



Politidirektoratet
v/ Nina Helmersen Østvold

NORWEGIAN POLICE SHARED SERVICES

Deres referanse:
201604447

Vår referanse:
2016/01106-2

Sted, Dato
Oslo, 06.02.2017

VEDR. HØRING PÅ NY FORSKRIFTSBESTEMMELSE I REGELVERKET OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER - BEMERKNINGER FRA POLITIETS FELLESTJENESTER

Politiets fellestjenester (PFT) viser til e-post av 29. november 2016 fra Politidirektoratet hvor vi ble forelagt "ny forskriftsbestemmelse om miljø i regelverket om offentlige anskaffelser" til høring. Vi har knyttet våre bemerkninger utelukkende til den foreslåtte § 7-5a til forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften).

Generelt

PFT er stillet seg tvilende til at den foreslåtte forskriftsbestemmelsen får den ønskede effekten. Vår vurdering er at endring i forskrift nødvendigvis er den mest hensiktsmessige måten å oppfylle departementets formål; få et nyttig virkemiddel i arbeidet med å redusere klima- og miljøutslippene, jf. høringsnotatets punkt 3, første avsnitt. Vår vurdering er at forslaget slik det foreligger vil kunne virke mot sin hensikt, og vil derfor foreslå en annen regulering.

Forholdet mellom lov og forskrift

Departementet påpeker i høringsnotatets punkt 2 at et viktig grep for å oppnå grønnere innkjøp har vært den nye § 5 i lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven). Bestemmelsens første og andre ledd lyder:

"Statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer skal innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning, og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant. Dette skal blant annet skje ved at oppdragsgiveren tar hensyn til livssyklus-kostnader. [...]"

Oppdragsgiveren kan stille egnede krav og kriterier knyttet til ulike trinn i anskaffelsesprosessen, slik at offentlige kontrakter gjennomføres på en måte som fremmer hensyn til miljø, innovasjon, arbeidsforhold og sosiale forhold, forutsatt at kravene og kriteriene har tilknytning til leveransen." (vår utheving)

Som et tillegg til dette, har departementet foreslått følgende ordlyd til anskaffelsesforskriften § 7-5a, første ledd:

Politiets fellestjenester

Majorstua
Post: Postboks 8031 Dep, 0030 OSLO
Besøk: Fridtjof Nansens vei 14

Tlf: 61 31 80 00
Faks: 61 31 80 01
E-post:
post.fellestjenester@politiet.no

Org. nr.: 974 761 157
giro: 7694.05.08343
www.politi.no

"Oppdragsgiveren skal legge vekt på å minimere miljøbelastningen ved sine anskaffelser og kan stille miljøkrav og kriterier i alle trinn av anskaffelsesprosessen der det er relevant og knyttet til leveransen."

Vår vurdering er at det i realiteten ikke er noen vesentlig forskjell mellom lovens ordlyd "reduere skadelig miljøpåvirkning, og fremme klimavennlige løsninger" og forskriftsutkastets "minimere miljøbelastning". Dette underbygges av departementets egne merknader til disse to bestemmelsene i høringsnotatet:

Om lovens § 5 (*høringsutkastet punkt 2, tredje avsnitt*):

"Bestemmelsen stiller krav til oppdragsgivers samlede anskaffelsespraksis og forutsetter at den enkelte virksomhet utarbeider overordnede rutiner eller retningslinjer om hvordan miljø- og klimahensyn skal ivaretas i deres organisasjon, og at disse retningslinjene reflekteres i de enkelte anskaffelsene. Det å ha en helhetlig plan vurderes som en forutsetning for at oppdragsgiverne skal lykkes med målet om grønnere innkjøp."

Om utkast til § 7-5a (*høringsutkastet punkt 3, første avsnitt*):

"Dette innebærer at oppdragsgiver må gjennomgå sin anskaffelsespraksis og få en oversikt over hvor de største miljøbelastningene er og hvordan de mest hensiktsmessig kan reduseres. Her vil det være relevant å finne ut hvilke anskaffelser som utgjør de største miljøbelastningene og følgelig vil kunne ha størst effekt av at det stilles gode og effektive miljøkrav."

Slik vi ser det, pålegges oppdragsgiver gjennom lovens § 5 og forskriftsutkastets § 7-5a en plikt til å gjøre de samme vurderingene om miljø i sin anskaffelsespraksis på overordnet nivå og i hver anskaffelse; plikten er bare beskrevet på to forskjellige måter. Dette gjør etter vår oppfatning forskriftsforslagets § 7-5a første setning unødvendig, og vil kunne skape forvirring blant oppdragsgivere i stede for å være et virkemiddel. Vi vil derfor oppfordre departementet til å vurdere denne delen av bestemmelsen på nytt. Vi mener at det vil være mer hensiktsmessig å fokusere på god og omfattende veiledning til bruken og forståelsen av lovens § 5. Slik veiledning bør gi nærmere angivelse av hvor langt kravet til miljø går i de enkelte anskaffelser, sett opp mot proporsjonalitetsprinsippet og kravet til konkurranse, jf. også høringsnotatets punkt 3, siste avsnitt.

Vektingen av miljø som tildelingskriterium

Stortingets anmodningsvedtak gjaldt også vektingen av miljø som tildelingskriterium, og i utkastet til § 7-5a andre ledd er det valgt følgende ordlyd:

"Der miljø brukes som tildelingskriterium, bør det minimum vektas 30%."

Det fremstår for oss som uklart hvordan dette er ment ift. øvrige bestemmelser om vektlegging av miljø som tildelingskriterium. Anskaffelsesforskriftens del I inneholder ikke bestemmelser om tildeling. For del II angis "miljø" som et eksempel på et tildelingskriterium, jf. § 8-11 og anskaffelsesforskriftens del III, § 18-1 (1) stadfester at oppdragsgiver skal velge tilbud på grunnlag av:

- a) den laveste prisen
- b) den laveste kostnaden, eller
- c) det beste forholdet mellom pris eller kostnad og kvalitet

Ved valg av bokstav c, er "miljømessige egenskaper" nevnt som et mulig tildelingskriterium, jf. anskaffelsesforskriftens § 18-1 (3). Videre følger det av lovens § 5 at oppdragsgiveren skal ta hensyn til livssyklus kostnader når miljø er relevant for anskaffelsen, og beregningen av livssyklus kostnader er nærmere omtalt i bl.a. anskaffelsesforskriftens § 18-1 (2) og § 18-2. Vi viser også til anskaffelsesforskriften § 4-5, bokstav d, som definerer "livssyklus" til å omfatte:

"alle faser i hele varens, tjenestens eller bygge- og anleggsarbeidets levetid fra anskaffelsen av råvarer eller opparbeidingen av ressurser, til avhendingen, kasseringen eller opphøret. Dette inkluderer blant annet forskning og utvikling, produksjon, handel, transport, bruk og vedlikehold"

Dette tilsier m.a.o. at oppdragsgiver må vurdere alle aspekter for ytelsen/leveransen når det skal vurderes om det er relevant å hensynta miljø, og hvordan det skal hensyntas. For å ta departementets eksempel med el-bil; Oppdragsgivers vurdering vil ikke nødvendigvis tilsi at det er tilstrekkelig å sette et minstekrav til at man skal levere en el-bil og si at det er "null-utslipp" og miljøvennlig. Andre problemstillinger oppdragsgiver må vurdere i et livssyklusperspektiv, jf. også lovens § 5, kan f.eks. være; Hvordan produseres delene til el-bilen? Hvordan produseres batteriet? Hvordan settes bilen sammen? Har det noen miljøpåvirkning i positiv eller negativ grad? Hvordan fraktes den til Norge og senere oppdragsgiver? Hvilke kostnader er knyttet til bruk og vedlikehold av bilen, og har det noen miljøpåvirkning i positiv eller negativ grad sett i forhold til andre biler? Må bilen vedlikeholdes oftere? Hvis deler av el-bilen (f. eks batteriet) må byttes etter en tid, hva er miljøbelastningen på avhendingen av batteriet? Hvor lang levetid har en el-bil knyttet til andre biler? Hvis en el-bil har kortere levetid, og må kassereres etter kortere tid enn andre biler, vil ikke det ha en miljøbelastning sett i livssyklusperspektivet?

Dette kan være problemstillinger oppdragsgiver allerede må stille til et produkt i lys av lovens § 5, og oppdragsgiver har som oppgitt over allerede mange muligheter for å hensynta miljø i tildelingsvurderingen. Vi har forståelse for at departementet på bakgrunn av Stortingets anmodningsvedtak må utarbeide en forskriftsbestemmelse, men vi mener den må være klarere. F. eks. er det for oss uklart om departementet med sin ordlyd i forslaget til § 7-5a kun har ment 30% vektning der miljø er en del av kvalitetsvurderingen, eller 30% av det totale tildelingsvurdering uavhengig av om miljø gjenspeiles under kvalitet, pris/kostnad eller en kombinasjon. Det at tildelingsbestemmelsene i §§ 8-11 og 18-1 har ulik ordlyd når det gjelder miljø, gjør ikke tolkningen enklere. Hvis det med valg av ordet "miljø" i forslaget kun er ment å henspeile på kvalitetsvurderingen, vil det tilsi at oppdragsgiver i slike anskaffelser, ved å følge kravet om å vektlegge livssyklus kostnader ved miljø, til sammen vektlegger miljø mer enn 30%. Dette er et forhold som bør klargjøres i forskriftsbestemmelsen.

Når det gjelder departementets vurderinger av hvorfor man setter 30%-vektning som et børkrav, og ikke et skal-krav, er vi det store og hele enige i departementets vurderinger om viktigheten av å gi oppdragsgiver fleksibilitet til å hensynta miljø i de enkelte anskaffelser. Vi anser det som positivt at departementet anerkjenner at det ikke alltid vil være mest hensiktsmessig å ivareta miljø gjennom tildelingsvurderingen.

Vi er allikevel ikke enig i departementets vurdering på hvorfor miljø bør vektes 30% dersom det benyttes som tildelingskriterium (høringsnotatets punkt 3, nest siste avsnitt):

"Der oppdragsgiver velger å stille miljøkrav som tildelingskriterium, så bør miljø minimum vektes 30% i konkurransen. Minimum 30% vektning vil gi et tydelig signal til leverandørene om at miljø

er viktig og bør også settes såpass høyt for å gi en ønsket miljøeffekt. *Dersom miljøkriteriet vektes lavere, vil dets betydning for utfallet i konkurransen fort kunne bli liten og oppdragsgiver kan i verste fall ende opp med en ytelse der miljø ikke er hensyntatt i det hele.*" (vår utheving)

Etter vår vurdering må det her skilles mellom flere scenarier. Vi kan være enige i at dersom oppdragsgiver kun hensyntar miljø under tildelingsvurderingen, så må man antakelig opp på et nivå på 30 % eller mer av totaliteten for å oppnå ønsket effekt ift. å hensynta miljø. I anskaffelser der hensynet til miljø allerede er inkludert som en del av kvalifikasjonsfasen, minstekrav/absolutte krav og/eller kontraktskrav, er vår oppfatning at dette stiller seg annerledes. Det kan være grunner til at oppdragsgiver ønsker å oppfordre leverandørene til å hensynta miljø, og således gi uttelling for dette enten gjennom tildelingskriteriene kvalitet og/eller pris eller kostnad.

Vår vurdering er derimot at departementets forslag oppmuntrer til det motsatte, da det sies at dersom oppdragsgiver velger å inkludere miljø som et tildelingskriterium – uavhengig av i hvor stor grad oppdragsgiver har inkludert miljø ellers i anskaffelsen – så bør dette vektlegges med minst 30%. Vi er oppmerksomme på at dette ikke er et skal-krav i forskriften, og at man således kan avvike dette, men signaleffekten som da settes gjennom Stortingets anmodningsvedtak, forskriftsbestemmelsen og departementets høringsnotat, herunder spesielt uttalelsen sitert over, gjør at vi er bekymret for at en vekting som er vesentlig lavere enn 30% (f. eks. 10-15%) gjennom KOFA- og/eller rettspraksis vil bli ansett som for lav. En mulig konsekvens av den foreslåtte bestemmelsen vil da være at oppdragsgiver for å unngå denne problemstillingen, nøyer seg med å hensynta miljø i andre trinn av anskaffelsesprosessen enn tildelingsvurderingen selv om det hadde vært hensiktsmessig å også ha det i tildelingen. Årsaken kan da være at oppdragsgivers vurdering er at en høy miljøvekting vil skape en ubalanse i tildelingen, og ikke representere det beste forholdet mellom pris og kvalitet.

På bakgrunn av overnevnte, foreslår vi at departementet heller oppfordrer oppdragsgiver til å vektlegge miljø også i tildelingsvurderingen. Dette bør etter vår oppfatning skje ved at man har en lavere "bør-anbefaling" for anskaffelser hvor miljø er hensyntatt i en eller fler av følgende faser i anskaffelsen:

- Kvalifikasjonskrav
- Krav til ytelsen/leveransen som er absolutte (minstekrav) som ikke er en del av tildelingsvurderingen
- Kontraktskrav

Forslag på ny forskriftstekst

Vi vil anmode departementet om å revurdere plasseringen av ny forskriftsbestemmelse. Da bestemmelsen omhandler tildelingskriterier, bør være en del av bestemmelsene om tildelingskriterier (anskaffelsesforskriften §§ 8-11 / 18-1). Dette vil gjøre det enklere for oppdragsgiver å ivareta/tolke regelverket, og er etter vår mening mer lovteknisk korrekt. For anskaffelser etter del I, vil lovens § 5 uansett gjelde.

På bakgrunn av overnevnte, foreslår vi at følgende ledd inkluderes i anskaffelsesforskriftens §§ 8-11 og 18-1 i stedet for den foreslåtte § 7-5a (*endringsforslag er uthevet*):

"Der miljø kun hensyntas gjennom tildelingskriteriene, bør det minimum vektes med 30% av totalen. Dersom miljø er hensyntatt gjennom kvalifikasjonskravene, absolutte krav til ytelsen og/eller kontraktskrav, bør det minimum vektes med 10% av totalen. Oppdragsgiver kan

hensynta miljø gjennom pris, kostnad (inkludert livssyklus-kostnader) eller kvalitet, eller en kombinasjon av disse."

Vår vurdering er at dette samlet sett vil være en bedre måte å ivareta Stortingets anmodningsvedtak, og oppnå formålet til departementet; en forskriftsbestemmelse som er et nyttig virkemiddel i arbeidet med å redusere klima- og miljøutslippene.

Med hilsen


Marianne Haahjem
Seksjonsleder Juridisk

Saksbehandler:
Elisabeth Gundersen
seniorrådgiver

