



# Kinn kommune

Arkiv:

JournalpostID: 23/7944

Sakshandsamar: Arve Klokk

Dato: 01.03.2023

Saksframlegg

Saksnr.	Utval	Møtedato
024/23	Formannskapet	08.03.2023

## Høyringsvar - forslag til skjerpede miljøkrav i offentlige anskaffelser

### Kommunedirektøren sitt framlegg til vedtak:

Vedlagt forslag til høringsuttale blir oversent til Nærings- og fiskeridepartementet som Kinn kommunes sin forslag til skjerpede miljøkrav i offentlige anskaffingar.

Kinn kommune rår til forslag 3 til ny § 7-9

#### Klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser

«På områder med ikke uvesentlig miljøbelastning skal oppdragsgiver enten stille miljøkrav til ytelsen, eller vekte miljøhensyn med minimum 30 prosent. Bruken av miljøkrav og vekting av miljøhensyn kan også kombineres.»

### Formannskapet 08.03.2023:

#### Handsaming:

#### Røysting:

Kommunedirektøren sitt framlegg til vedtak samrøystes vedtatt.

### FORM- 024/23 Vedtak:

Vedlagt forslag til høringsuttale blir oversent til Nærings- og fiskeridepartementet som Kinn kommunes sitt forslag til skjerpede miljøkrav i offentlige anskaffingar.

Kinn kommune rår til forslag 3 til ny § 7-9

#### Klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser

«På områder med ikke uvesentlig miljøbelastning skal oppdragsgiver enten stille miljøkrav til ytelsen, eller vekte miljøhensyn med minimum 30 prosent. Bruken av miljøkrav og vekting av miljøhensyn kan også kombineres.»

### Bakgrunn for saka:

Nærings- og fiskeridepartementet har sendt på høyring forslag til skjerpa miljøkrav i offentlege anskaffelser. Forslaga følgjer opp føringar frå Hurdalsplattformen om å vekte klima- og miljøhensyn med minimum 30 % i offentlege anskaffelser og høgare der det er relevant.

**Høringsfrist:** 8. mars 2023.

I høyringsnotatet presenterer departementet tre alternative forslag til endring av bestemmelsene i anskaffelsesregelverkene. Det tre alternativene representerer forholdsvis ulike tilnærmingar til føringane frå Hurdalsplattformen.

## Saksopplysninger:

Nærings- og fiskeridepartementet har sendt på høyring forslag til skjerpande miljøkrav i offentlege anskaffelser. Forslagene følger opp føringar frå Hurdalsplattformen om å vekte klima- og miljøhensyn med minimum 30 % i offentlege anskaffelser.

Det er foreslått endringar i fleire av forskriftene til lov om offentlege anskaffelser:

- Forskrift om offentlege anskaffelser. Dette er den forskriften som regulerer det meste av Kinn kommunes anskaffelser.
- Forsyningsforskriften. Denne forskriften nyttast for ein del av anskaffingane som gjerest av Teknisk Drift.
- Konesjonskontraktforskriften. Denne forskriften har i liten grad blitt anvendt av Kinn kommune for å dekke kommunale behov, og då hovudsakelege for kontraktar innanfor helse og sosial.

I det etterfølgande vises det fortrinnsvis til forskrift om offentlege anskaffelser (anskaffelsesforskriften). Dei vurderingane som kommunedirektøren har gjort rundt forslag til skjerpelse av miljøkrava der, er i hovudsak tilsvarande aktuelle for dei to andre forskriftene.

### Noverande reglar om miljø i offentlege anskaffelser

Gjeldande regler om miljøhensyn i offentlege anskaffelser framgår av anskaffelsesloven § 5 og anskaffelsesforskriften § 7-9.

Det følger av bestemmelsen i loven at «statlege, fylkeskommunale og kommunale myndigheiter og offentlegrettslege organer skal innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåverking og fremme klimavennlige løsningsar der dette er relevant.» Det framgår også av loven at «oppdragsgiveren kan stille egnede krav og kriterier knyttet til ulike trinn i anskaffelsesprosessen, slik at offentlege kontrakter gjennomføres på en måte som fremmer hensyn til miljø [...] forutsatt at kravene og kriteriene har tilknytning til leveransen».

Forskriftene § 7-9 har nå følgande ordlyd:

«Oppdragsgiveren skal legge vekt på å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsningsar ved sine anskaffelser og kan stille miljøkrav og kriterier i alle trinn av anskaffelsesprosessen der det er relevant og knyttet til leveransen. Der miljø brukes som tildelingskriterium, bør det som hovedregel vektas minimum 30 prosent.»

Ein identisk bestemmelse er også tatt inn i forsyningsforskriften og konsesjonskontraktforskriften.

I høyringsnotatet vises det til undersøkelser som dokumenterer at dagens regler om miljøhensyn i offentlege anskaffelser (anskaffelsesloven § 5 og anskaffelsesforskriften § 7-9) ikkje har hatt den ønskeleg effekten. Begrepet «miljø» brukas i høyringsnotatet i hovudsak som et samlebegrep for både klima og miljø.

### Miljøkrav på ulike stadier i anskaffelsesprosessen

Miljøkrav- og kriterier kan stilles på ulike stadier i anskaffelsesprosessen, ref. også departementets forslag 2 i høyringsnotatet:

- *Kvalifikasjonskrav er krav som skal sikre at leverandøren er egnet til å kunne levere den aktuelle ytelsen. Dette vil typisk være krav om rutiner og systemer som underbygger at leverandøren har kompetanse, systemer og rutiner som er nødvendig for å kunne ta tilstrekkelige miljøhensyn ved gjennomføringen av kontrakten. Kvalifikasjonskravene vil også kunne omfatte spesiell kompetanse på områder som er av betydning for en miljømessig god gjennomføring av*

kontrakten.

- *Kravspesifikasjonen er oppdragsgivers beskrivelse av hva som skal leveres. Her er det ofte mulig å stille forholdsvis omfattende krav. Miljømerkede varer og tjenester, enten det er snakk om mat eller vaskerier, er et eksempel på krav som ofte stilles i kravspesifikasjonen. Andre eksempler er krav til materialkvalitet i uniformer, krav til minimering av bruk av skadelige kjemikalier i mange produkter og krav til produktenes levetid i avtalen om PCer og skjermer.*

- *Det er også mulig å innrette kriteriene for val av tilbud – tildelingskriteriene – slik at tilbud som framviser særlige miljøkvaliteter, premieres. Miljøhensyn vil då utgjøre eit eller fleire kriterier, saman med pris og eventuelle andre kvalitetskriterier enn det som direkte gjelder miljø.*

- *Miljøkrav kan også tas inn i kontraktsvilkårene. Det mest nærliggende eksempelet her er innfasing av krav i løpet av avtaleperioden. Når leverandøren har vunnet kontrakten, vil de få inntekter på leveransene til Bergen kommune. Dette kan være det de trenger for å kunne finansiere investeringer og andre tiltak som gjør det mulig å imøtekomme kommunens forventninger til miljøhensyn ved gjennomføring av kontrakten. Særlig for mindre bedrifter kan dette være et effektivt virkemiddel for å løfte dem opp på et miljømessig høyere nivå.*

*Det forekommer også at det stilles miljøkrav i ein konkurranse som ein er klar over at få eller ingen i markedet vil kunne oppfylle frå oppstart av kontrakta. Også der kan det være hensiktsmessig å stille krava som kontraktsvilkår som skal oppfylles et lite stykke inn i avtaleperioden.*

#### Departementets tre alternative forslag

I høringsnotatet presenterer departementet tre alternative forslag til endring av bestemmelsene i anskaffelsesregelverkene. Dei tre alternativa representerer forholdsvis ulike tilnærmingar til føringane frå Hurdalsplattformen:

Departementets forslag 1 i høringsnotatet:

Forslag til ny § 7-9:

#### **Klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser**

«Oppdragsgiveren skal legge vekt på å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger ved sine anskaffelser, og skal stille miljøkrav og kriterier i anskaffelsesprosessen. Miljøhensyn skal alltid vektes med minimum 30 prosent og høyere der det er relevant.»

Dette forslaget er ei bearbeiding av dagens § 7-9, der «kan» erstatte med «skal» og der det innføres eit krav om at miljøhensyn skal vektast med minimum 30 %. I høringsnotatet legger departementet til grunn at sida det ikkje føreligger nokon generell plikt til å vekte tildelingskriteria for anskaffelser med anslått verdi under EØS-terskelverdien, vil kravet om vekting berre gjelde for EØS-anskaffelsene.

Det kan etter departementets vurdering også stilles spørsmål ved om ein forskriftsbestemmelse som spesifikt stiller krav til minst 30 prosent vekting av miljø, krev ei lovendring, fordi endringa grip inn i det lovgivar har bestemt at skal være ein fleksibilitet for den enkelte oppdragsgivar. Kommunedirektøren legger til grunn at dette vil bli vurdert i høringsuttalelsene frå dei relevante juridiske fagmiljøa.

Departementets forslag 2 i høringsnotatet:

Dette består av henholdsvis forslag til ny § 7-9 og et tillegg til § 18-1 (3) –

bestemmelsen i forskriftens del III om tildelingskriterier.

Forslag til ny § 7-9:

**Klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser**

«Oppdragsgiveren skal ta hensyn til å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løysningar ved sine anskaffelser. Offentlege oppdragsgivar skal stille miljøkrav eller kriteriet på minst et av følgende trinn i anskaffelsesprosessen:

- a) Kvalifikasjonskrav
- b) Kravspesifikasjon
- c) Tildelingskriterium
- d) Kontraktsvilkår»

Forslag til ny § 18-1 (3a):

«På områder med ikke uvesentlig miljøbelastning skal miljøhensyn alltid vektes minimum 30 prosent.»

Dette forslaget inneber at den generelle bestemmelsen i § 7-9 strammes inn og tydeliggjøres i forhold til gjeldende bestemmelse her. Videre etablerer det ein ny bestemmelse under bestemmelsen om tildelingskriterier i forskriftens del III, som inneberer at det i anskaffelser over EØS-terskelverdi, på områder med ikkje uvesentleg miljøbelastning, alltid skal være et tildelingskriterium som ivareta miljøhensyn og som vektast minst 30 %. Ut frå departementet si omtale av kva de legger i begrepet «områder med ikke uvesentlig miljøbelastning», vil kravet omfatte de aller fleste EØS-anskaffelsene.

Departementets forslag 3 i høyringsnotatet:

Forslag til ny § 7-9:

**Klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser**

«På områder med ikke uvesentlig miljøbelastning skal oppdragsgiver enten stille miljøkrav til ytelsen, eller vekte miljøhensyn med minimum 30 prosent. Bruken av miljøkrav og vekting av miljøhensyn kan også kombineres.»

Dette er det forslaget som inneberer den største endringa i forhold til någjeldande bestemmelse i § 7-9. Forslaget fokuserer kun på kravspesifikasjon og tildelingskriterium. Kontraktsvilkår vil i nokon tilfelle truleg kunne fanges opp av formuleringa «miljøkrav til ytelsen», men bestemmelsen tar ikkje høgde for at det også kan være relevant å ta miljøhensyn i kvalifikasjonskrava.

**Vurderingar:**

Departementet har framsett tre alternative forslag, og stilt totalt 16 spørsmål til høyringsinstansane. Departementet presiserer at dei foreslåtte endringane ikkje endrar dei grunnleggande anskaffelserettslige prinsippa som blant anna inneberer at alle tildelingskriteria må ha tilknytning til det som skal leverast, og være egna for å skilje tilboda frå kvarandre. Krav som stillast til sjølve ytinga som skal leverast må ha tilknytning til leveransen, og stå i forhold til anskaffelsens formål og verdi.

Kommunedirektørens forslag til svar er satt opp i forhold til dei tre alternativa. Spørsmål som ikkje er direkte knytt til eit alternativ kjem til slutt.

Overordna spørsmål:

*1. Hvilket av forslagene i kapittel 5 er best egnet til å fremme klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser ut fra et kost-nytte perspektiv? Vurderingen bør blant annet ta opp i seg muligheten til også å nå andre mål for offentlige anskaffelser som er omtalt i Hurdalplattformen, for eksempel hensynet til at små og mellomstore bedrifter skal kunne*

*konkurrere om anbud.*

### Vurdering alternativ 1

Forslag til ny § 7-9:

#### **Klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser**

«Oppdragsgiveren skal legge vekt på å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger ved sine anskaffelser, og skal stille miljøkrav og kriterier i anskaffelsesprosessen. Miljøhensyn skal alltid vektas med minimum 30 prosent og høyere der det er relevant.»

Alternativet vil føre til at oppdragsgjevar stillar miljøkrav i fleire konkurransar, ved at det er oppstilt som ei plikt.

Det er ikkje sikkert at denne måten å stille krav på gir auka miljøeffekt. Miljøeffekt er avhengig av at det stillast relevante absolutte miljøkrav der marknaden er modent for det og at kriteriet brukast der reduksjon av miljøpåverknad i større grad er i utvikling. Det kan være større miljøgevinst ved å stille absolutte krav, enn å stille det som tildelingskriterium. Bruker ein miljø som tildelingskriterium risikerer ein at ein tilbydar med dårleg score på miljø, men med lågast pris vinner. Eit minstekrav er det derimot ikkje mogleg å prise seg vekk frå.

Alternativet vurderast ikkje til å være best egna til på gi best mogleg miljøeffekt, og kommunedirektøren anbefala ikkje å støtte dette.

#### Øvrige spørsmål til forslag 1:

*3. Bør forslaget andre punktum flyttes ut av § 7-9, og inntas i de deler av forskriften som kravet skal gjelde for? Eller bør virkeområdet angis i § 7-9?*

Svar: Det har liten betydning kor vektingskravet står, så lenge det avklares at det ikkje innføres eit særleg vektingskrav i delar av anskaffelsesforskriften der det ikkje er alminneleg krav til vekting i dag.

*4. Bør det innføres et unntak for helt spesielle tilfeller, og er det hensiktsmessig at bruk av unntaket medfører krav om å omtale dette i protokollen?*

Svar: Ein unntaksbestemmelse bør bli så klar og enkel å bruke at den bidrar til formålet om samfunnseffektive anskaffelser.

*5. Hva er eventuelt andre relevante avgrensninger enn «uforholdsmessige kostnader» for å bestemme anvendelsesområdet til en eventuell unntakshjemmel?*

Svar: Avgrensning bør heller vurderast på grunn av begrensa miljøeffekt enn på grunn av økonomiske kostnader.

*6. Vil en forskriftsbestemmelse som spesifikt stiller krav til minst 30 prosent vekting av miljø krevje lovendring?*

Svar: Dette er nok departementet best til å vurdere, eventuelt andre juridiske miljø.

*7. Er det hensiktsmessig at bestemmelsen stenger for at oppdragsgivere kan velge tilbud utelukkende på grunn av pris eller kostnad, jf. FOA § 18-1 (1) bokstav a og b?*

Svar: Å stenge for priskonkurranse kan være å stenge for den mest hensiktsmessige løysninga i nokre tilfeller, men dette alternativet er relativt sjelden relevant.

*8. Hvilke tilfeller vil være uforholdsmessig å vekte miljøhensyn med minimum 30 prosent?*

Svar: Det vil være uforholdsmessig å vekte miljøhensyn med 30% i konkurranser der miljø er lite relevant eller der det istaden er stilt absolutte og egnede krav til miljø.

### Vurdering alternativ 2

Forslag til ny § 7-9:

#### **Klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser**

«Oppdragsgiveren skal ta hensyn til å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger ved sine anskaffelser. Offentlige oppdragsgivere skal stille miljøkrav eller kriterier på minst ett av følgende trinn i anskaffelsesprosessen:

- a) Kvalifikasjonskrav
- b) Kravspesifikasjon
- c) Tildelingskriterium
- d) Kontraktsvilkår»

Forslag til ny § 18-1 (3a):

«På områder med ikke uvesentlig miljøbelastning skal miljøhensyn alltid vektet minimum 30 prosent.»

Kommunedirektøren vurderer at dette alternativet til ny §7-9 gir oppdragsgjevar større rom for å utforme gode konkurranser med egne miljøkrav enn alternativ 1. I tillegg vil også dette alternativet medføre miljøkrav i flere konkurranser, då det er oppsett som plikt.

Forslaget som gjelder § 18-3 går derimot ut på det same som alternativ 1, nemleg at miljøkrav skal stillast som tildelingskriterium med ei relativ høg vekt.. Forslaget vil på same måte som i forslag 1 kunne medføre at miljøkrav ikkje best mogleg miljøeffekt, men tvert om avgrense slik effekt.

Atterhaldet om at regelen ikkje skal gjelde på områder med ikkje uvesentleg miljøbelastning gir noko meir handlingsrom. Det er likevel på områder med potensielt stor miljøbelastning det er viktig ad desse miljøkrava verkar. Risikoen for redusert miljøeffekt fordi oppdragsgjevarane låsast til å fokuser på tildelingskriteria som miljøverktøy, løysast ikkje ved ein unntaksregel for konkurranser der miljø er lite relevant.

#### Øvrige spørsmål til forslag 2:

9. Er det andre bedre egnede måter å identifisere områder som bør være omfattet av ein vektingsregel som foreslått i forslag 2?

Svar: Ein vektingsregel kan gjelde konkurranser der det ikkje vil gi bedre miljøeffekt å stille sentrale absolutte miljøkrav til ytelsen istaden.

10. Bør forslagens vektingsregel gjelde alle del III-anskaffelser, eller være avgrenset til områder med ikke uvesentlig miljøbelastning?

Svar: Kommunen viser til svar på spm. 9.

11. Er det hensiktsmessig at bestemmelsen stenger for at oppdragsgivere kan velge tilbud utelukkende på grunn av pris eller kostnad, jf. FOA § 18-1 (1) bokstav a og b?

Svar: Kommuna viser til svar på spm. 7

### Vurdering alternativ 3

Forslag til ny § 7-9:

#### **Klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser**

«På områder med ikke uvesentlig miljøbelastning skal oppdragsgiver enten stille miljøkrav til ytelsen, eller vekte miljøhensyn med minimum 30 prosent. Bruken av miljøkrav og vekting av miljøhensyn kan også kombineres.»

Kommunedirektøren anbefalar å støtte dette alternativet. Dette alternativet lar det være opp til oppdragsgjevars vurderingar av markedet og type anskaffing om det gir best miljøeffekt å stille miljøkrav til yttinga eller vekte miljøomsyn, her under grada av vekt ved kombinasjon av krav og tildelingskriterium. Forslaget vurderast derfor å kunne gi mest målretta miljøkrav i den enkelte konkurransen. Også er kravet utforme som ein plikt og vil med det gi fleire konkurransar med miljøkrav. At betemmelsen unntar anskaffelser på områder der miljøbelastninga er lita inneberer at oppdragsgjevar ikkje må stille unødige eller lite sakleg grunnngjeve krav/kriteria.

Alternativ 3 vil også være det beste for å ivareta omsynet til lokale små og mellomstore bedrifter.

Øvrige spørsmål til forslag 3:

*12. Bør bestemmelsen plasseres i forskriftens del III, eller bør bestemmelsen selv avgrense sitt virkeområde til de tilfeller der oppdragsgiver etter regelverket for øvrig er forpliktet til å angi tildelingskriterienes relative vekt?*

Svar: Det gir mest pedagogisk organisering av bestemmelsene å ha en bestemmelse som bare gjelder forskriftens del III, i del III.

*13. Kan det være uhensiktsmessig at bestemmelsen bare setter fokus på miljø som miljøkrav til ytelsen og tildelingskriterium? 14. Bør forslaget gjelde alle anskaffelser, eller være avgrenset til områder med ikke uvesentlig miljøbelastning?*

Svar: Kommunes erfaring er at det vil være relevante miljøkrav eller kriterier som kan ha effekt, med unntak av i konkurransar der miljø er lite relevant. Andre typar miljøkrav forutsetjast å bli stilt i tillegg. Dette synes derfor å være en hensiktsmessig bestemmelse.

*14. Bør forslaget gjelde alle anskaffelser, eller være avgrenset til områder med ikke uvesentlig miljøbelastning?*

Svar Kommunen vurderer avgrensningen som hensiktsmessig, jf. også spm. 13, og støtter denne.

Øvrige spørsmål:

*2. Hvordan kan miljøkrav dokumenteres? Bør dokumentasjon av miljøkrav standardiserast i regelverket, eller bør det i regelverket og veiledning pekes på anerkjente metoder og verktøy?*

Svar: Kommunedirektøren viser til at det er ein stor variasjon av miljøkrav som kan stillast og også mange måtar å kontrollere krav på, og at det er ein fordel om ein bestemmelse om dokumentasjon tek høgde for dette.

*15. Vil bruk av ulike evalueringsmetoder påvirke oppdragsgivers mulighet til å oppfyllet et krav om minimum 30 prosent vekting av miljøhensyn? I så fall, hvordan kan dette hensyntas i forskriften?*

Svar: Når det gjelder evalueringsmodell er kommunen enig i problemstillingen i høyringsutkastet og gjengir her "Oppdragsgjevars valg av evalueringsmodell, og hvordan oppdragsgivar vekt legger forskjellar i tilbudene, innebærer imidlertid at det kan være vanskeleg å fastslå at et kriterium reelt vil utgjere 30 prosent i alle situasjonar". Departementet bør vurdere om og i så fall kva konsekvensar det kan få for oppdragsgjevar dersom dette oppstår i ein anskaffelse.

## 16. Hvilke estimerte kostnader vil de ulike forslagene kunne få?

Svar: Bruk av nye miljøvennlige produkter og tenester kan ha høgare kostnader i starten av omstillinga til lågutslippssamfunnet. Nokre av desse kostnadane vil reduserast når varene blir meir etterspurt. Auka kostnader for miljøvennlige produkt må også sjås opp mot dei miljøgevinstar dei har. Effektar av klimaendringar kan f.eks. ha større samfunnsøkonomiske kostnader enn det kostnadane per i dag er for å etterspørje miljøvennlige varer.

Kommunedirektøren har ikkje grunnlag for å vurdere konkret kva forslag som i størst grad vil fordyre tilboda.

Det å stille gode miljøkrav krev meir særleg miljøkompetanse enn dei fleste fagmiljøar i ein kommune har. Det å tilknytte seg særleg miljøkompetanse nok til å stille gode miljøkrav på svært mange områder medfører som hovudregel kostnader.

Meir nasjonal veiledning, som fleire kriteriesett for miljøkrav, vil kunne bidra, men ikkje erstatte konkret miljørådgivning inn i den enkelte konkurransen.

Dersom økte miljøkrav skal få god effekt må de følges opp i kontraktperioden. Anskaffelsesregelverket skjerpes stadig og anskaffelsesfaget tilleggas fleire oppgåver. Det å i større grad følge opp fleire miljøkrav vil krevje meir ressursar og derfor også medføre auka kostnader.

### **Økonomiske konsekvensar:**

Dei foreslått endringane vil kunne medføre auka behov for ressursar til anskaffelsesprosessen inkludert kontraktsoppfølging, samanlikna med dagens nivå. Behovet for eventuelt auka ressursar må vurderast nærmare når lov- og forskriftsendringer foreligger.

### **Aktuelle lover, forskrifter, kjelder:**

Lov om offentlege anskaffingar  
Forskrift om offentlege anskaffingar (anskaffelsesforskrifta)  
Forsyningsforskrifta  
Konsesjonskontraktforskrifta

### **Vedlegg i saken:**

Høringsnotat (L)(509695)  
Offentlig høring av forslag til skjerpede miljøkrav i offentlige anskaffelser(509693) (002)