne CO2-afgifter i Randers Kommune vil blive indarbejdet i arbejdet med strategien og det efterfølgende adfærdsprojekt.

Samlet vurdering og forslag til modeller for næste skridt

Samlet set vurderes det på baggrund af forvaltningens analyse, at erfaringerne med brugen klimakompensationsmodeller på kommunernes indkøbsområder fortsat er meget begrænsede.

En skyggepris vil i udgangspunktet give mulighed for i højere grad at træffe det klimavenlige valg i kommunens udbud ved at sikre, at der tages højde for klimahensyn i evalueringen af de indkomne tilbud.

Der er dog indtil videre ingen konkrete erfaringer fra andre kommuner, som kommunen vil kunne lægge sig op ad. Samtidigt skal man være sig bevidst om, at der er sandsynlighed for, at det klimabevidste valg med brugen af skyggepriser i evalueringen af tilbud kan resultere i dyrere indkøbsaftaler i købsituationen, ligesom en række aspekter vil skulle afklares nærmere, herunder de juridiske aspekter, fastlæggelsen af en objektiv beregningsmodel og det interne kompetence-/ressourcebehov med henblik på kontrol af de oplysninger, som leverandørerne skal levere om klimaaftryk og selve evalueringen af de indkomne tilbud. Overordnet set er det endvidere forvaltningens vurdering, at en prioritering af klima og bæredygtighed i høj grad kan gennemføres ved fastlæggelse af mindstekrav og/eller konkurrenceparametre indenfor rammerne af kommunens nuværende måde at gennemføre udbud/tilbudsindhentninger på.

Interne CO2-afgifter kan være et supplement eller alternativ til brugen af skyggepriser, hvor merudgiften til køb af varen/tjenesteydelsen i stedet er en intern udgift, som man kan vælge helt eller delvist at tilbageføre til institutionerne. Samtidigt kan en intern CO2-afgift – modsat en skyggepris – kunne målrettes ned på et konkret produktniveau, eksempelvis på fødevarerområdet, hvor man kan nøjes med at pålægge afgiften på de særligt klimabelastende fødevarer. Der vil dog være en række tekniske aspekter omkring brugen af disse afgifter, som vil skulle afklares, ligesom der i udgangspunktet vil skulle bruges ressourcer og tilkøbes ekstern hjælp til fastlæggelse/beregning af udledningsopgørelser og CO2-ækvivalenter.

Aarhus Kommune er langt i arbejdet med indførelse af både skyggepriser og interne CO2-afgifter, og det forventes, at man snart begynder at få de første konkrete resultater og erfaringer herfra, ligesom Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune eventuelt også i løbet af efteråret beslutter at indføre lignende tiltag. Afhængig af resultaterne og erfaringerne fra disse kommuner kan Randers Kommune vælge at hente inspiration og lægge sig op af samme eller lignende principper og beregningsmetoder.

Samtidigt offentliggøres i efteråret resultaterne fra ekspertgruppens arbejde om indførelse af en national CO-afgift, som forhåbentligt vil kunne danne grundlag for fælles standarder på området.

På baggrund af erfaringerne fra de øvrige kommuner og konklusionerne ovenfor skitseres i det følgende forslag til tre løsningsmodeller – med forskelligt ambitionsniveau – for, hvordan forvaltningen kan arbejde videre med området; henholdsvis en afventende tilgang eller to mulige pilotforsøg.

I det oprindelige forslag fra Enhedslisten ønskes som udgangspunkt, at forslaget skal træde i kraft pr. 1. januar 2023. Med det nuværende erfaringsgrundlag og modenhed på området vurderer forvaltningen, at en sådan tidshorisont ikke er realistisk.

Hvis det politisk besluttet, at forvaltningen skal igangsætte et arbejde på området, foreslår forvaltningen, at første skridt er at vælge en af nedenstående tre løsningsmodeller for det videre arbejde.

For hver af de to pilotforsøg gives et skønnet estimat på ressourceforbruget forbundet med modellen.

Model 1: Afvente udviklingen og tage fornyet stilling til området ifm. godkendelse af ny strategi for bæredygtige indkøb og revideret indkøbspolitik

Randers Kommune kan vælge i første omgang at afvente de første resultater og erfaringer fra Aarhus Kommune samt beslutningerne fra Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune samt ekspertgruppens afrapportering omkring en national CO2-afgift til efteråret 2022. På baggrund heraf kan forvaltningen udarbejde en ny sag med henblik på politisk stillingtagen til, hvorledes forvaltningen skal arbejde videre med området. I muligt omfang vil forvaltningen i givet fald forsøge at udarbejde sagen, så den kan behandles sammen med byrådets behandling af den kommende strategi for bæredygtige indkøb og revision af kommunens indkøbspolitik (årsskiftet 2022/2023).

Model 2: Igangsætte pilotforsøg med afprøvning af skyggepriser i konkret udbud

Der kan igangsættes et pilotforsøg, hvor kommunen afprøver brugen af skyggepriser i et konkret og relevant udbud – enten som en del af selve udbuddet eller ved at der i første omgang ved siden af udbuddet bruges udbudsdata til at gøre sig interne erfaringer med beregningsgrundlaget for skyggeprisberegningerne. Det vil i den forbindelse skulle afklares nærmere hvilke relevante, objektive parametre, som vil være nødvendige og tilgængelige i forhold til at kunne beregne retvisende skyggepriser på de indkomne tilbud på det udvalgte indkøbsområde.

I pilotforsøget vil forvaltningen også dykke nærmere ned i de juridiske aspekter forbundet med brugen af skyggepriser på det konkrete, udvalgte udbud – med inspiration fra erfaringerne fra Aarhus Kommune. Desuden vil der blive foretaget et estimat på det forventede ressourceforbrug forbundet med indførelse af en permanent løsning for brug af skyggepriser i Randers Kommunes udbud.

Det interne ressourceforbrug til pilotprojektet vurderes at være begrænset, men der må forventes brug for ekstern konsulenthjælp til gennemførelsen (skønnet udgift ca. 500.000 kr.).

Model 3: Igangsætte pilotforsøg med afprøvning af interne CO2-afgifter i konkret indkøbsaftale

Det kan også vælges, at kommunen skal gøre sig nogle erfaringer med brugen af interne CO2-afgifter i form af et pilotforsøg af brugen heraf på udvalgte varer/tjenesteydelser, eksempelvis en eller flere af de varer/tjenesteydelser, som Aarhus Kommune allerede har indført afgifter på - udvalgte fødevarer, benzin/diesel og/eller flyrejser – og ud fra tilsvarende afgiftsniveauer og CO2-ækvivalenter.

I pilotforsøget kan der blive foretaget en afklaring af de tekniske aspekter forbundet med opkrævning af afgifter i indkøbssystem og udarbejdes forslag til et setup for opkrævning på de indkøb, der foretages uden for indkøbssystemet. Ligeledes vil der i regi af pilotprojektet kunne laves et oplæg til en model for intern

omfordeling af provenu fra ordningen, herunder incitamentsstruktur og finansiering af mulige klimakompenserende tiltag. Herudover kan der foretages en vurdering af de juridiske aspekter ved indførelse af afgifterne på de udvalgte områder – med afsæt i resultaterne og erfaringerne fra Aarhus.

Som en del af forsøget kan der endvidere foretages et estimat på det forventede ressourceforbrug forbundet med indførelse af en permanent løsning for brugen af interne CO2-afgifter på kommunens indkøbsområde.

Der vurderes at være et vist internt ressourceforbrug forbundet med gennemførelsen af pilotprojektet, ligesom der må forventes brug for ekstern konsulenthjælp til dette (skønnet udgift ca. 500.000 kr.).

Videre proces

Forvaltningen foreslår, at der i forbindelse med de kommende drøftelser om budget 2023-2026 tages politisk stilling til, hvilken løsningsmodel forvaltningen skal arbejde videre med ift. klimakompensationsmodeller på indkøbsområdet i Randers Kommune. Uanset valg af løsning vil forvaltningen arbejde med færdiggørelsen af den kommende strategi for bæredygtige indkøb og igangsætning af det efterfølgende, ovenfor beskrevne adfærdsprojekt, og med revision af indkøbspolitikken med særligt fokus på afsnittet omkring klima og bæredygtighed.