

Moderniseringsdepartementet

postmottak@mod.dep.no

Vår ref: 203/05/TH/SL/504.55
Hamar, 17. august 2005

Høringsuttalelse til ny forskrift om innkjøpsregler for forsyningssektorene samt til endringer i regelverket for offentlige anskaffelser

Vi viser til Moderniseringsdepartementets høringsbrev datert 08.06.05 med forslag til endret forskrift om innkjøpsregler for forsyningssektorene (forsyningsforskriften), og til høringsbrev datert 06.04.05 om endringer i regelverket for offentlige anskaffelser. NORVAR BA^{*)} vil som interesseorganisasjon for vann- og avløpssektoren med dette avgi uttalelse til forslagene.

Innledende kommentarer

Vi må først uttrykke frustrasjon over at NORVAR ikke har blitt tilskrevet som høringsinstans, verken i forbindelse med forslag til ny forsyningsforskrift eller forslag til endringer i regelverket for offentlige anskaffelser. Det var tilfeldig at vi medio juli ble klar over at høring av forsyningsforskriften pågikk. Med en høringsfrist allerede 17.08.05 er det begrenset hvor detaljert vi har hatt anledning til å gå inn i forskriftsforslaget, og våre kommentarer vil primært være på et overordnet nivå. Vi har fått en god del synspunkter fra våre medlemmer, som danner bakgrunn for NORVARs uttalelse.

Departementet har innrømmet aktørene innen forsyningssektorene en tilleggsfrist til 17.08.05 til å avgi kommentarer til forslag om endringer i regelverket for offentlige anskaffelser. I og med at man foreslår å overføre kommunale VA-virksomheter fra forsyningsforskriften til forskrift om offentlige anskaffelser, vil vi gi kommentarer til også det forslaget.

Det er beklagelig at departementet fraviker den normale 3 måneders høringsfristen ved høring av ny forsyningsforskrift, samtidig som høringsperioden legges til sommermånedene med særskilte utfordringer knyttet til ferieavvikling. Samtidig legger man opp til en fastsettelse av det nye regelverket fra 1. januar 2006, selv om fristen for implementering av EUs innkjøpsdirektiv for forsyningssektorene tidligst vil være en måned senere. Det hadde etter vårt syn vært en fordel om man hadde innrømmet interessentene 3 måneders høringsfrist, fremfor å skulle gjennomføre en unødig forsering av ikrafttredelsesdato.

NORVAR er enig i at det er viktig å ha et godt regelverk for offentlige anskaffelser, som sikrer korrekt og likeverdig behandling av alle tilbydere og som kan medvirke til lavere priser og bedre kvalitet på de innkjøp det offentlige foretar. Vi er likevel bekymret for at regelverket gradvis endres i en retning som betinger økt innkjøpsbyråkrati og tungvinte prosesser for så

vel innkjøpere som tilbydere. Alle parter bør være best tjent med et regelverk som avspeiler en balansert avveining mellom hensynet til konkurranse og hensynet til effektiv ressursutnyttelse. Våre etterfølgende kommentarer har denne avveiningen som utgangspunkt.

Vedr. forenkling av regelverket

Vi støtter departementets intensjoner med å forenkle innkjøpsregelverket og gjøre det mer brukervennlig. En gjenkjennelig felles strukturering av forsyningsforskriften og forskrift om offentlige anskaffelser er positivt med tanke på at mange aktører (både innkjøpere og leverandører) forholder seg til begge forskrifter.

Vedr. overflytting av kommunale VA-virksomheter til klassisk sektor

Departementet foreslår at alle offentlige oppdragsgivere som ikke er skilt ut som selvstendige rettssubjekter, for fremtiden skal følge forskrift om offentlige anskaffelser i stedet for forsyningsforskriften. Dette forslaget vil ha store konsekvenser for vann- og avløpssektoren, i og med at det store flertall av VA-virksomhetene i Norge er organisert som en integrert del av den kommunale virksomheten eller som kommunalt foretak. Unntaket, som fortsatt skal høre inn under forsyningsforskriften, vil være VA-virksomheter som er organisert som interkommunale selskap eller aksjeselskap.

Departementet begrunner forslaget slik: *”Etter departementets oppfatning bør ikke regelverket være slik at en del av kommunen skal ha svakere krav til å sikre konkurranse om innkjøpene enn en annen del av kommunen. Hensynet til å sikre konkurransen om oppdrag, en effektiv ressursbruk og å forhindre korrupsjon og lignende adferd, gjør seg gjeldene i samme grad for alle deler av stat, fylkeskommune og kommune.”*

Vi er selvsagt enige i at vann- og avløpssektoren i sine anskaffelser skal følge de grunnleggende krav som ligger i lov om offentlige anskaffelser, som å unngå forskjellsbehandling og sikre forutberegnelighet, gjennomsiktighet, etterprøvnbarhet og ikke-diskriminering. Lovens krav gjelder også for anskaffelser under terskelverdiene i både forsyningsforskriften og forskrift om offentlige anskaffelser, så overholdelse av disse kravene skulle i utgangspunktet være godt sikret med eksisterende regelverk.

Samtidig virker det som om departementet fullstendig overser de mange argumenter og særskilte trekk ved vann- og avløpssektoren, som er bakgrunnen for at EU (og frem til nå også Norge) har egne bestemmelser nettopp for forsyningssektorene, inkludert vann og avløp. VA-sektoren er en sektor med kompliserte tekniske anlegg, der investeringer i nyanlegg eller rehabilitering av eksisterende anlegg gjennomføres med sikte på at anleggene skal fungere godt i mange tiår fremover. Regelen om at billigst er best, gjelder ikke alltid når man samtidig skal ivareta krav til drikkevannskvalitet, renseeffekter og levetid på gjerne 100 år. En del oppgaver innen planlegging og prosjektering krever god kjennskap til naturgrunnlag og eksisterende infrastruktur, og slik kunnskap erverves gjerne over tid. Derfor er sammenlikningen med øvrig kommunal virksomhet ikke særlig relevant. Innkjøp av vaskemidler, papir, skolebøker og lignende er av en annen kategori enn anskaffelser av komplisert teknisk infrastruktur.

Departementet har heller ikke kommentert at mange kommunale VA-virksomheter følger kommunens generelle innkjøpsreglement under terskelverdiene i forsyningsforskriften, og således allerede forholder seg til de vesentligste bestemmelsene for klassisk sektor for innkjøp mellom kr. 200.000 og terskelverdiene.

Vi vil her kort nevne noen av de uheldige konsekvensene som forslaget om overflytting av VA til klassisk sektor vil ha, og som departementet ikke selv har berørt i sitt høringsnotat:

- 1) Departementets forslag vil medføre at VA-virksomheter vil få ulike rammebetingelser, avhengig av hvordan de er organisert. Private VA-virksomheter og offentlige VA-virksomheter som er skilt ut som selvstendige rettssubjekter, skal fortsatt følge forsyningsforskriften, mens de kommunale VA-virksomhetene skal følge forskrift om offentlige anskaffelser. Vi mener dette fører til en urimelig forskjellsbehandling av likeverdige virksomheter.
- 2) Hvis Norge ensidig skal definere store deler av vann- og avløpssektoren inn i klassisk sektor, vil dette gi ulike regelverk for anskaffelser avhengig i hvilket land anskaffelsen skjer. Vi mener dette vil være til ulempe for både norske oppdragsgivere som for norske og utenlandske leverandørfirma.
- 3) Investeringene i vann- og avløpssektoren handler primært om entrepriser for utførelse av ledningsanlegg, pumpestasjoner, høydebassenger og behandlingsanlegg for vann og avløp. Verdien på anskaffelsene kan variere fra noen få ti tusen kr opp til flere hundre millioner kr for de aller største. For større, komplekse entrepriser er det vanlig å bruke konkurranse med forhandling, for å oppnå best mulige betingelser hos entreprenørene. Konkurranse med forhandling vil ofte være en nødvendig fremgangsmåte for å kunne drøfte og avklare kompliserte tekniske forhold med anbyderne, noe som kan gi betydelige besparelser og effektive løsninger for både byggherre og utførende. Forsyningsforskriften likestiller i stor grad konkurranse med forhandling med åpen eller begrenset anbudskonkurranse, mens i klassisk sektor vil det (med noen unntak) ikke være tillatt med konkurranse med forhandling over terskelverdiene. Overføring av kommunale VA-virksomheter til klassisk sektor vil derfor innebære at man vil få mindre kostnadseffektive anskaffelser.
- 4) EØS-terskelverdiene er som kjent lavere for klassisk sektor enn forsyningssektorene, både for kjøp av varer og tjenester og for bygg- og anleggskontrakter. Ved en overføring av vann og avløp til klassisk sektor, må atskillig flere av anskaffelsene derfor gjennomføres som EØS-anskaffelser, med de økte formalkrav som dette innebærer. Erfaringer gjennom flere år viser at det er få tilbydere utenfor Norge som har vunnet kontrakter innen vann- og avløpssektoren. Det er derfor grunn til å hevde at lavere EØS-terskelverdier for VA-sektoren vil gi vesentlig merarbeid og være byråkratiserende, samtidig som det er vanskelig å se noe vesentlig potensial for bedre anskaffelser.
- 5) Mange VA-virksomheter har sett nytten av å benytte rammeavtaler for både konsulenttjenester og entreprenørarbeider, for å kunne gjennomføre effektive anskaffelsesprosesser for slike arbeider, som eksempelvis reparasjoner og fornyelse av vann- og avløpsledninger. Forsyningssektoren har vesentlig enklere regler for bruk av rammeavtaler enn klassisk sektor. En overflytting til klassisk sektor vil derfor kreve mer administrative ressurser ved bruken av rammeavtaler.
- 6) Forsyningsforskriften legger opp til at det kan opprettes en åpen kvalifikasjonsordning for leverandører. Dette er en hensiktsmessig ordning, som er effektiv for både innkjøper og leverandør, og som bl.a. er benyttet i forbindelse med ledningsfornyelser. Vi kan ikke se at tilsvarende mulighet ligger inne i forskrift om offentlige anskaffelser. En overføring til klassisk sektor vil derfor bety et tilbakeskritt for VA-sektoren med hensyn til å kunne gjøre effektive anskaffelser.

- 7) De fleste kommuner har bygget ut sin VA-infrastruktur til å dekke det meste av eksisterende bebyggelse. I årene fremover vil det i stor grad være utskifting og rehabilitering av ledninger som står på programmet, blant annet reparere akutte brudd som oppstår, minske risikoen for at drikkevannskvaliteten kan forringes på ledningsnettet, forebygge mot tilbakestrømning av avløpsvann i kjellere og minske lekkasjeandelen. Reparasjon av ledninger som kollapser må naturlig nok gjennomføres øyeblikkelig. Dersom VA-sektoren overflyttes til klassisk sektor, vil man raskt støte på vanskeligheter i forhold til kunngjøringskrav og tidsfrister for slike akutte arbeider. Det kan igjen føre til at en del kommuner ser seg nødt til å (gjenopp)bygge en egen anleggsavdeling til å håndtere akutte behov, da befolkning og næringsliv ikke vil akseptere langvarige forsyningsavbrudd med de store konsekvenser det vil medføre.

Som det bør fremgå av denne oppstillingen, vil overføring av kommunale VA-virksomheter til klassisk sektor medføre en rekke ulemper. Det vil bli brukt vesentlig mer ressurser til anskaffelsesprosedyrer; ressurser som man ikke kan forvente vil resultere i bedre anskaffelser. Tvert i mot kan man forvente til dels dårligere kvalitative anskaffelser, med de konsekvenser det vil ha for kostnadsnivået i det lange løp. Det vil dessuten medføre en urimelig forskjellsbehandling av VA-virksomheter som har forskjellig organiseringsform, men som gjennomfører samme slags tjenester overfor befolkning og næringsliv. Det vil også gjøre Norge til et "annerledesland" med hensyn til implementering av EUs innkjøpsdirektiver. Vi kan ikke se at departementets begrunnelser for å overføre kommunale VA-virksomheter til klassisk sektor på noen måte kan kompensere for de ulemper man vil få.

VA-sektoren står de kommende årene overfor en stor fornyelsesvirksomhet som vil kreve betydelige investeringer, samt ressurser til kontraktadministrasjon. Samtidig er kommuneøkonomien slik at det mange steder ikke gis anledning til nødvendig oppbemanning. Det har også i lengre tid vært utdannet for få personer med bransjespesifikk prosjektlederkompetanse. Resultatet er at personellsituasjonen allerede er anstrengt. En ytterligere byråkratisering mht. inngåelse og gjennomføring av entreprisekontrakter vil derfor føre til at volum fullførte prosjekter vil gå ned, hvilket vil ha negative konsekvenser for helse og miljø.

NORVAR anmoder på denne bakgrunn departementet om å revurdere dette viktige spørsmålet og la samtlige VA-virksomheter – uansett organiseringsform – fortsatt omfattes av forsyningsforskriftens virkeområde.

Vedr. feil begreper på avløpsområdet

Vi har i tidligere runder spilt inn til Nærings- og handelsdepartementet at det foreligger en feil oversettelse fra EUs innkjøpsdirektiv for forsyningssektorene til det norske innkjøpsregelverket. Denne feilen ligger fortsatt inne i de forslagene som nå er på høring. I engelsk versjon av direktivet er det benyttet begrepet "disposal or treatment of sewage" (art. 4). Den danske oversettelsen er "bortledning eller rensning af spildevand" og den svenske er "bortføring eller rening av avloppsvatten". Begrepet som er benyttet fra norsk side er "tømming eller rensing av avløpsvann" (forsyningsforskriften § 1-6). Dette må endres til "bortledning eller rensing av avløpsvann". Slik det står i dag, vil "tømming" normalt forstås som tømming av septiktanker og tette tanker for oppsamling av avløpsvann.

De steder der man i de norske forskriftene har benyttet begrepet "kloakk", bør dette dessuten erstattes med "avløp" eller "avløpsvann", og det bør også i disse tilfellene skjeles til den svenske og danske oversettelsen for å få de korrekte norske begreper (jf. forsyningsforskriften vedlegg 1 og vedlegg 2, samt forskrift om offentlige anskaffelser vedlegg 1 og vedlegg 5).

Vedr. nasjonale terskelverdier

Et sentral punkt i høringsforslaget av 06.04.05 er forslaget om heving av den nasjonale terskelverdien fra 200.000 til 500.000 kr. Dette er et skritt i riktig retning. Vi stiller likevel spørsmål ved om tiden ikke er moden for å avskaffe forskriftsfestede nasjonale prosedyreregler under EØS-terskelverdiene. Vi savner en mer grundig drøfting og begrunnelse for hvorfor nasjonale terskelverdier synes nødvendig og hensiktsmessig. Den detaljstyring som det fortsatt legges opp til, fremstår som unødig byråkratisk i en tid da annet regelverk utvikler seg mot mer lokal handlefrihet innenfor lovfestede prinsipper. Ved å tilby brukervennlige standardskjemaer vil man oppnå en ensretting av prosedyrebruken uten å måtte stille detaljkrav i forskriftsverket, jf. de forenklinger som er gjort ved å utarbeide protokollskjema for offentlige anskaffelser etter del II og del III, fremfor å ha det som detaljerte krav i selve forskriftsteksten. Dette kunne med fordel vært utnyttet i enda større grad under EØS-terskelverdiene.

Dersom man likevel velger å opprettholde nasjonale terskelverdier, har vi et alternativt forslag om at nasjonal terskelverdi kan forskriftsfestes som en viss prosent av til enhver tid gjeldende EØS-terskelverdier. En slik løsning vil fremstå som mer dynamisk og rasjonell. Det forutsettes at eventuell innføring av prosent avsettelse ikke må resultere i lavere terskelverdi enn eksisterende forslag på kr. 500.000.

Vedr. innføring av overtredelsesgebyr

Manglende etterlevelse av innkjøpsregelverket har i flere tilfeller vist seg å skyldes utfordringer med komplekst regelverk kombinert med begrensede ressurser hos innkjøper. Vi stiller spørsmålsteget ved egnetheten av å innføre et overtredelsesgebyr for å sikre bedre etterlevelse av regelverket, da et gebyr på hele 15 % kan føre til en ytterligere svekket ressursituasjon hos innkjøper. Et slikt gebyr bør i så fall begrenses til de åpenbare forsettlig brudd på regelverket og bør være lavere enn 15 %.

Dersom departementet opprettholder sitt forslag om overtredelsesgebyr, vil det være uheldig å legge vedtakskompetansen til KOFA. For at KOFA skal kunne opprettholde og helst forsterke sin anseelse som rådgivende tvisteløsningsorgan, er det viktig at de ikke får ansvar for gebyrutmåling som normalt bør tilligge et tilsynsorgan. Vi mener at Konkurransetilsynet kan være et mer egnet organ i så måte.

Vedr. protokollplikt for anskaffelser over 50.000 kr

Det synes unødig byråkratisk å forskriftsfeste et protokollkrav for anskaffelser helt ned til 50.000 kr. Lovens krav om etterprøvningsplikt pålegger allerede i dag offentlige innkjøpere en dokumentasjonsplikt. Dersom krav om protokollplikt opprettholdes, bør grensen som et minimum settes til 200.000 kr.

Vedr. kunngjøringsplikt under nasjonal terskelverdi

Vi slutter oss til forslaget om ikke å innføre kunngjøringsplikt for innkjøp under nasjonal terskelverdi, med den begrunnelse at det for mindre anskaffelser må velges hensiktsmessige og kostnadseffektive løsninger for så vel det offentlige som leverandørbransjen. Vi mener lovens grunnleggende krav om at det så langt det er mulig skal være konkurranse, bør være tilstrekkelig rettesnor, og at det under nasjonal terskelverdi bør være opp til innkjøper å vurdere om man skal kontakte et visst antall leverandører direkte, om man skal gå ut med annonse eller om man skal ha kunngjøring.

Vedr. arbeid i egenregi

Vi viser til høringsuttalelse fra Kommunenes Sentralforbund (KS) av 06.07.05 til endringer i regelverket for offentlige anskaffelser. KS foreslår avslutningsvis i sin uttalelse følgende:

”En rekke kommuner og fylkeskommuner organiserer sine tjenester i egne rettssubjekter, alene eller i samarbeid med andre. Spørsmålet om når en tjeneste utføres i egenregi, og dermed er unntatt fra regelverket om offentlige anskaffelser, er dermed av vesentlig betydning for kommunene.

KS mener at det bør gjøres et spesifikt unntak i forskriften for eiernes ”anskaffelser” fra heleide selskaper, interkommunale samarbeid etter kommuneloven § 27 og selskaper som direkte eller indirekte fullt ut er eid av flere forvaltningsorganer. Det kan enten rent faktisk forutsettes at disse leverer sine tjenester til kommunen eller innbyggerne på vegne av kommunen, eller det kan settes et slikt vilkår i forskriftsteksten.

Mange oppdragsgivere føler seg usikre på dette, og et unntak nedfelt i forskriften for de klare tilfeller slik man har i flere andre land, vil kunne bidra til at Regjeringens mål om økt satsing på interkommunalt samarbeid oppfylles.”

NORVAR slutter seg til KS’ forslag og begrunnelse.

Avsluttende kommentar

Det er viktig at det nye innkjøpsregelverket blir et best mulig rammeverk for å sikre konkurranse, men samtidig ikke vil kreve overdimensjonerte byråkratiske prosesser. Dersom kommunale VA-virksomheter fratras muligheten for å operere innenfor forsyningssektorenes rammebetingelser, beveger vi oss i feil retning i forhold til målet om å gi innbyggerne og næringslivet en mest mulig kostnadseffektiv vann- og avløpstjeneste. Det vil samtidig være et urettferdig, særnorsk grep å gi forskjellige rammebetingelser for VA-virksomheter avhengig av organiseringsform. Vi kan ikke se at departementet har sannsynliggjort fordeler ved overflytting av VA til klassisk sektor, som på noen måte kan veie opp for de ulemper som vil oppstå.

Vi ønsker departementet lykke til i det videre arbeidet og står gjerne til disposisjon for nærmere opplysninger, dersom det skulle være ønskelig.

Med hilsen
NORVAR BA

Arne Johansen
Styreleder

Einar Melheim
Direktør

Brevet er godkjent og ekspedert elektronisk.

Saksbehandler: Toril Hofshagen

Kopi til: KS Interesse og KS Bedrift

** NORVAR BA (Norsk vann og avløp BA) er en interesse- og kompetanseorganisasjon for eiere av vann- og avløpsverk i Norge. Hovedvekten av andelseierne er kommuner og interkommunale vann- og avløpselskaper, og i dag er over 300 kommuner medlemmer i NORVAR BA (dekker ca. 90 % av befolkningen). NORVAR BA skal ivareta VA-verkenes felles interesser i tekniske, økonomiske og administrative spørsmål og arbeide for utvikling av VA-faget til samfunnets og medlemmenes beste. NORVAR BA har en samarbeidsavtale med Kommunenes Sentralforbund.*