



Indstilling

Til Økonomiudvalget

Besvarelse af medlemsforslag om hvordan klimapåvirkningen i øget omfang kan indgå i indkøb og udbud, samt foreløbig besvarelse af medlemsforslag om skyggepris og CO2-afgift

Resumé

Til besvarelse af medlemsforslag om hvordan klimapåvirkning i øget omfang kan indgå i indkøb og udbud foreslås det, at der fastsættes fem virkemidler, som kan anvendes til at opnå klimareduktioner i kommunens indkøb, og som kan understøtte den kommende indkøbspolitik fokusområde på klima. Det indstilles, at der til budget 2023 udarbejdes budgetnotat på oprettelse af en Klimafond til prioritering af ambitiøse klimaindsatser i indkøb, der medfører et behov for finansiering.

Indstilling

Økonomiforvaltningen indstiller, at Økonomiudvalget over for Borgerrepræsentationen anbefaler,

- at de fremsatte forslag til virkemidler (a-e) tages til efterretning.
- at der udarbejdes budgetnotat på oprettelse af Klimafond til reduktion af klimaaftrykket fra indkøb til forhandlingerne om Budget 2023.
- at medlemsforslaget om at sidestille klimapåvirkning og økonomi i kommunens indkøbspolitik vedtaget på Borgerrepræsentationens møde den 4. november 2021, jf. bilag 1, hermed er håndteret.

Problemstilling

Borgerrepræsentationen godkendte den 4. november 2021 medlemsforslag (bilag 1) om:

- at Borgerrepræsentationen pålægger Økonomiforvaltningen som forberedelse til udarbejdelsen af kommunens kommende indkøbspolitik at undersøge, hvordan klimapåvirkningen i øget omfang kan indgå i indkøb og udbud i Københavns Kommune, herunder hvordan klimapåvirkningen kan opgøres. Og om der skal følge en beløbsgrænse med.

Endvidere godkendte Borgerrepræsentationen den 5. maj 2022 medlemsforslag (bilag 2) om:

22-05-2022

Sagsnummer i F2
2022 - 7102

Dokumentnummer i F2
1333757

Sagsnummer eDoc
2022-0148866

Sagsbehandler
Lena Riechert Evald

- at Borgerrepræsentationen pålægger Økonomiforvaltningen at komme med et forslag til politisk behandling om at indføre en intern CO2-afgift eller skyggepris på alle indkøb over kr. 50.000.
- at forslaget foreligger i så god tid før den endelige vedtagelse af indkøbspolitikken, at det kan nå at blive indarbejdet, og
- at mindst en model skal tage udgangspunkt i Klimarådets anbefalinger om en CO2-afgift på 850 kr. pr. ton stigende til 1.500 kr. pr. ton.

Afsnittet "Løsning" nedenfor beskriver virkemidler til besvarelse af medlemsforslag af 4. november 2021 om hvordan klimapåvirkning i øget omfang kan indgå i udbud og indkøb. Beskrivelsen af de to virkemidler "CO2-afgift" og "Skyggepriser" angiver endvidere en foreløbig ramme om besvarelse af medlemsforslag af 5. maj 2022 om CO2-afgifter og skyggepriser, der vil blive fremlagt i efteråret 2022.

Staten, Regionerne og andre kommuner arbejder på at kortlægge klimaaftrykket fra indkøb, men få har igangsat egentlige reduktionsstrategier. Det forventes, at Staten vil komme med et samlet reduktionsmål for alle offentlige indkøb i Danmark, der kan være retningsgivende. Andre offentlige instanser afventer bedre datagrundlag, inden der fastsættes kvantitative reduktionsmål. Enkelte har begrænsede initiativer omkring CO2-afgifter, skyggepriser, inddragelse af klimaaftryk i budgetprocesser og tilbageførsel af interne afgifter til en klimafond, eksempelvis Århus og Middelfart. Implementering af de foreslåede virkemidler vil sikre, at Københavns Kommune placerer sig som ambitiøs foregangskommune, samt at en målsætning for reduktion af klimaaftrykket fra indkøb i en kommende klimaplan 2035 kan realiseres.

Løsning

Der blev i overførselssagen 2022 afsat midler til beregning af klimaaftrykket fra kommunens samlede indkøb, samt efterfølgende udvikling af en reduktionsstrategi. Baseline for klimaaftrykket fra indkøb i Københavns Kommune forventes klar ultimo 2022 og udvikling og implementering af reduktionsstrategi igangsættes primo 2023. Der er afsat finansiering til og med 2024. Arbejdet vil foregå med reference til den ny klimaplan 2035.

Beregning af baseline er første skridt mod en detaljeret opgørelse af klimapåvirkningen og en forudsætning for udarbejdelsen af en reduktionsstrategi som skal sikre, at klimapåvirkning fremover indgår som en integreret del af indkøb og udbud. Som en del af reduktionsstrategien skal der implementeres både kendte og nye virkemidler i kommunens indkøb og udbud og en del af disse kan have økonomisk karakter.

Der fremsættes forslag om følgende virkemidler:

- a. Fastsættelse af mindstekrav og/eller anvendelse af konkurrenceparametre om klimavenlige produkter og produktionsmetoder i udbud til reduktion af klimaaftrykket.
- b. Anvendelse af konkurrenceparametre om mindst udledende tilbud (skyggepris), når data er tilstrækkeligt udbygget. Der vil i forbindelse med endelig besvarelse af medlemsforslag om skyggepris eller CO₂-afgift (bilag 2) blive fremlagt mulige modeller for indførelse af skyggepriser i Københavns Kommune.
- c. Implementering af interne kvantitative forbrugsbegrænsninger på udvalgte indkøbsområder.
- d. Anvendelse af CO₂-afgift på op til 1500 kr./ton., hvor det er muligt. Der vil i forbindelse med endelig besvarelse af medlemsforslag om skyggepris eller CO₂-afgift (bilag 2) blive fremlagt mulige modeller for indførelse af en CO₂-afgift i Københavns Kommune.
- e. Oprettelse af Klimafond til reduktion af klimaaftrykket fra indkøb til dækning af meromkostninger forbundet med klimakrav i udbud. Mulige modeller for en Klimafond i Københavns Kommune fremlægges til eventuel finansiering ved Budget 2023.

De enkelte elementer i løsningen uddybes i det følgende.

Beregning af baseline

En baseline kortlægger klimaaftrykket fra alle indkøb i kommunen og vil indgå i en ny klimastyringsmodel for indkøbsområdet, som medregner alle direkte og indirekte udledninger (scope 3-emissioner). Modellen vil løbende blive opdateret og optimeret, således at den fremadrettet kan anvendes som beslutningsgrundlag for prioritering af klimaindsatser i indkøb, til rapportering på samlet klimareduktion i indkøb, til delanalyser og effektmålinger på udvalgte initiativer, samt til fastsættelse af en kvantitativ reduktionsmålsætning. Der forelægger endnu ikke en vedtaget reduktionsmålsætning i Københavns Kommune og det anbefales, at dette afventer et bedre datagrundlag således at en målsætning fastsættes i forbindelse med en kommende klimaplan 2035.

Detaljeringsgraden for baseline afhænger af datakvaliteten for kommunens indkøbsdata, samt tilgængeligheden af præcise emissionsfaktorer. Det forventes, at den kommende baseline i første omgang kan angive udledningen for overordnede indkøbsområder¹ med dertilhørende indkøbskategorier, såsom 'frugt og grønt', 'brød og bageriprodukter' eller 'drikkevarer', samt en opdeling af aftrykket på organisationsniveau. Herefter vil datagrundlaget over de kommende år løbende udbygges, således at detaljeringsgraden i modellen øges.

Udvikling og implementering af reduktionsstrategi

Det er en forudsætning for en realisering af reduktionspotentialerne, at klimabelastningen fra de enkelte varer og services kendes og kan

anvendes som styringsredskab. Beregning af baseline vil muliggøre identifikation af indkøbsområder, hvor det med strategisk implementering af virkemidler er muligt at realisere et reduktionspotentiale, samt hvor der er behov for forbedring af datagrundlaget.

Grundet den aktuelle kvalitet på indkøbsdata og mangel på offentlige databaser, som på detaljeret niveau kan beregne klimaaftrykket fra indkøbskategorier og enkelte varer, vil baseline vil ikke være detaljeret nok til fx at vise effekten af at udskifte et konventionelt produkt med et mere bæredygtigt alternativ. Derfor indebærer reduktionsstrategien forbedring af datagrundlaget og opdatering af beregningsmodellen med mere detaljerede emissionsfaktorer. Dette vil understøtte systematisk fastsættelse af mål og virkemidler tilpasset de konkrete indkøbsområder samt sikre, at indsatsen lægges der, hvor effekten er størst. Med strategien vil der årligt blive udvalgt fokusområder, eksempelvis 'fødevarer og kantinedrift' eller 'transport', hvor der systematisk arbejdes med at udbygge datagrundlaget og implementering af virkemidler. Reduktionsinitiativerne vil blive udformet i samråd med slutbrugerne, samt med inddragelse af relevante forvaltninger og leverandører.

Der vil årligt blive fulgt op på strategiens målopfyldelse på baggrund af de virkemidler der er igangsat, samt disses forventede effekt. Således vil det på sigt være muligt at afrapportere på et evt. kvantitativt reduktionsmål.

Virkemidler

Valg af virkemidler til at opnå klimareduktioner afhænger af mulighederne på det enkelte indkøbsområde og af dataunderstøttelse. Der fremsættes derfor forslag om en samlet værktøjskasse med virkemidler, der efter en konkret vurdering af egnethed kan bringes i spil på det enkelte indkøbsområde.

- a. *Anvendelse af mindstekrav og/eller anvendelse af konkurrenceparametre i udbud til reduktion af klimaaftrykket*

Københavns Kommune har stor erfaring med implementering af klima- og miljøkrav i udbud og anses i mange henseender som frontløber på området. Der eksisterer derfor allerede på nuværende tidspunkt en række muligheder for at lade klimavenlige produktionsmetoder, produktversioner, mærkninger mv. indgå i udbuddet enten som et mindstekrav eller et konkurrenceparameter. Dette anvendes på nuværende tidspunkt eksempelvis for grønne leverandørkøretøjer og miljømærkede produkter. I takt med at baseline og klimastyringsmodellen beskrevet ovenfor etableres, kan effekten på de enkelte tiltag i stigende grad måles og prioriteres. Implementering af nye systematiske mindstekrav og konkurrenceparametre til reduktion af klimaaftryk forelægges til politisk beslutning.

b. *Konkurrenceparametre om mindst udledende tilbud (skyggepris)*

Sammenligning af to tilbud på baggrund af klimabelastning er afhængigt af præcise og detaljerede udledningsdata på produktniveau. Når data er tilstrækkeligt udbygget, vil det derfor være muligt at anvende klimaaftryk som konkurrenceparameter i udbud. Tiltaget forventes mulig på nybyggeri fra 2023 og transport derefter. Borgerrepræsentationen har den 5. maj 2022 vedtaget medlemsforslag om skyggepris eller CO₂-afgift på alle indkøb over kr. 50.000 til indarbejdelse i indkøbspolitikken (bilag 2). Besvarelsen af medlemsforslaget vil indeholde mulige modeller for indførelse af skyggepriser. Det forventes at besvarelsen fremlægges efteråret 2022.

c. *Implementering af interne kvantitative forbrugsbegrænsninger på udvalgte indkøbsområder.*

Forbrugsbegrænsninger kan anvendes, når data understøtter differentiering mellem varegrupper eller produkttyper. På områder, hvor data understøtter det, og hvor der er tilgængelige alternativer for forbrugeren, vil det fra 2023 være muligt at fastsætte begrænsninger. Dette virkemiddel er fx egnet på områder, hvor en intern CO₂-afgift ikke kan anvendes – eksempelvis fordi området er takstfinansieret, som det er tilfældet for en del fødevarer. Implementering af forbrugsbegrænsninger på udvalgte områder forelægges til politisk beslutning.

d. *Anvendelse af CO₂-afgift på op til 1500 kr./ton., hvor det er muligt.*

En CO₂-afgift anvendes internt som adfærdsregulerende virkemiddel ved at pålægge indkøb merudgift pba. CO₂-udledning. En ensartet afgift vil give tilskyndelse til, at alle reduktionstiltag, der er billigere end afgiften, realiseres, mens dyrere tiltag ikke gennemføres. Derved bidrager den ensartede afgift til, at omstillingen sker, hvor det er billigst. En CO₂-afgift på 1500 kr. pr. ton vil eksempelvis aktuelt give en samlet omkostning på 21,3 mio. kr. for kommunens forbrug af strøm, eller omtrent 7 mio. kr. for kommunens samlede forbrug af oksekød.

En intern afgift er afhængig af datakvaliteten på hhv. kommunens indkøbsdata og emissionsfaktorer og kan implementeres på indkøbsområder løbende på områder hvor det er hensigtsmæssigt, data understøtter det, og der er tilgængelige produktalternativer.

Der vil i forbindelse med besvarelsen af medlemsforslag om skyggepris eller CO₂-afgift (bilag 2) blive fremlagt modeller for indførelse af en CO₂-afgift i Københavns Kommune, herunder hvordan den kan implementeres under hensyntagen til slutbrugeren, samt takstfinansierede

indkøbsområder og indførelse af CO₂-afgifter på statsligt niveau. Mindst en model vil tage udgangspunkt i Klimarådets anbefalinger om en CO₂-afgift på 850 kr. pr. ton stigende til 1.500 kr. pr. ton jf. vedtaget ændringsforslag 2. Det forventes at besvarelsen af medlemsforslaget fremlægges efteråret 2022.

e. Oprettelse af Klimafond til reduktion af klimaaftrykket fra indkøb til dækning af meromkostninger grundet klimakrav i udbud

Ambitiøse klimareduktioner forudsætter i mange tilfælde finansiering. På nuværende tidspunkt er der ikke truffet en generel beslutning i Københavns Kommune om prioritering af produkter med et lavere klimaaftryk. Et "grønt først" princip, der angiver en generel præference for den mest klimavenlige løsning såfremt funktionalitet og øvrige vilkår svarer til en konventionel løsning og prisen ikke er væsentligt højere, vil sikre at de lavthængende reduktionspotentialer realiseres. Oprettelsen af en Klimafond til reduktion af klimaaftrykket fra indkøb, som finansierer merprisen på prioriterede udbud, vil sikre at yderligere ambitiøse reduktionspotentialer realiseres. Klimafonden er således en forudsætning for, at de øvrige virkemidler kan anvendes.

Københavns Kommunes indkøb udleder løst estimeret 600.000 tons CO₂ om året. Afgiftsbelastningen for kommunes samlede CO₂-udledning fra indkøb ved en CO₂-pris på 850-1.500 kr./ton er derved 510-900 mio. kr. Reduktionsværdien ved en reduktionsmålsætning på 50 pct. vil tilsvarende være 255-450 mio. kr. Til sammenligning har kommunen i gennemsnit i årene 2019-2021 købt ind for 13,4 mia. kr. inkl. byggeri og anlæg.

Klimafonden indebærer en fælles finansiering af meromkostningerne på tværs af kommunen og midlerne kan derfor afsættes på budgettet ud fra reduktionsbehov og vedtaget CO₂-pris. Finansiering af konkrete reduktionstiltag via Klimafonden bør vurderes på baggrund af fx pris/reduktion ratio, for at sikre at de mest omkostningseffektive reduktioner prioriteres. Med godkendelse af nærværende indstilling der blive udarbejdet budgetnotat til forhandlingerne om Budget 2023 med angivelse af modeller for prioritering af klimavenlige produkter, og herunder finansiering af en Klimafond.

Hensyn til slutbrugeren

De fremsatte virkemidler til reduktion af klimabelastningen fra indkøb i Københavns Kommune kan betyde ændringer i kommunens indkøb og dermed have betydning for slutbrugerne. Når virkemidlerne implementeres, vil det ske under hensyntagen til slutbrugeren, og de konkrete reduktionsinitiativer vil blive udformet i samråd med disse, samt med inddragelse af forvaltningerne og leverandørerne. Særligt

indførslen af kvantitative forbrugsbegrænsninger, samt for anvendelsen af en CO₂-afgift som adfærdsregulerende virkemiddel, skal det sikres, at der er tilgængelige alternativer til klimabelastende varer og services, samt at virkemidlerne ikke påvirker forvaltningerne/slutbrugerne skævt. Derudover vil Klimafonden sikre, at finansiering af omkostningsdri- vende reduktionstiltag ikke påvirker slutbrugeren økonomisk.

Borgerrepræsentationens beslutning om virkemidler til CO₂-reduktion i indkøb, vil blive koordineret med den kommende indkøbspolitik. Øko- nomiudvalget behandler på mødet den 14. juni et udkast til indkøbspol- itik og sender udkastet i høring i fagudvalg. En endelig sag med vedta- gelse af indkøbspolitikken forelægges herefter Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen ultimo 2022.

Økonomi

Sagen har ingen økonomiske konsekvenser.

Videre proces

Såfremt det godkendes i Økonomiudvalget, forelægges indstillingen Borgerrepræsentationen i juni 2022 som løsning på medlemsforslaget af 4. november 2021.

Konkrete modeller for indførsel af en CO₂-afgift og anvendelse af skyg- gepriser i Københavns Kommune fremlægges efteråret 2022 som be- svarelse af medlemsforslag af 5. maj 2022.

Budgetnotat med modeller for prioritering af klimavenlige indkøb og oprettelse af en Klimafond i Københavns Kommune udarbejdes til Bud- get 2023, såfremt dette godkendes.

Konkret anvendelse af virkemidlerne forelægges til politisk beslutning.

Fastsættelse af reduktionsmålsætning og afrapportering på samme vil foregå med reference til/i forbindelse med den kommende Klimaplan 2035.

Bilag

Bilag 1 - Medlemsforslag om at sidestille klimapåvirkning og økonomi i kommunens indkøbspolitik (2021-0342749)

Bilag 2 - Medlemsforslag om skyggepris eller CO₂-afgift vedtaget i Bor- gerrepræsentationen 5. maj 2022