

Nærings- og fiskeridepartementet

Deres ref.
16/2036

Vår ref.
16/00128

Dato
20.12.2016

Ny forskriftsbestemmelse om miljø i regelverket for offentlige anskaffelser

Ansvarlig myndighet: Nærings- og fiskeridepartementet

Regelrådets vurdering: **Rød: Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Regelrådet skal granske utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstillende de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Regelrådets konklusjon om forslaget

Regelrådets vurdering er at konsekvensutredningen ikke tilfredsstillende de kravene i utredningsinstruksen pkt. 2.1 jf. pkt. 2-2.

Det er svakheter ved beskrivelse av problemet og formål. Det er mangelfull vurdering av konsekvensene for næringslivet, og i særlig grad for små virksomheter. Det er ingen vurdering av eller begrunnelse for den valgte prosentsatsen ved bruk av miljø som tildelingskriterium.

Regelrådet anbefaler at konsekvensene kartlegges og beskrives ytterligere før saken legges til beslutning.

1. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Nærings- og fiskeridepartementet fremmer et forslag om endringer i tre forskrifter gitt ved vedtakelse av ny Lov om offentlige anskaffelser, som ble vedtatt 17. juni 2016 (LOV-2016-06-17-73). Det foreslås likelydende regel i alle tre forskriftene. De tre forskriftene er: anskaffelsesforskriften, konsesjonskontraktforskriften og forsyningsforskriften. De er alle vedtatt 12. august 2016. Hverken lov eller forskrifter har så langt trådt i kraft.

Forslaget innebærer en plikt for oppdragsgiver til å legge vekt på å minimere miljøbelastningen ved sine anskaffelser, og oppdragsgiver kan stille miljøkrav og kriterier i alle trinn av anskaffelsesprosessen. Dersom miljø brukes som tildelingskriterium, bør det minimum vektas 30%.

Bakgrunnen for forslaget er Stortingets anmodningsvedtak av 3. desember 2015: «Stortinget ber regjeringen innføre krav om minimum 30 % miljøvekting ved alle offentlige anbud der det er relevant». Departementet rakk ikke å utrede dette anmodningsvedtaket før forslag til ny lov ble behandlet.

Formålet med forslaget er å benytte reglene for offentlige anskaffelser som et nyttig virkemiddel i arbeidet med å redusere klima- og miljøutslippene.

2. Departementets vurdering av konsekvensene for næringslivet

Nærings- og fiskeridepartementet nevner at det kan forekomme økte prosesskostnader for næringslivet ved å måtte oppfylle miljøkravene i sine tilbud. Dette vil etter departementets oppfatning variere betydelig fra anskaffelse til anskaffelse og er dermed ikke mulig å kvantifisere. Videre sier departementet at det kan påvirke konkurransesituasjonen, og da spesielt dersom kravene som stilles er svært strenge.

De positive effektene er primært knyttet til den samfunnsmessige gevinsten av å redusere miljøpåvirkningene, samt at etterspørsel etter innovative løsninger på miljø kan gi nytteeffekter for næringslivet utover den konkrete anskaffelsen.

3. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Regler for offentlige anskaffelser er en viktig rammebetingelse for næringslivet. I følge NOU 2014:4 var det samlede innkjøpet av varer og tjenester for offentlig sektor 461 milliarder kroner i 2014. Innføring av nye krav og kriterier i dette regelverket vil kunne ha store konsekvenser og Regelrådet prioriterer derfor å uttale seg i saken.

4. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

Det foreligger et anmodningsvedtak fra Stortinget, hvor departementet er bedt om å innføre et krav om 30% miljøvekting ved offentlige anbud, der dette er relevant. Departementet har selv vurdert det slik at det er nødvendig å utrede dette nærmere og gjennomføre en formell høring av forslaget, før det sendes til endelig beslutning. Regelrådet legger til grunn at utredningsinstruksen kommer til anvendelse i denne saken, og utredningen skal dermed utføres i tråd med kravene i utredningsinstruksen.

4.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt j.f. utredningsinstruksen 2-1?

Utredningsinstruksens punkt 2-1 angir hvilke minimumskrav som skal stilles til utredningen. Disse seks spørsmålene skal alltid besvares i enhver utredning.

4.1.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Det foreligger ingen problembeskrivelse, men det er beskrevet et formål om å bidra til redusere klima- og miljøutslippene ved hjelp av reglene for offentlige anskaffelser. Et regjeringsoppnevnt utvalg «Ekspertutvalget for grønn konkurransekraft»¹ leverte i oktober 2016 en rapport om grønn

¹ Se utvalgets hjemmeside: www.gronkonkurransekraft.no

konkurranseskraft². Utvalget anbefalte at Norge skal redusere sine klimagassutslipp med minst 40% innen 2030 og bli et lavutslippssamfunn innen 2050. Det fremgår imidlertid ikke i hvor stor grad de foreslåtte tiltakene vil bidra til disse målene.

4.1.2 *Hvilke tiltak er relevante?*

Det vil sannsynligvis være svært mange tiltak som er hensiktsmessige for å redusere klima- og miljøutslippene, hvorav endrede regler for offentlige anskaffelser er et av tiltakene. Departementet peker i tillegg på veiledning som et viktig tiltak. Dette er ikke vurdert som et alternativt tiltak, men som et komplementerende virkemiddel. Det er allerede vedtatt bestemmelser om vektlegging av livssyklus-kostnader, hvordan det kan stilles krav om miljøstandarder osv.

Regelrådet vil bemerke at når det fremmes forslag om et tiltak som må vurderes i lys av allerede vedtatte tiltak, så er det viktig å se disse tiltakene i sammenheng. Videre er det viktig å beskrive dagens situasjon og gjeldende rett.

4.1.3 *Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene*

Forslaget reiser ingen prinsipielle spørsmål.

4.1.4 *Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?*

Departementets vurdering på dette punktet er kort. Miljøhensynet og de positive samfunnsmessige effektene av redusert miljøpåvirkning omtales, videre omtales konsekvensene for det offentlige som oppdragsgiver. Når det gjelder konsekvensene for leverandørene/næringslivet erkjennes det at det vil kunne påløpe ekstra prosesskostnader, samt at kravene vil kunne påvirke konkurransesituasjonen dersom de blir for strenge. Det er ingen forsøk på å estimere hverken nytte- eller kostnadssiden, ei heller en mer inngående analyse av effektene.

Regelrådet har forståelse for at det er krevende å estimere effektene. Regelrådet mener imidlertid at en mer detaljert og dypere analyse av effektene for konkurransesituasjonen burde vært beskrevet. Det må antas at utsiktene til økte prosesskostnader, samt en innføring av minst 30% vektning der miljø brukes som tildelingskriterium, vil få effekter for hvor mange som kan delta i anbudskonkurransene og dermed også konkurransesituasjonen. Videre kan det oppstå økte administrative kostnader og omstillingskostnader. Disse burde være diskutert.

4.1.5 *Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?*

Det foreslåtte tiltaket i dette forslaget er å regulere tilfeller der miljø brukes som tildelingskriterium. Det anbefalte tiltaket er ikke godt begrunnet. Nærings- og fiskeridepartementet har i sin høringsuttalelse viet mye plass til å tolke Stortingets anmodningsvedtak og begrunnet sin tolkning. Det er i liten grad begrunnet hvorfor dette tiltaket anbefales. Regelrådet savner en konkret vurdering av hvorfor det skal vektas med 30% der det er relevant. Den manglende kalibreringen gjør det vanskelig å vurdere kostnader og nytteeffekter ved ulike alternativer, og det gjør det vanskelig å vurdere om den ønskede effekten oppnås. Dersom det ikke er rett sats, vil regelen kunne bidra til økte kostnader for næringslivet og lite nytteeffekt for samfunnet.

4.1.6 *Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?*

Departementet peker på sentral veiledning som viktig for at miljøbestemmelsen skal fungere etter intensjonen. Videre pekes det på utvikling av maler og verktøy som viktige forutsetninger. Regelrådet synes det er positivt at departementet beskriver disse forutsetningene. Regelrådet anser videre at systematiske etterkontroll vil være en viktig faktor for en vellykket gjennomføring. Departementet har ikke beskrevet denne forutsetningen,

4.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?

De foreslåtte endringene vil berøre mange i varierende grad. Det er viktig å påpeke at det nye regelverket også skal gjelde tjenestekontrakter, og regelverket omfatter dermed langt flere aktører

² <http://www.gronkonkurranseskraft.no/files/2016/10/Strategi-for-gr%C3%B8nn-konkurranseskraft.pdf>

enn tidligere. Dette tilsier at korrekt analysenivå er en forenkletanalyse, eventuelt en svært utfyllende besvarelse av minimumsspørsmålene.

Regelrådet finner store svakheter i besvarelsen av minimumsspørsmålene og vi har da særlig lagt vekt på svakhetene i konsekvensbeskrivelsen for næringslivet. Regelrådet har forståelse for at dette forslaget må ses i lys av begrunnelsene i tidligere Prop. 51 L (2015-2016), og de manglende beskrivelsene av konsekvensene for næringslivet er til dels en følgefeil av tidligere mangelfulle begrunnelser. Regelrådet finner det nødvendig å påpeke at selv endringer som har svært gode formål må utredes med hensyn til konsekvensene for næringslivet.

4.3 Dersom instruksen er fraveket, er begrunnelsen dokumentert og avgjørelsen fattet av det ansvarlige forvaltningsorganets øverste leder, jf. utredningsinstruksens 1-4?

Instruksen er ikke fraveket.

4.4 Er tidlig involvering gjennomført dersom hensiktsmessig, jf. utredningsinstruksens 3-1?

Dette forslaget er utelukkende utarbeidet av departementet uten involvering.

4.5 Er høringsforslaget forelagt for Regelrådet, jf. utredningsinstruksens 4-3?

Høringsforslaget er ikke sendt til Regelrådet. Vi minner om at Regelrådet skal informeres når forslag til lov eller forskrift som er særlig relevante for næringslivet legges på høring.

5. Særskilt vurdering om hensynet til små virksomheter

Det foreligger ingen særskilt vurdering av konsekvensene for små virksomheter. Regelrådet vil anta at de foreslåtte endringene vil kunne få store negative konsekvenser for små virksomheter da økte prosesskostnader alene vil påvirke konkurransesituasjonen. Vår erfaring er at mange små bedrifter finner det vanskelig å delta i offentlige anskaffelseskonkurranser, og økte administrative kostnader som følge av dette forslaget vil vanskeliggjøre dette ytterligere. Det er en stor svakhet ved dette forslaget at konsekvenser ikke er belyst og det er særskilt uheldig at konsekvensene for småbedriftene ikke er drøftet.

6. Er det nye eller endrede regelverket utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Dette spørsmålet er ikke mulig for Regelrådet å vurdere på bakgrunn av forelagte høringsnotat. Dette gjelder selv om vi leser forslaget i lys av tidligere lovforarbeider til ny lov om offentlige anskaffelser.

7. Andre kommentarer

Regelrådet har forståelse for utfordringen med å skrive et utfyllende høringsnotat for dette forslaget, da det må anses som en del av endringsforslagene som allerede er vedtatt. Samtidig vil Regelrådet understreke at behovet for en mer utfyllende vurdering av konsekvensene for næringslivet ved dette forslaget, har sammenheng med en manglende vurdering av dette tidligere.

8. Samlet vurdering

Regelrådet savner en konkret problembeskrivelse relatert til hvilke mål som skal nås ved innføring av 30 % vekting der miljø brukes som tildelingskriterium. Forslagets hovedsvakhet er at det ikke foreligger en begrunnelse for hvorfor 30 % vekting er valgt, samt hvilke konsekvenser det har.

Generelt er det en stor svakhet at konsekvensene for næringslivet, og kanskje i særdeleshet små virksomheter, ikke er beskrevet og vurdert.

Regelrådet anbefaler at virkningene for næringslivet kartlegges før saken fremlegges for beslutning.

Med hilsen

Sandra Riise
leder
Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer