

Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8004 Dep
0030 Oslo

Deres ref./dato:
16/2036

Vår ref.:

Vår dato:
10.02.2017

Høringsuttalelse – Ny forskriftsbestemmelse i regelverket om offentlige anskaffelser

Vi viser til høringsbrev av 11.11.2016 fra Nærings- og fiskeridepartementet vedrørende forslag ny forskriftsbestemmelse om miljø i regelverket for offentlige anskaffelser.

1. Innledning

Inventura AS er en av Norges ledende innkjøpsfaglige konsulenthus. Blant våre kunder er både kommunale, fylkeskommunale og statlige etater og offentlige virksomheter. Vi bistår hvert år i et stort antall offentlige anskaffelsesprosesser i de fleste sektorer, i tillegg til at vi gir rådgivning på strategisk nivå og tilbyr kurs og kompetanseutviklingsprogrammer. Inventura har omfattende erfaring med offentlige anskaffelser - fra enkeltstående, mindre innkjøp til kompliserte og omfattende prosjekter, for eksempel innenfor IKT, samferdsel, bygg og anlegg og forsvarssektoren. Høsten 2016 utarbeidet vi på oppdrag for Difi en rapport om status for bruk av miljøkriterier i offentlige anskaffelser i 2015. Hovedkonklusjonen var at det er for [få grønne innkjøp i Norge](#).

Vel vitende om denne høringen gjelder oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak i desember 2015, «*Stortinget ber regjeringen innføre krav om minimum 30 % miljøvekting ved alle offentlige anbud der det er relevant*», tillater vi oss i å drøfte noen faglige momenter som bakgrunn for vår uttalelse til det foreliggende høringsnotat i kapittel 3.

2. Faglig drøfting

2.1. En helhetlig, bærekraftig offentlig anskaffelsespolitikk?

I høringsnotatet heter det at «*Regjeringen skal utarbeide en stortingsmelding om en helhetlig offentlig anskaffelsespolitikk. Tiltak for å bidra til bedre ivaretagelse av klima- og miljøhensyn er blant temaene som vil bli behandlet i denne meldingen*». Dette er positive signaler – og vårt råd vil være at denne legger til grunn at offentlige anskaffelser skal være bærekraftige. Dette betyr at miljøaspekter må vurderes i en helhet sammen med sosiale og økonomiske aspekter. For å sikre en helhetlig, bærekraftig offentlig anskaffelsespolitikk synes

Bergen: Spelhaugen 22, NO-5147 Fyllingsdalen. **Oslo:** Karl Johans gate 12J, NO-0154 Oslo

www.inventura.no

Org.no. NO 983 351 417 MVA

det hensiktsmessig at disse hensyn integreres, f. eks. som det er gjort i det foreliggende utkast til internasjonal standard for bærekraftige innkjøp, [ISO/DIS 20400 Sustainable procurement](#).

2.2. Funksjons- vs miljøkrav og teknologinøytralitet

Utgangspunktet for en konkret anskaffelse bør være en sourcingprosess som munner ut i en beslutning om «make or buy» (kjøpe eller lage, dvs anskaffelse av vare eller tjeneste). Det må den prosessen foretas grundig kartlegging og beskrivelse av det funksjonelle behovet. Konkrete miljøkrav i tildelingsprosessen kan synes som en «quick fix», men er i utgangspunktet ikke den beste løsningen for å få en optimal anskaffelse. Vi mener at det i de aller fleste anskaffelser bør stilles krav til en miljømessig optimal dekning av ytelser eller funksjonelle behov i stedet for at oppdragsgiver spesifiserer løsningen. Dette lar leverandørene konkurrere om den smarteste og mest miljøeffektive løsningen. Funksjonskrav sikrer fokus på resultater og oppdragsgivers behov i stedet for aktiviteter og krav til prosess. Disse gir også de private leverandørene større frihet til å tilrettelegge oppgaveløsningen på den mest effektive måten. Ved å fokusere på funksjonskrav unngår man også å låse seg til en gitt teknologisk løsning. Teknologinøytralitet fremheves av mange som svært viktig ved utarbeidelse av konkurransegrunnlag. Leverandørene kan da konkurrere om lavest mulig utslipp i stedet for lavest pris på beskrevet teknologi.

2.3. Hvordan fremme bedre miljøprestasjoner gjennom offentlige anskaffelser?

Utgangspunktet for å fastsette miljørelaterte krav og kriterier for en konkret anskaffelse bør være at oppdragsgiver har oversikt over hvilke miljøaspekter som er relevante i forhold til virksomhetens verdikjede. Dette er også i tråd med det departementet skriver i sitt forslag: «*Dette innebærer at oppdragsgiver må gjennomgå sin anskaffelsespraksis og få en oversikt over hvor de største miljøbelastningene er og hvordan de mest hensiktsmessig kan reduseres*». Dette vil mange oppdragsgivere oppfatte som komplisert, og vil kreve tilførsel av miljøkompetanse og tilgang på enkle rapporteringssystemer. Her nevner vi noen forutsetninger som bør være på plass:

2.3.1. Politiske vedtak og krav om rapportering

Utgangspunktet for å sikre en slagkraftig gjennomføring av offentlige anskaffelser som fremmer miljøprestasjoner bør være politiske vedtak og klare krav til rapportering i tildelingsbrev og styrende dokumenter. Norge er nå i ferd med å innføre en klimalov som kan forutsette klimabudsjetter. Ambisjonene bør være at prestasjoner skal rapporteres i henhold til disse budsjettene. Dette vil stille krav til oppdragsgivere om å implementere systemer for miljøstyring og -ledelse. Våre undersøkelser tyder på svært få av disse har ISO 14001-sertifisering. I beste fall halvparten er sertifisert Miljøfyrtårn der det stilles krav til avleggelse av miljørapport. Omfanget og kvaliteten på disse er nok svært variable. Det er sertifisering hvert 3. år og ikke noen pliktig årlig revisjon. Det bør legges ressurser

i å tilrettelegge for oppdragsgivere å innføre miljørevisjon og offentliggjøre en standardisert miljørapportering for å sikre transparens og troverdighet.

2.3.2. Ivareta miljøprestasjoner gjennom kontraktperioden

Ved kjøp av tjenester er ikke nok å stille krav som skal innfris ved tildeling av kontrakt. Dette skjedde i stor utstrekning ved anskaffelser av transporttjenester i Sverige på 90-tallet. Da det ikke var noen krav til rapportering gjennom kontraktperioden ble de ambisjonene man hadde ved anskaffelsen ikke alltid (sjelden) fulgt opp eller verifisert med prestasjonsmålinger på en tilfredsstillende måte. Dette førte til uheldige konkurransemessige forhold og var noe av bakgrunnen for utviklingen av rapporteringssystemet FRIDA tidlig på 2000-tallet. Takket være omfattende innsamling av data for miljøprestasjoner har Sverige f.eks. etablert nasjonale indikatorsett på veien mot en fossiluavhengig veitrafikk, <http://2030.miljobarometern.se/>

2.3.3. Benytt standarder, miljømerke- og sertifiseringsordninger

Det er generelt en fordel for effektive og forutsigbare konkurransevilkår om krav og kriteriesett i størst mulig grad baserer seg på nasjonale og internasjonale standarder og aksepterte sertifiseringsordninger. Vårt generelle råd er derfor at man i hht hjemmelen i FOA (§ 8-6 og § 15-3) benytter krav om oppfyllelse av kriterier gitt i eksisterende merkeordninger som f.eks. Svanen som minimumskrav. Det er også naturlig å vise til sertifiseringsordningen for bærekraftige bygg, som f.eks. [DGNB](#).

2.4. Er det behov for å vekte miljøprestasjoner?

For å redusere de negative eksterne effekter av aktiviteter og forbruk (tap av miljøgoder, såkalte eksternaliteter) er mange av disse regulert og/eller forsøkt internalisert i markedsprisene. En diskusjon av dette er bl.a. gjort av Grønn skattekommisjon¹. Dette gjøres gjennom bl.a. økonomiske virkemidler som avgifter, omsettbare kvoter og subsidier - og ved direkte reguleringer som forbud og påbud. I henhold til «forurensar betaler prinsippet» skal prisen på varer og tjenester reflektere samfunnets tap av miljøgoder. Gitt dette, vil det ikke være noen grunn til å vekte miljøprestasjoner i tildelingskriteriene i offentlige anskaffelser. I mangel av en «perfekte» regulering på overnasjonalt, nasjonalt og regionalt nivå (gjennom f.eks. et velfungerende kvotesystem for CO₂ og lavutslippssoner i byer og tettsteder) er det et uttalt mål å bruke offentlige anskaffelser som et viktig verktøy og strategisk virkemiddel for økte miljøprestasjoner. Som krevende kunde kan offentlig sektor stimulere markedet til å utvikle nye og innovative løsninger. Den kan f.eks. bidra til utvikling av utslippsfri teknologi, økt bruk av bærekraftige energibærere, reduserte utslipp og andre negative miljøeffekter. Vekting av miljøprestasjoner bør brukes i den grad de på en standardisert og transparent måte kan evalueres.

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-15/id2465882/>

2.5. Utfordringer med å evaluering av miljø som tildelingskriterium

I regelverket for offentlige anskaffelser (FOA § 8-11/§ 18-1) heter det at «Tildelingskriteriene skal ikke være så skjønnspregede at de gir oppdragsgiveren en ubegrenset valgfrihet». En hovedutfordring med evaluering av andre størrelser enn monetære (f. eks. ved en LCC-analyse) er det vi populært kaller å skille mellom (og avgjøre den interne relative vekten av) epler, pærer og bananer (på fagspråk en LCA-analyse). Det foreligger få enkle evalueringsmodeller, men derimot komplekse verktøy som www.klimagassregnskap.no for bygg der man på en strukturert måte søker å konvertere ulike størrelser til CO2-ekvivalenter. En faglig forsvarlig bruk av slike verktøy krever en omfattende analyse og spesialkompetanse, som vil kunne øke transaksjonskostnadene. En slik øvelse vil nødvendigvis heller ikke bidra til noen markedsverdi ved at oppdragsgiver får en dokumentasjon på at fastsatte krav faktisk er levert. Et bedre alternativ er å benytte sertifiserings- og merkeordninger som BREEAM, DGNB eller Svanen, der man angir et ambisjonsnivå som leverandøren må forholde seg til og som er 3.partsverifisert. I noen tilfeller kan skalering av tildelingskriterier bidra til konkurranse om miljøprestasjoner ut over slike minimumskrav, f. eks. en skala på flere trinn (x-y % bedre). Der det foreligger relativt få vesentlige miljøaspekter som er knyttet til leveransen, f. eks. ved kjøp av transporttjenester kan aktuelle tildelingskriterier være energieffektivitet og tilrettelegging for bruk av fornybart drivstoff.

3. Kommentarer til departementets forslag

3.1. Minimering av miljøbelastning – 1. setning

Vi ser det som viktig at oppnåelse av gode miljøprestasjoner vektlegges i anskaffelsesprosesser. Vi støtter derfor innholdet i den første setningen i bestemmelsen. Det vurderes riktig at det skal være opp til det innkjøpsfaglige skjønn å fastsette i hvilken del av anskaffelsesprosessen man stiller krav til miljø. Departementet viser til et eksempel av en kommunes kjøp av biler til hjemmesykepleien i høringsnotatet. Etter vår vurdering vil man her kunne spørre om det har vært foretatt en bevisst beslutning om (vare)kjøp gjennom en surcingprosess. Mange vil kunne oppnå et økonomisk og miljømessig mer fordelaktig tilbud ved å beskrive det funksjonelle og ytelsesmessige behovet (= tilgang på transportmiddel på gitte tider av døgnet for ansatte i hjemmehjelptjenesten) – og åpne opp for ulike former for leveranser, f. eks. finansiell leasing, eller opprettelse av en bildelingsordning med andre kommunale brukergrupper som kan øke bruksintensiteten av kjøretøy og samtidig gi andre merverdier. Se f. eks. utlysning om elbilpool i Buskerud fylkeskommune². Eksempelet i høringsnotatet belyser imidlertid hvordan miljø alternativt kan benyttes som kvalifikasjons- og/eller minimumskrav.

² <https://www.doffin.no/Notice/Details/2016-319370>

Vårt råd: Vi fraråder å innføre en ny forskriftsbestemmelse som angitt i 1. setning. Vi mener at dagens forskrifter, som trådte i kraft 01.01.17, på en tilstrekkelig god måte gir rom for å ivareta miljømessige hensyn.

3.2. Minimering av miljøbelastning – 2. setning

Bestemmelsens andre setning sier «bør det minimum vektes 30%». Denne formuleringen vurderes som uklar, da det på den ene siden ikke oppgis å være en skal-bestemmelse, mens det på den andre siden kan tolkes å angi et minimum. Begge tolkninger trekkes også frem i høringsnotatet, slik at det blir uklart hva som menes. Vi mener det må være adgang til å vurdere vektingen av miljø i den enkelte konkurranse. Slik bestemmelsen er foreslått fremstår det som at man må velge mellom å vekte tildelingskriteriet miljø med 30%, eller å ikke ha det som tildelingskriterium i det hele tatt. Denne vurderingen må være opp til oppdragsgiver i den enkelte sak. Et av hovedformålene med forenklingsutvalgets arbeid å forenkle og å redusere antall detaljbestemmelser. Derfor vurderes det som uheldig å allerede nå bevege seg bort fra dette prinsippet, ved å innta detaljreguleringer som en angivelse av 30% vil være. Dersom detaljgraden skal ligge på dette nivået, kan det etter hvert bli aktuelt å med andre bestemmelser (i tråd med prinsippene om de tre hovedaspektene for bærekraft) å vekte hensyn til etisk handel og sosialt ansvar. Dette vil kunne føre til at det innkjøpsfaglige skjønn, med tanke på vekting av øvrige kriterier, innskrenkes i for stor grad.

Vårt råd: Vi fraråder å innføre en ny forskriftsbestemmelse som angitt i 2. setning. Vi mener at dagens forskrifter, som trådte i kraft 01.01.17, på en tilstrekkelig god måte gir rom for å kunne foreta en fornuftig vekting av miljømessige hensyn.

4. Konklusjon

Basert på ovenstående innledning og drøfting av forslaget er vårt råd å be departementet avvente noen endringer i regelverket til etter at den kommende stortingsmelding om en helhetlig offentlig anskaffelsespolitikk er utarbeidet og behandlet. Denne bør etter vært syn ivareta et bredere perspektiv som sikrer bærekraftige offentlige anskaffelser.

Med vennlig hilsen



Eystein C. Husebye
Fagansvarlig miljø, Manager
Inventura AS



Gunnar Bleness
Leder Oslo-kontoret, Partner
Inventura AS