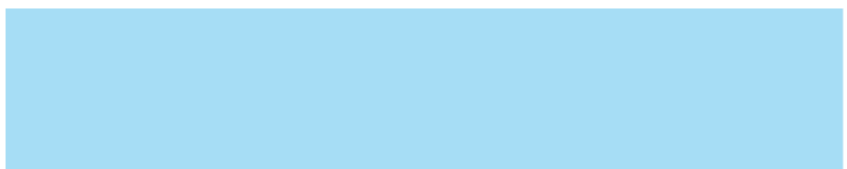




**Vedlegg 4 til konkurransebestemmelsene**  
**Begrunnelse for unntak fra krav om vekting av**  
**klima- og miljøhensyn**

Statlig fellesavtale om kjøp av hotellovernatting -  
Norge



## Kunnskapsgrunnlag om klimaavtrykk og miljøbelastning ved anskaffelsen og markedsdialog

I forbindelse med anskaffelsen har Statens innkjøpssenter gjennomført flere tiltak for å danne kunnskapsgrunnlag for relevante krav eller kriterier.

Statens innkjøpssenter har hatt flere dialogrunder med leverandørmarkedet. Første runde ble gjennomført høsten 2025, hvor Statens innkjøpssenter sendte ut en markedsundersøkelse om blant annet markedets klima- og miljøtiltak og etterspurte innspill og forslag til krav eller tildelingskriterier som kunne redusere anskaffelsens klimaavtrykk og miljøbelastning (heretter klima- og miljøbelastning). Innspillene ble etterfulgt av én-til-én møter, hvor Statens innkjøpssenter utfordret leverandørene på å gå i dybden på klima og miljø. I tillegg ble utkastet til konkurransegrunnlag sendt ut på veiledende kunngjøring april 2026 med tilhørende spørsmålsskjema om blant annet miljøkravene.

Det er flere miljøsertifiseringer i det norske markedet. Det omfatter både miljøledelsessystemer og miljømerker, som Svanemerket, Miljøfyrtårn og Green Key. Som en del av den innledende kartleggingen og kunnskapsgrunnlaget har Statens innkjøpssenter gjennomgått de underliggende kravene i ordningene Svanemerket, Green Key og Miljøfyrtårn, sett hen til hvilke klima- og miljøbelastninger og -elementer som det stilles krav til i disse ordningene og hentet inspirasjon til utarbeidelse av krav i anskaffelsesdokumentene. I tillegg er det gjennomført møter med representanter fra alle disse ordningene for å ytterligere kartlegge de viktigste klima- og miljøbelastningene for denne type tjeneste, hva slags krav eller kriterier som kan være relevante, og hvordan markedsaktørene jobber med bærekraft.

Vi har også gjennomgått innkjøpssenterets tidligere avtale om hotellovernatting. Den første statlige fellesavtalen for hotellovernatting ble inngått i januar 2023. På det tidspunktet ble det stilt kontraktsvilkår – altså krav som skulle oppfylles i løpet av avtaleperioden – for å ivareta miljøhensyn i en bransje som den gang ble vurdert som mindre moden. Siden da har hotellene jobbet systematisk med å redusere klima- og miljøbelastninger, blant annet gjennom konkrete tiltak og omfattende miljøsertifisering. Bransjen anses derfor som moden i dag.

Statens innkjøpssenter har i tillegg også sett gjennom et stort antall anskaffelsesdokumenter fra tidligere anskaffelser innenfor kategorien hotelltjenester. Erfaringene viser at noen oppdragsgivere benytter tildelingskriterier på de ulike klima- og miljøbelastningene, mens andre, og særlig i de større avtalene, velger å stille krav istedenfor tildelingskriterier, da de mener markedet er modent og det gir bedre miljøeffekt. Felles for alle er at de prioriterer de mest sentrale klima- og miljøbelastningene, som for eksempel energi, vann og avfall.

Statens innkjøpssenter har også vært i kontakt med andre offentlige oppdragsgivere, blant annet SKI i Danmark og Upphandlingsmyndigheten i Sverige.

Gjennom markedsdialogen og kartleggingen har Statens innkjøpssenter identifisert de mest relevante og vesentlige klima- og miljøbelastningene knyttet til kjøp av hotellovernattingstjenester i Norge. De mest sentrale klima- og miljøbelastningene er knyttet til hotellenes:

- energiforbruk (herunder oppvarming og bruk av elektrisitet),
- vannforbruk,
- avfallshåndtering,
- bruk av renholds- og hygieneprodukter,
- klima- og miljøvennlig mat, kjøttforbruk og matsvinn
- bruk av forbruksvarer og
- bruk av engangsartikler

I tillegg er det også relevant å ta hensyn til klima og miljøbelastningen fra transport til og fra hotell.

## Krav og tiltak for å redusere klima- og miljøbelastningen

Det fremgår av [DFØs veileder til klima- og miljøhensyn punkt 6.1.1](#) i offentlige anskaffelser (heretter DFØs miljøveileder) at terskelen for når det er «klart» at det gir bedre klima- og miljøeffekt å stille klima- og miljøkrav i kravspesifikasjonen fremfor å vekte klima- og miljøhensyn med minimum 30 prosent, må fastsettes konkret. Under redegjøres det nærmere for vurderingene som er gjort.

Statens innkjøpssenter vurderer det slik at det er klart at klima- og miljøkrav i kravspesifikasjonen i denne konkurransen vil gi en bedre klima- og miljøeffekt enn bruk av tildelingskriterier. Dette fordi kravspesifikasjonen sikrer at alle leverandørene oppfyller visse krav på et visst nivå for klima og miljø. Ved bruk av tildelingskriterier vil det heller overlates til markedet hvilken klima- og miljøeffekt den aktuelle anskaffelsen vil få, og det sikres ikke krav til eller et minimumsnivå på leverandørenes tilbudte klima- og miljøeffekt.

I [DFØs miljøveileder punkt 6.1.2](#) og [DFØs regelverksveileder punkt 8.8.3.2](#) er det fremholdt at når mange leverandører i et marked kan oppfylle bestemte krav til kvalitet sier man at markedet er modent. I et slikt marked vil det ikke være egnet å bruke tildelingskriterier (i dette tilfellet miljø som kvalitetshensyn) som kriterium for å skille leverandørene, ettersom alle typisk vil kunne oppnå samme score, og effekten av kriteriet utlignes. Dette har også sammenheng med at krav er ikke-relative, mens tildelingskriterier er relative, og at det å stille krav er den eneste måten å sikre at et gitt klima- og miljøhensyn oppnås, forutsatt at markedet kan levere.

Vi estimerer at et flertall av hotellene i Norge enten er sertifisert i tråd med Svanemerket, Miljøfyrtårn eller Green Key, og de aller fleste som har besvart markedsundersøkelsen er det. Basert på markedsdialogen er det blitt klart at bransjen fremstår som moden, og samtlige av leverandørene gjør en rekke ulike tiltak for å redusere klima- og miljøbelastninger. Det knytter seg i stor grad til de nevnte klima- og miljøbelastningene som identifisert over. Det er noen nyanser og forskjeller mellom hva vi vet om minimumsnivået av oppfyllelse, og vi erfarer at ulike hoteller og ulike sertifiseringer kan ha ulik innbyrdes vektlegging av de vesentlige klima- og miljøbelastningene, men vi kan overordnet sett konkludere med at vi har å gjøre med et modent marked.

Ved bruk av tildelingskriterier vil vi ikke kunne *sikre* krav til eller et visst nivå på leverandørenes klima- og miljøeffekt. Vi har eksempelvis erfart gjennom leverandørdialogen, også i andre konkurranser, at en rekke leverandører til tross for invitasjon, ikke deltar i markedsdialogen, og at det derfor kan komme til aktører som har en annen miljøprofil. Det fremgår av dette at krav vil sikre at den ønskede klima- og miljøeffekt faktisk oppfylles også fra disse, ettersom leverandørene *skal* oppfylle kravene.

Å stille krav vil i slike tilfeller garantere en effekt, mens man ved bruk av kriterier kan risikere å få lav oppnåelse og liten miljøeffekt, slik det også påpekes i [DFØs miljøveileder punkt 6.1.3](#) og [DFØs regelverksveileder punkt 8.8.5.2](#). Da vil tildelingskriterier være mindre egnet til å skille mellom leverandørene. Poenget i veilederen vil gjelde tilsvarende for tilfeller der man ser at leverandørene, som her, generelt kan levere høy oppnåelse og god miljøeffekt. I denne anskaffelsen fremstår det som uklart hvilken mereffekt det vil ha å (kun) premiere klima- og miljøoppfyllelse som tildelingskriterium, eller om samtlige leverandører da vil score svært høyt eller likt.

For å sikre at det er klart at krav i kravspesifikasjonen gir en bedre klima- og miljøeffekt enn kriterium, vil det være en kombinasjon av krav til ovennevnte klima- og miljøbelastninger som vil gi størst effekt. Det er Statens innkjøpssenters vurdering at den samlede effekten av disse kravene vil overstige effekten av å stille tildelingskriterier om samme klima- og miljøhensyn.

Statens innkjøpssenter vil understreke at det er kombinasjon av disse relativt strenge kravene relatert til de relevante klima- og miljøbelastningene som til sammen sikrer høyere effekt enn bruk av kriterium. Det kan være at én enkeltleverandør alene vil kunne levere bedre på ett eller et fåtall av kravene dersom de var stilt som kriterium, men det er Staten innkjøpssenters vurdering at det er klart at klima- og miljøeffekten ved å stille *kombinasjonen* av klimakravene som benyttes i denne anskaffelsen, er større enn det ville vært om hvert krav ble oppstilt som kriterium.

Dersom tildelingskriterier hadde blitt benyttet i konkurransen, kan i teorien dårlig oppfyllelse på miljøkriterium hos en leverandør også utjevnes av lavere tilbudt pris, mens kravene – og ikke minst kombinasjonen av krav til alle sentrale klima- og miljøbelastninger – sikrer en garantert effekt.

Under kommenterer vi de enkelte krav:

- Gjennom å stille krav til at hotellenes energiforbruk skal være under en maksimumsgrense, og i tillegg stille krav om tiltak for å redusere energiforbruket, er det oppstilt krav som gir bedre effekt enn et tildelingskriterium som åpner opp for et valgfritt nivå på energibruk og tiltak hos hotellene. I tillegg vil et slikt krav sette en grense mot en senere økning av energiforbruket. Det er også stilt krav til rapportering av energiforbruk og sanksjon ved forsinket oversendelse av statistikk.
- Kravet om en konkret grenseverdi for vannforbruk vil ha tilsvarende virkning som nevnt over. I tillegg er det her stilt konkrete krav om at leverandørene skal ha konkrete tiltak og rutiner knyttet til måling, oppfølging og reduksjon av vannforbruket, og noen konkrete punkter til hva disse tiltakene og rutinene skal gjelde for, som

anses å ha betydelig effekt. Det er også stilt krav til rapportering av vannforbruk og sanksjon ved forsinket oversendelse av statistikk.

- Å stille krav om type 1-miljømerker for renholds- og hygieneprodukter innebærer at det stilles strenge klima- og miljøkrav til produktene, som dekker en betydelig andel av miljøbelastningene i produktets livssyklus sammenlignet med andre typer miljømerker. Ved å henvise til type 1, setter innkjøpssenteret opp en terskel for hvilke produkter som tillates, som gir bedre effekt enn andre typer miljømerker. Det vil også sikre at *alle* produkter som omfattes av kravet har god miljøeffekt. I markedsdialogen ser vi at enkelte leverandører opplyser å «etterstrebe» å benytte miljømerkede produkter. Statens innkjøpssenter mener at det å stille et krav om dette også vil kunne påvirke markedets omlegging i en mer klima- og miljøvennlig retning, som vil gi en bedre effekt sammenliknet med frivillig nivå for bruk av slike produkter.
- Krav til systemer, rutiner og tiltak for å redusere matsvinnet vil gi en bedre, garantert effekt enn et frivillig tildelingskriterium. De konkrete kravene til tiltak som er stilt, er også basert på DFØs analyser av hva som er de mest effektive tiltakene for å redusere matsvinn og Miljødirektoratets kartlegging av hvilke tiltak som har mest potensiale for klimagassreduksjon innenfor jordbruk.
- Når det gjelder matservering er det å spise i tråd med kostrådene (og dermed redusere forbruket av rødt kjøtt og øke andelen plantebaserte matvarer) det tiltaket med størst potensial for å redusere utslipp i jordbrukssektoren (iht. Miljødirektoratets klimatiltaksrapport 2026). Det gir dermed stor effekt å stille et krav om klima- og miljøvennlig matservering, herunder plan for reduksjon av kjøttforbruk og økt utvalg plantebaserte retter og tilbud om vegetarisk alternativ for samtlige hoteller ved frokostserveringen.
- Når det gjelder avfallssortering vil bevisstgjøring og nudging hos gjestene og ansatte ved å stille krav til at avfall fra hotellet kildesorteres, og at hotellet tilrettelegger for kildesortering på gjesterommene, samt informasjon om kildesortering, gi bedre effekt enn tildelingskriterier.
- Fullstendig forbud mot engangsartikler på enkelte typer varer på rom og spisestedet, med noen unntak, vil begrense klima- og miljøbelastningen fra produksjonen av slike artikler. I markedsdialogen kom det frem at det hos enkelte hoteller tas initiativ for å redusere bruken av engangsprodukter. Statens innkjøpssenter mener at et krav om dette vil påvirke markedet i positiv retning. I tillegg vil krav til FSC og type 1-miljømerking av for eksempel emballasje bidra til å flytte bruken av slik emballasje i mer miljøvennlig retning.
- Når det gjelder økologi er dette et punkt hvor det fremstår som noe uklart hva markedet kan levere. Flere av leverandørene oppgir å kjøpe inn en andel økologisk mat, men konkretiserer ikke hvor mye. Etter Statens innkjøpssenters vurdering vil det derfor gi en klart bedre effekt å stille et krav som alle skal oppfylle. Kravet er også utformet slik at et minsteantall av produktene skal være fordelt på ulike kategorier.

I tillegg er det tatt med i vurderingen hvordan denne anskaffelsen er organisert. I utgangspunktet er det tale om å inngå avtale med 343 hoteller. I tillegg er kontrakten organisert med lokasjoner. Det innebærer at Norge er delt inn i 81 avgrensede lokasjoner/kontrakter som leverandørene kan tilby hotelltjenester innenfor. Det vil altså ikke bare være ett hotell per lokasjon, men mellom 2 og 31. Statistikk viser at hotellavtalen

innebærer 219 500 hotelldøgn per år. Ved å stille krav sikrer innkjøpssenteret at samtlige av hotellene oppfyller konkrete krav som gir effekt. Det vil gi en bedre effekt enn dersom man overlater til hotellene selv å avgjøre hvilken klima- og miljøeffekt eller -prestasjon de frivillig vil tilby, også sammenliknet med en mindre avtale med få hoteller og leverandører. Dersom samtlige klima- og miljøelementer hadde blitt tatt inn i tildelingskriteriene, ville enkelte hoteller kunne bli tildelt kontrakt uten å levere klima- og miljøeffekt.

Statens innkjøpssenter har implementert det såkalte UFF-rammeverket (unngå, flytte og forbedre) i konkurransestrategien og konkurransedokumentene. Brukt i klima- og miljøsammenheng bygger rammeverket, og kravene i denne konkurransen, på å unngå og redusere aktiviteter eller handlinger som gir utslipp, flytte aktiviteten gjennom å endre måten den blir gjennomført på, og forbedre aktiviteten, for eksempel gjennom teknologiforbedringer eller mer effektiv ressursbruk. Vi har kombinert funksjonskrav (for eksempel om grenseverdier og systemer og rutiner) med konkrete krav til bestemte tiltak. Det er valgt en hovedvekt på krav som har direkte effekt, men også krav som har en mer indirekte effekt.

Erfaringsmessig vil strategier, rutiner og tilhørende tiltak kunne ha stor betydning for klima- og miljøeffekten av tiltakene en virksomhet gjennomfører, for eksempel for å redusere forbruket i tråd med UFF-modellen. På den måten sikrer man en systematisk tilnærming til de viktigste klima- og miljøbelastningene og -effektene, fremfor å kun predefinere noen tiltak som krav. Samtidig har innkjøpssenteret vært bevisste på å sikre at kravene er konkrete og bindende for leverandørene, og det underbygger kravenes effekt at de i hovedsak ikke er formulert som noe leverandøren skal «tilstrebe» eller «jobbe for».

Det er også tatt hensyn til at vi ser at leverandørene kan jobbe med tiltak, for eksempel for energieffektivisering, på en rekke ulike måter, og at egenskapene ved hotellet spesifikt vil kunne påvirke hva som er de beste tiltakene. Derfor vil hotellet selv, eller i noen tilfeller leverandøren, være best egnet til å vurdere hvilke konkrete tiltak som er relevante.

I tillegg er det lagt opp til at kravene skal gi mereffekt på sikt, ved at det bes om statistikk og rapportering fra leverandørene i kontraktsoppfyllelsesperioden. Det er også lagt opp til et kontrollregime med rapportering til Avtaleeier og sanksjonsbestemmelse for forsinket innlevert miljørapportering, for å sikre at kravene blir fulgt opp.

Det er også stilt krav om rapportering av aktivitetsdata som Statens Innkjøpssenter skal benytte til CO<sub>2</sub>-utslippsutregninger. Det er et mål at brukerne av avtalen skal kunne bruke resultatene for å se og vurdere klima- og miljøbelastningen ved bruken av avtalen og gjøre interne tiltak for å redusere belastningen, for eksempel gjennom redusert forbruk.

På dette grunnlaget mener Statens innkjøpssenter at det er klart at det å stille klima- og miljøkrav i kravspesifikasjonen vil gi bedre effekt enn å anvende tildelingskriterier.