

Nærings- og fiskeridepartementet  
v/ Liv Lunde  
Postboks 8004 Dep  
N-0030 OSLO

Vår dato: 17.06.2015  
Deres dato: 17.03.2015  
Deres referanse: 15/1514-1

## Høringsuttalelse fra miljøstiftelsen ZERO:

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

Det offentlige har meget stor innkjøpsmakt og kan bidra til å øke etterspørselen etter klimavennlige løsninger og løfte frem klimainnovasjoner i norsk næringsliv. I tillegg setter det offentlige gjerne standarden for anskaffelser i næringslivet. I Sundvollen-erklæringen heter det at denne regjeringen vil «*Sørge for at offentlig sektor som kunde bidrar til å ta i bruk og utvikle nye miljø- og klimavennlige teknologier og løsninger*». ZERO bifaller denne målsettingen og mener at det offentliges innkjøpsmakt må brukes til å fremme klimaløsninger i alt fra etterspørsel etter klimaløsninger som er hyllevarer til å fremme innovasjon gjennom leverandørutviklingsprosesser. Et eksempel på god bruk av anbud for å legge til rette for nye klimaløsninger og næringsutvikling i Norge er den batterielektriske fergen Ampere.

I denne høringsuttalelsen går vi kun inn på det som angår klima- og miljøhensyn og livsløpskostnader i offentlige anskaffelser.

Formålet med revisjonsprosessen har fra EUs side dels vært å gi økte muligheter til å ivareta andre samfunns hensyn, slik som miljø, sosiale hensyn, innovasjon og lettere tilgang til offentlige kontrakter for små og mellomstore bedrifter i forbindelse med offentlige anskaffelser. Dette er svært bra og står i grell kontrast til forenklingsutvalgets forslag om å oppheve ivaretagelsen av ikke-anskaffelsesfaglige hensyn i den særnorske delen av anskaffelsesregelverket. Som vi skrev og begrunnet i vår høringsuttalelse til forenklingsutvalgets NOU er ZERO sterkt imot dette.

#### 1. Avvisning av forenklingsutvalgets forslag innen miljø- og klimahensyn

Vi forstår høringsforslaget slik at forslaget fra *NOU 2014:4 Enklere regler – bedre anskaffelser* er behandlet av departementet når det gjelder miljø- og klimahensyn og LCC – livsyklusberegninger-, og at forslagene i den aktuelle høringen er å forstå som at det gjelder for hele regelverket, altså både anskaffelser som omfattes av anskaffelsesregelverket og det særnorske regelverket. Dette innebærer at departementet har avvist forenklingsutvalgets forslag innen miljø- og klimahensyn, noe ZERO mener er riktig og svært viktig. Vår uttalelse er basert på denne forståelsen.

## 2. Endring i lovens § 6. *Miljø, arbeidsforhold og sosiale forhold*

ZERO forstår det slik at ny § 6 er en klar innstramming sammenliknet med dagens formulering. Der man i henhold til dagens lovparagraf *skal ta hensyn til miljømessige konsekvenser under planleggingen* av en anskaffelse *skal* man nå *innrette anskaffelsespraksisen* med tanke på miljø- og klimakonsekvenser og fremme av løsninger. Her ligger det altså en føring om at man i alle deler av anskaffelsesprosessen skal ivareta miljø- og klimahensyn ved anskaffelsen. Dette er svært bra.

Denne bestemmelsen skal gjelde uavhengig av terskelverdier, altså også for anskaffelser berørt av det særnorske regelverket. Det tas forbehold gjennom formuleringen «*forutsatt at disse kravene og kriteriene har tilknytning til leveransen*». I omtalen av formuleringen i høringsdokumentet heter det at tyngende miljøkrav vil måtte veies opp mot den miljømessige effekten samt at miljøkrav vil ha større effekt i store anskaffelser. Vi har forståelse for disse forbeholdene og at regelverket er tuftet på krav til proporsjonalitet. Vi håper at dette ikke blir et smutthull og at håndhevelsen av lovverket vil sikre en tilstrekkelig "streng" ramme for tolkning av nødvendig tilknytning. Det må påpekes at summen av alle offentlige anskaffelser som til slutt utgjør den store forskjellen i negativ eller positiv retning.

På grunn av dette forbeholdet blir det ekstra viktig med god veiledning overfor og kompetanseheving av oppdragsgivere. Difi eller tilsvarende instans med ansvar for oppdaterte kriteriesett og kompetansestøtte innen anskaffelser vil helt åpenbart fortsatt ha en svært viktig rolle.

Det er for øvrig meget bra at den tidligere formuleringen «*ta hensyn til (..) miljømessige konsekvenser*» nå er blitt mer spesifikk gjennom formuleringen «*bidra til å redusere miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger*». Dette tydeliggjør at anskaffelser kan benyttes til å utvikle løsninger og til å etablere marked for disse og at det ikke kun er snakk om det å minimere miljøbelastninger.

### LCC som tildelingskriterium og ikke del av § 6

Det er svært bra at hensyn til LCC - Livssyklus kostnader - tas inn som tildelingskriterium i den nye forskriften gjennom "Laveste kostnad". LCC-metodikken som vurderer investeringer, driftskostnader og -besparelser i sammenheng gir nettopp insentiv til å «sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser» - som det heter i dagens formålsbestemmelse i loven. Vi har derfor forståelse for at det tas ut av forslaget til ny § 6.

En del klimatiltak er av en slik art at de velges dersom investeringsbeslutningen baseres på beregning av investering og driftskostnad, ettersom energikostnad i bygg og transport gjerne går ned ved økt tiltaksinvestering, spesielt om det legges til grunn en langsiktig nedbetalingstid.

## 3. Tildelingskriterier

### Muligheten til å nekte oppdragsgiver å benytte visse tildelingskriterier bør vurderes

I følge høringsnotatet åpner det nye anskaffelsesdirektivet for at medlemslandene kan nekte oppdragsgiver å benytte laveste pris eller laveste kostnad som evalueringsmodell i visse tilfeller, ref. de tre evalueringsmodellene *a) laveste pris, b) laveste kostnad eller c) beste forhold mellom pris og kvalitet*. Departementet foreslår ingen slik begrensning. ZERO vil imidlertid sterkt oppfordre til at en slik mulighet blir vurdert for å nekte «Laveste pris» som evalueringsmodell i innkjøp der anskaffelsens investering påvirker driftsøkonomien i stor grad. Dette størrelsesforholdet må angis i entydige retningslinjer. Det er også verdt å påpeke at prinsippet om at «oppdragsgiver er nærmest til å vurdere hvilken tildelingsmodell som er mest effektiv og som gir det beste resultatet» i mange

tilfeller synes å motvirkes av barrierer, eksempelvis at investeringer og driftsutgifter ligger i ulike budsjetter.

### **Nytt forskriftsforslag: Tildelingskriterier (§ 13-1. )**

Lovens nye paragraf 6 gir altså en tydeligere føring for å inkludere miljø- og klimahensyn i all anskaffelsespraksis, forutsatt proporsjonalitet. Vi vil derfor foreslå at dette gjenspeiles tydeligere i forskriften der mulige tildelingskriterier listes, ved å snu på rekkefølgen slik at det blir som følger:

*(1) Oppdragsgiver skal velge tilbud på grunnlag av*

- a) beste forhold mellom pris og kvalitet,*
- b) laveste kostnad eller*
- c) laveste pris.*

Vi er innforstått med at rekkefølgen reelt sett ikke skal signalisere en prioritering, men mener samtidig at det kan ha en god og viktig signaleffekt i å kommunisere den mest helhetlige og antakelig mest samfunnsgagnlige formen for vurdering av tildelingskriterier først.

### **Miljø- og klimakostnader i LCC**

Som nevnt innledningsvis er det både logisk og bra at livsykluskostnader løftes opp som (mulig) tildelingskriterium i ny forskrift. Forslaget om å inkludere miljø- og klimakostnader i disse beregningene, som stammer fra EU-direktivene, har en svært god intensjon, men kan bli utfordrende å få satt ut i praksis. All den tid vanlig «økonomi-LCC» er relativt komplisert blir det svært viktig at *felles metoder* det skal henvises til blir svært tydelig forklart, og at myndighetenes veiledningsorgan, Difi, utarbeider og formidler gode råd. Dette kan dreie seg om i hvilke tilfeller det anbefales «økonomi- og miljø-LCC» og i hvilke tilfeller det anbefales kun «økonomi-LCC» sammen med å fremme miljø- og klimahensyn gjennom kravspesifikasjonen.

## **4. Kravspesifikasjoner**

### **Mulig å stille krav til oppstrøms-prosesser**

ZERO er svært positiv til den foreslåtte endringen i at kravspesifikasjoner kan omfatte krav til produksjonsprosesser eller en annen prosess i livssyklusen også når slike faktorer ikke påvirker produktets egenskaper. Det betyr at det offentlige kan bidra til å skape større etterspørsel etter produkter med gode klima- og miljøegenskaper knyttet til råvareuttak, prosesser og transport.

### **Merkeordninger**

Det at kravspesifikasjoner kan henviser direkte til tredjeparts sertifiserte merkeordninger bør gjøre det enklere å stille klima- og miljøkrav i anskaffelser. Dette anser vi som et godt grep.

## **5. Prosedyrer, ny kontraktstype og dialog med markedet**

### **Innovasjonsprosesser og kontrakter**

Anskaffelsesprosedyrene *konkurranse med forhandling* og *konkurransepreget dialog* er svært viktige for å utvikle nye klimaløsninger som den tidligere nevnte Ampere eller nye energiløsninger til å erstatte oljefyr, slik som Undervisningsbygg har sørget for. Det at adgangen til å benytte disse prosedyrene er utvidet og harmonisert er bra. ZERO håper også at den nye ordningen *innovasjonspartnerskap*, som defineres som kontraktsform, kan bidra til å øke omfanget av klimainnovasjon i det offentlige Norge.

### **Lavere terskel for dialog med markedet før konkurranse (§ 7-1, § 7-2)**

ZERO oppfatter at dagens bestemmelser om forberedende markedsundersøkelser har virket avskrekkende på oppdragsgivere fra å søke god informasjon hos aktører som senere da kan diskvalifiseres fra å bli en leverandør. Dialog med de beste i markedet kan gjerne være en forutsetning for å utforme innretning på miljøkrav eller en god funksjonsbasert definisjon av kontraktens gjenstand. Det at ny bestemmelse viser hvordan man skal gjennomføre dialog med markedet samtidig som man sikrer at konkurransen ikke blir vridd, anser vi som svært positivt. Vi håper dette vil bidra til å bryte ned denne barrieren.

## **6. Håndheving**

Gitt at en oppdragsgiver ikke stiller krav til miljøegenskaper i kravspesifikasjonen til en anskaffelse som det ut fra proporsjonalitet bør stilles miljøkrav til, og gitt at tildeling foretas på bakgrunn av «laveste pris», har oppdragsgiver da brutt (forslag til) ny paragraf 6 i loven og forskrift? Vi i ZERO håper at ny lov og forskrift kan gjøre det mulig å håndheve gjennom rettssystemet, i verste fall, slik at det offentlige skal tenke miljø i alle anskaffelser.

## **7. Virkemidler som støtter opp under etterlevelsen av regelverket**

Alt i alt synes det ut fra klima- og miljøståsted som om forslagene til lov og forskrift om offentlige anskaffelser innebærer forbedringer. Samtidig er det slik at dagens lov og forskrift også er tilrettelagt for at offentlige oppdragsgivere kan etterspørre gode løsninger, stille krav eller bidra til store klimainnovasjoner. Likevel blir ikke dette handlingsrommet utnyttet i så stor grad som det burde. Det trengs med andre ord andre virkemidler som gjør de ansvarlige for innkjøp i stand til å etterleve regelverket og utnytte handlingsrommet.

Dette betyr at dagens virkemidler – som i praksis innbefatter Difis veiledningspraksis – må styrkes på feltet. I fjor ba et enstemmig Storting regjeringen å videreføre og videreutvikle Difis arbeid for kompetansespredning om miljø- og klimahensyn og livssyklus-kostnader, og stadfestet at denne innsatsen er definert som Difis ansvarsområde. Mandatet er gitt, men det har per dags dato ikke fulgt økt bevilgning med dette mandatet. Difis praksis på klima- og miljøfeltet bør evalueres for å danne grunnlag for en forbedring, og barrierer og behov blant de som foretar anskaffelser må kartlegges. Dette må ses i sammenheng med direktivenes føring om at det skal tilbys gratis informasjon og veiledning om tolkning og anvendelse av regelverket, og at oppdragsgivere skal få støtte til planlegging og gjennomføring av anskaffelsesprosessene.

Videre må det også vurderes om andre virkemidler må opprettes. ZERO er derfor glade for at direktivene legger føringer for å sikre at miljøkrav og andre samfunnshensyn overholdes ved gjennomføring av offentlige anskaffelser. Vi bidrar gjerne inn i prosessen med å utvikle dette rammeverket.

Med vennlig hilsen  
For ZERO

Guro Nereng (sign.)  
Seniorrådgiver  
guro.nereng@zero.no  
41624426