

Til: Nærings- og fiskeridepartementet

Deres referanse: 15/1514-1

Deres dato: 17.3.15

Vår dato: 17.6.2015

Høringsinnspill – forslag om endring av lov om offentlige anskaffelser og tilhørende forskrifter som ledd i gjennomføring av tre nye anskaffelsesdirektiver

Bellona viser til Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) sin høring om forslag om endring av lov om offentlige anskaffelser og tilhørende forskrifter, og leverer med dette våre høringsinnspill.

Skal verdens oppvarming begrenses til to-grader, må vi etablere et nullutslippssamfunn innen 2050. Nullutslippssamfunnet i 2050 er kun en investeringscyklus unna for store deler av den økonomiske aktiviteten i Norge. Det offentlige kjøpte inn for 432 milliarder i 2013¹ - med andre ord er offentlige anskaffelser et viktig og nødvendig virkemiddel for redusert miljøbelastning og flere klimavennlige løsninger. Klimaforliket stadfester viktigheten av at det offentlige går foran, og i Sundvollen-erklæringen heter det at regjeringen vil «*sørge for at offentlig sektor som kunde bidrar til å ta i bruk og utvikle nye miljø- og klimavennlige teknologier og løsninger*».

Med dette utgangspunktet omtaler vi i vårt høringsinnspill de deler av regelverket som angår klima- og miljøhensyn og livsløpskostnader i offentlige anskaffelser.

1. Forenklingens utvalgets forslag og nye direktivbestemmelser i sammenheng

Bellona har tidligere levert høringsuttalelse til Forenklingens utvalgets rapport *NOU 2014:4 Enklere regler – bedre anskaffelser*. I Høringsnotat 1, avsnitt 3.1 omtales Forenklingens utvalgets forslag og nye direktivbestemmelser i sammenheng, hvor NFD omtaler og behandler noen av forslagene i denne høringen om lov om offentlige anskaffelser og tilhørende forskrifter. Bellona forstår det slik at NFD ikke har tatt stilling til hvordan alle forslagene til endringer i loven fra Forenklingens utvalget skal følges opp, med unntak av noen forslag hvor høringsnotatet reflekterer departementets overordnede syn. Et slikt forslag angår § 6 i anskaffelsesloven, hvor Forenklingens utvalgets flertall foreslo å stryke bestemmelsen som pålegger innkjøper å ta hensyn til livssyklus-kostnader, universell utforming og miljømessige konsekvenser². Bellona forstår derfor høringsforslaget slik at forslaget fra *NOU 2014:4 Enklere regler – bedre anskaffelser* er behandlet av departementet når det gjelder miljø- og klimahensyn og LCC fordi forslaget er aktuelt ved gjennomføring av nye direktiver som gjør det nødvendig å ta stilling til valg av overordnet tilnærming. Bellona forstår forslaget i den aktuelle høringen som at det gjelder for hele regelverket, altså både anskaffelser som omfattes av anskaffelsesregelverket og det særnorske regelverket.

¹ <https://www.ssb.no/offinnkj>

² Lov om offentlige anskaffelser § 6 og FOA § 17-3.

Bellona støtter departementets vurdering av Forenklingsutvalgets forslag om å fjerne § 6 og er enig i at forslaget må ses i sammenheng med nye direktivbestemmelser. EUs mål med revisjonen av anskaffelsesdirektivene har vært å legge forholdene til rette for å kunne ivareta andre samfunnshensyn, som miljø, sosiale hensyn og innovasjon, og det er flere bestemmelser som utvider handlingsrommet for å trekke inn slike hensyn på ulike trinn av anskaffelsesprosessen. Bellona er helt enig i at offentlige anskaffelser må gjennomføres på en måte som ikke får samfunnsskadelige konsekvenser. Dette er å anse som et absolutt minimum. Videre mener Bellona at offentlige anskaffelser skal benyttes aktivt for å fremme andre samfunnshensyn, som å utvikle nye klimavennlige løsninger. Bellona mener det er nødvendig at regelverket, samt operasjonaliseringen av det, legger til rette og ivaretar miljø-, klimahensyn og livssyklus-kostnader. Bellona omtaler operasjonalisering og etterlevelse av regelverket nærmere i avsnitt 4 og 5.

2. Lovens formålsbestemmelse

Bellona er positiv til at Nærings- og fiskeridepartementet foreslår å klargjøre lovens formålsbestemmelse, og mener at forslaget tydeliggjør målsetningen om å sikre effektiv bruk av samfunnets ressurser. Bellona vil også foreslå at ordlyden «effektiv bruk av samfunnets ressurser» suppleres med en henvisning til bærekraft:

Loven skal fremme effektiv og bærekraftig bruk av samfunnets ressurser, og sikre at det offentlige opptre med integritet ved gjennomføringen av offentlige anskaffelser.

Med en slik formålsbestemmelse blir det tydeligere at offentlige anskaffelser har til formål å sikre bærekraftig -så vel som effektiv- bruk av samfunnets ressurser. Bærekraftig bruk av ressurser innebærer at økonomiske beslutninger ivaretar hensynet til miljø og klima. Lykkes vi med å kombinere økonomisk vekst med stadig redusert klima- og miljøpåvirkning sikrer man at kommende generasjoner fortsatt tilgang på ressurser og velferd med mindre negativ miljø- og klimapåvirkning. Å benytte økonomisk aktivitet, som offentlige anskaffelser utgjør en betydelig del av, til å fremme dette hensynet mener Bellona bør være en del av den overordnede målsetningen om et nullutslippssamfunn.

Hvordan Norge skal kombinere økonomisk vekst med redusert klima- og miljøpåvirkning for å etablere et nullutslippssamfunn er en av vår tids viktigste oppgaver. Bellona ønsker derfor Ekspertutvalg for grønn konkurransekraft, som regjeringen utnevnte 16. juni 2015, velkommen. Utvalget, som består av Idar Kreutzer og Connie Hedegaard, skal utrede vekst og konkurransekraft i en tid med økende klima- og miljøambisjoner. Utredningen vil ha tidshorisont fram til 2030 og med et blikk på 2050. Endelig skal utvalget, som også bistås av et sekretariat³, fremme forslag til en overordnet strategi for grønn konkurransekraft. Bellona har en forventning om at grønne innovative anskaffelser har en selvsagt betydning i dette bildet, ikke minst som arena for å utvikle klimaløsninger og å fremme grønn innovasjon. Bellona forventer at Ekspertutvalget fremlegger strategier og virkemidler for å sikre at hele spekteret av offentlige anskaffelser fremmer miljøløsninger og ny miljø- og klimavennlige teknologier, jf. Regjeringserklæringens mål og Klimaforlikets intensjon.

³ Etter det Bellona kjenner til deltar Nærings- og fiskeridepartementet i sekretariatet for utvalget.

3. Lovens § 6 – miljø, arbeidsforhold og sosiale forhold

Bellona er positiv til at Nærings- og fiskeridepartementet stadfester at offentlige anskaffelser er et viktig virkemiddel i den nødvendige omstillingen til lavutslippssamfunnet. Bellona er også positivt til at NFD legger frem forslag til ny § 6 i lov om offentlige anskaffelser. Bellona anser dette som en endelig behandling av Forenklingsutvalgets forslag om å stryke den samme bestemmelsen. Bellona forstår også forslaget til ny § 6 også som en styrkning av klima- og miljøhensyn og livsløpskostnader i offentlige anskaffelser.

Bellona støtter forslaget om å gjøre den tidligere formuleringen «ta hensyn til (..) miljømessige konsekvenser» mer spesifikk gjennom formuleringen «bidra til å redusere miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger». Dette tydeliggjør at man skal betrakte anskaffelser som et verktøy for å bidra til konkrete løsninger.

Derimot tas det et forbehold gjennom formuleringen «*forutsatt at disse kravene og kriteriene har tilknytning til leveransen*». Omtalen av formuleringen i høringsdokumentet beskriver at tyngende miljøkrav vil måtte veies opp mot den miljømessige effekten, samt at miljøkrav vil ha større effekt i store anskaffelser. Bellona har forståelse for disse to forbeholdene men ønsker likefremt å kommentere dem. Hvor tyngende kravene er veid opp mot den miljømessige effekten er en begrenset tilnærming; det kan være en betydelig innovasjonsgevinst å hente gjennom å utvikle nye klima- og miljøløsninger. Dersom det er snakk om en anskaffelse som utvikler nye klimavennlige løsninger som er relevant for flere aktører på sikt enn kun oppdragsgiver og leverandør, vil den miljømessige effekten i den enkelte anskaffelse være forholdsvis liten sammenlignet med effekten løsningen kan ha gitt at den benyttes i større skala. Et eksempel på dette er den fergen Ampere, som er den første batteridrevne nullutslippsfergen i Norge. Kravet fra Statens Vegvesen var nullutslipp, og når kravet ble stilt var ikke teknologien som kunne oppfylle dette premisset tilgjengelig. Noen vil gjerne mene at dette var et tyngende krav å stille tatt i betraktning at dette kun gjelder én ferge på én fergestrekning. Likevel utløste det en teknologiutvikling og en løsning som har en enorm miljø- og klimamessig effekt gitt at teknologien vinner frem i flere fergeanbud med tilsvarende krav.

Videre skriver NFD at miljøkrav vil ha større effekt i store anskaffelser enn små. Bellona savner dokumentasjon på denne påstanden, og mener videre at størrelsen på en anskaffelse er relativ. Omtalen av forbeholdet kan åpne opp for unntak på tvers av ulike sektorer og innkjøpskategorier fordi størrelse kan vurderes skjønsmessig. Bellona sin tilnærming er heller at ingen anskaffelse er for liten til å kunne stille miljøkrav med effekt. Dette beror igjen på oppdragsgivers innkjøpsfaglige vurdering, og at man har tilgang på informasjon som er nyttig for den konkrete anskaffelsen. Videre vil det som kjent være summen av alle offentlige anskaffelser, snarere enn størrelsen på den enkelte anskaffelsen, som utgjør miljø- og klimaforskjeller i positivt eller negativ forstand.

På grunn av forbeholdet i forslaget til ny § 6 blir det etter Bellonas syn desto viktigere med oppdatert og relevant veiledning for innkjøpere og oppdragsgivere. Dette behovet bekreftes av at departementet vurderer at ny § 6 «*overlater i stor grad til oppdragsgiver å vurdere hvilke tiltak som skal iverksettes for å ivareta miljøhensyn og grunnleggende menneskerettigheter.*» Direktoratet for IKT og forvaltning (Difi) eller tilsvarende instans med ansvar for oppdaterte kriteriesett og kompetansestøtte innen anskaffelser vil fortsette å ha en svært viktig rolle.

Videre er Bellona helt enig med NFD sin vurdering av at livssyklus kostnader (LCC) ikke kan anses som et ikke-anskaffelsesfaglig hensyn. Bellona støtter forslaget om at LCC blir et eget

tildelingskriterium. Dette vil også øke behovet for oppdaterte verktøy og kompetansestøtte innen anskaffelser for å beregne livssyklus-kostnader. Difi har utarbeidet et nettbasert verktøy for tidlig-LCC som kan benyttes av innkjøpere⁴. Bellona forventer at dette verktøyet prioriteres i etterlevelsen og operasjonaliseringen av regelverket. I forslaget til ny § 13-2 fjerde ledd i forskriftene henvises det til felles metoder for beregning av livssyklus-kostnader. Bellona foreslår at Difis tidlig-LCC verktøy henvises til i Vedlegg 4. Da departementet kan endre vedlegget ser Bellona ingen motsetning mellom å inkludere en slik henvisning og samtidig videreutviklet verktøyet.

4. Operasjonalisering av regelverket i tråd med overordnede målsetninger

De reviderte anskaffelsesdirektivene inneholder en overordnet bestemmelse som slår fast at medlemslandene skal treffe egnede tiltak for å sikre at miljøkrav, arbeidsrettslige og sosiale krav overholdes ved gjennomføring av offentlige kontrakter. Derimot er det opp til nasjonale myndigheter å treffe egnede tiltak og bestemme hvordan dette skal skje. Med andre ord: tiltak for å sikre at miljøkrav overholdes gjøres ikke ved å implementere direktivene alene – Bellona forventer derfor at politisk ledelse ved NFD i samarbeid med regjeringen innen kort tid treffer tiltak som er egnet for å sikre at miljøkrav overholdes.

NFD understreker at man kan utforme andre virkemidler enn lovgivning og at det er et handlingsrom for ulike virkemidler. Bellona oppfordrer politisk ledelse i NFD og regjeringen til å utnytte dette handlingsrommet fullt ut. Å operasjonalisere og etterleve handlingsrommet som lov offentlige anskaffelser og tilhørende forskrifter legger opp til er avgjørende for at «*offentlig sektor som kunde bidrar til å ta i bruk og utvikle nye miljø- og klimavennlige teknologier og løsninger*», som det heter i Sundvollen-erklæringen.

Å utvikle nye miljø- og klimavennlige teknologier er innovasjon. Innovasjon innebærer alltid risiko når man er den første til å etterspørre, utvikle og benytte seg av en ny løsning. Når den enkelte innkjøper skal stille miljøkrav og utfordre næringslivet til å utvikle nye grønne innovative løsninger, må innkjøperen være sikker på at miljøkravene er effektive og hensiktsmessige. Innkjøperen vil også ha behov for å stille krav som genererer ønsket respons i markedet. Når kvalitetssikrede krav ikke er tilgjengelig, er resultatet å stille krav basert på egne vurderinger. Dette kan oppleves som for risikofylt for den enkelte innkjøper, både i møte med markedet men også på vegne av oppdragsgiveren.

For å legge til rette for grønne og innovative offentlige anskaffelser foreslår Bellona at det etableres tydelig veiledning på feltet og at det bygges opp en erfaringsdatabase, administrert av Difi eller tilsvarende instans, for å vise frem ulike eksempler, metoder og beregninger. For innkjøper vil dette kunne bidra til å redusere risiko av å stille miljøkrav og å benytte offentlige anskaffelser som arena for innovasjon.

Generelt mener Bellona at samfunnshensynet miljø- og klima bør ses i sterkere sammenheng med innovasjon, og spesielt gjennom *grønne innovative innkjøp*. Oppnår én anskaffelse flere samfunns mål samtidig, er det utvilsomt effektiv og bærekraftig bruk av samfunnets resurser. Videre understrekes det i høringsnotatene at regjeringen *forventer* at det offentliges forbruk og investering støtter opp

⁴ <http://tidliglcc.difi.no/>

miljø- og klimapolitiske målsetninger. Bellona vil i det følgende argumentere for at forventning er én side av saken; det nye regelverket må følges opp og operasjonaliseres i praksis.

Det er et stort behov for å etablere et sterkt ressursenter på miljø- og klimahensyn og livssyklus-kostnader i offentlige anskaffelser. Tidligere var det Difi sin kompetanseavdeling som bistod innkjøpere i å ta miljøhensyn, og ble i den forbindelse bevilget midler fra Klima- og miljødepartementet for å utarbeide verktøy og veiledere samt kursarbeid. Bevilgningene ble fjernet av regjeringen i revidert budsjett for 2014, og ble ikke foreslått gjenbevilget i Statsbudsjettet for 2015 - til tross for et felles opprop fra store deler av næringslivet og miljøbevegelsen. Bellona er svært bekymret over utviklingen som fulgte: avdelingen har ikke hatt ressurser til å ivareta satsningen på miljøhensyn i offentlige anskaffelser i nærmere 1,5 år, og nå har store deler av nøkkelkompetansen forsvunnet fra Difi.

I oktober 2014 ba et enstemmig Storting regjeringen å videreføre og videreutvikle Difis arbeid for kompetansespredning om miljø- og klimahensyn og livssyklus-kostnader, og stadfeste at denne innsatsen er definert som Difis ansvarsområde⁵. Bestillingen fra Stortinget et viktig politisk signal, derimot registrerer Bellona at nødvendige ressurser for å gjenoppta og videreføre arbeidet ikke er sikret. Miljø-, klimahensyn og livssyklus-kostnader er heller ikke definert som Difis ansvarsområde i tildelingsbrevet til Difi for 2015⁶. Samme dag som tildelingsbrevet ble offentliggjort annonserte Difi at de fleste miljøkriteriene måtte fjernes fra anskaffelser.no⁷. Blant annet ble veiledningen knyttet til transport fordi teknologiutviklingen, som igjen har relevant for miljø- og hensyn, går så raskt.

I tildelingsbrevet til Difi fremgår det at Klima- og miljødepartementet bevilger 1,3 millioner kroner for å gjennomgå virkemidler for grønne offentlige anskaffelser. Det er bra at man ønsker å utvikle en videre strategi for grønnere innkjøp, men Bellona etterlyser en bedre koordinering mellom Klima- og miljødepartementets overordnet ønske om grønne innkjøp på den ene siden og Nærings- og fiskeridepartementets gjennomføring av nytt regelverk på den andre. Bellona foreslår at konklusjonene fra Difi sitt arbeid inngår i en bredere forankret prosess hvor politisk ledelse hvor Regjeringen fremlegger strategier og virkemidler som sikrer at offentlig sektor både er tilrettelegger, rolleskaper og pådriver som miljø- og klimabevisst sektor gjennom sine anskaffelser. En slik gjennomgang bør også lansere løsninger og/eller forbedringer for hvordan man skal sørge for ressurser og veiledning på området, da nedleggelsen av Difi sin kompetanseavdeling ble gjort uten evaluering eller forslag til alternativ løsning. Tidspunktet for en slik gjennomgang harmonerer godt med gjennomføring av nye EU-direktiver og nytt nasjonalt regelverk om offentlige anskaffelser, da det vil være et behov for tilpasset veiledning, verktøy og maler uansett. Samtidig vil Bellona understreke at en slik prosess ikke utelukker det faktum at ressursene på anskaffelser.no minker og behovet for oppdaterte veiledning øker. En gjennomgang og fornyelse av arbeidet med miljø- og klimahensyn i offentlige anskaffelser kan kombineres med at man samtidig opprettholder det eneste kompetansehevingstilbudet som myndighetene har på feltet.

⁵ [Representantforslag om Direktoratet for forvaltning og IKTs \(Difis\) rolle for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser](#)

⁶ [Tildelingsbrev til Direktoratet for IKT og forvaltning fra Kommunal og moderniseringsdepartementet for 2015](#)

⁷ [Nettsak - De fleste miljøkriteriene fjernes fra Anskaffelser.no](#)

5. Avsluttende innspill

Bellona ser frem til en operasjonalisering av et regelverk gjør det mulig å i større grad fremme miljø- og klimaløsninger og å legge vekt på livssyklus kostnader i tildelingen. Regelverket danner utgangspunktet; nå må videre steg støtte opp under målsetningene. Bellona forslår at:

1. Det må bli enkelt for offentlige innkjøpere å stille oppdaterte, presise og hensiktsmessige miljøkrav gjennom Difi eller tilsvarende instans
2. Statlige, fylkeskommunale og kommunale foretak må få en tydelig definert foregangsrolle og målsetninger for sine anskaffelser og virksomhet. Regjeringen må ta et større ansvar enn å kun forvente at innkjøp støtter opp under de overordnede målsetningene av seg selv.
3. Prioriterte anbud med særlig relevans for grønn innovasjon må identifiseres og gis lengre tidshorisonter enn normalt. Kombinert med miljøkrav og et ønske om å fremme nye løsninger, vil markedet gis anledning til å utvikle de nye klimavennlige løsningene.
4. Politisk ledelse ved NFD bør vurdere en systematisering og samordning av anskaffelser for å oppnå miljø- og klimagevinster ved sektorspesifikke innkjøp.
5. Det bør etableres og videreutvikles arenaer for kunnskapsdeling og erfaringsdatabaser som er lett tilgjengelig for innkjøpere.

Listen er ikke uttømmende og Bellona bistår gjerne der relevant for å sikre at offentlige anskaffelser kan benyttes til å fremme overordnede klima- og miljøpolitiske målsetninger.

Med vennlig hilsen,

Hallstein Havag
Fagsjef

Lene Elizabeth Hodge
Rådgiver