



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Høringsnotat

NY FORSKRIFTSBESTEMMELSE OM MILJØ I REGELVERKET OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER

1. INNLEDNING

Et nytt regelverk om offentlige anskaffelser er vedtatt av Stortinget og Nærings- og fiskeridepartementet. Det nye regelverket består av en ny lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) og tre nye forskrifter; forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften), forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene (forsyningsforskriften) og forskrift om konsesjonskontrakter (konsesjonskontraktforskriften).

Et viktig satsningsområde i det nye regelverket har vært klima- og miljøutfordringene. I tillegg har det kommet et anmodningsvedtak fra Stortinget der de ber regjeringen om å innføre krav om minimum 30% miljøvekting ved alle offentlige anbud der det er relevant.

Nærings- og fiskeridepartementet foreslår med dette en ny forskriftsbestemmelse om miljø i anskaffelsesforskriften, forsyningsforskriften og konsesjonskontraktforskriften. Forslaget innebærer at statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer må legge vekt på å minimere miljøbelastningene ved sine innkjøp.

2. BAKGRUNNEN FOR FORSLAGET

Regjeringen mener at offentlige anskaffelser er et nyttig virkemiddel for å starte omstillingen til lavutslippssamfunnet og det "grønne skiftet". Klima- og miljøutfordringene har derfor vært et viktig satsningsområde i det nye regelverket.

Ett av de viktigste grepene for å nå målet om grønnere offentlige innkjøp, har vært å innta en ny og forbedret miljøbestemmelse i anskaffelsesloven § 5. Bestemmelsen slår fast at statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer skal innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning, og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant. Dette skal blant annet skje ved at oppdragsgiveren tar hensyn til livssyklus-kostnader.

Bestemmelsen stiller krav til oppdragsgivers samlede anskaffelsespraksis og forutsetter at den enkelte virksomhet utarbeider overordnede rutiner eller retningslinjer om hvordan miljø- og klimahensyn skal ivaretas i deres organisasjon, og at disse retningslinjene reflekteres i de enkelte anskaffelsene. Det å ha en helhetlig plan vurderes som en forutsetning for at oppdragsgiverne skal lykkes med målet om grønnere innkjøp.

Som en del av nasjonalbudsjettet for 2016 vedtok Stortinget den 3. desember 2015 følgende anmodningsvedtak: *"Stortinget ber regjeringen innføre krav om minimum 30 % miljøvekting ved alle offentlige anbud der det er relevant"*.

Stortingets anmodningsvedtak, lovens miljøbestemmelse og målsettingen om grønnere offentlige anskaffelser vil bli fulgt opp med flere tiltak. 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.

Regjeringen skal også utarbeide en strategi for grønn konkurransekraft. Regjeringens ekspertutvalgs rapport om grønn konkurransekraft vil danne et viktig utgangspunkt for dette arbeidet. I rapporten kommer ekspertutvalget med anbefalinger til hvordan klimagassutslippene kan reduseres samtidig som Norge opprettholder høy verdiskapning og sysselsetting. Utvalget legger til grunn at Norge skal redusere sine klimagassutslipp med minst 40 prosent innen 2030 og bli et lavutslippssamfunn innen 2050. Flere av utvalgets anbefalte tiltak knytter seg til offentlige anskaffelser.

Videre arbeides det med å gi veiledning på området. Sentral veiledning er viktig for at den nye miljøbestemmelsen skal fungere etter intensjonen. Det er krevende å stille gode miljøkrav og å følge opp disse på en god og effektiv måte. Mange oppdragsgivere har ikke tilstrekkelig kompetanse til å gjøre dette. Direktoratet for IKT og forvaltning (Difi) har i oppdrag å veilede om hvordan hensyn til miljø, klima og livssyklus-kostnader kan integreres i anskaffelsene. Difi vil videreutvikle sin veiledning, maler og verktøy slik at oppdragsgiverne står bedre rustet i dette arbeidet.

I de nye forskriftene er det inntatt flere bestemmelser om hvordan oppdragsgivere kan foreta mer miljøvennlige innkjøp ved for eksempel vektlegging av livssyklus-kostnader, krav om miljøledelsesstandarder etc. Det vurderes likevel at forskriftene også bør inneholde en egen, mer overordnet miljøbestemmelse som gjelder generelt og som følger opp lovens miljøbestemmelse og Stortingets anmodningsvedtak.

3. DEPARTEMENTETS FORSLAG

Formålet med den nye forskriftsbestemmelsen er at den skal være et nyttig virkemiddel i arbeidet med å redusere klima- og miljøutslippene. For å få til dette foreslår departementet å presisere i forskriftene at statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer må legge vekt på å minimere miljøbelastningene ved sine innkjøp. 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.

Her vil det være relevant å finne ut hvilke anskaffelser som utgjør de største miljøbelastningene og følgelig vil kunne ha størst effekt av at det stilles gode og effektive miljøkrav.

Oppdragsgiver kan stille miljøkrav og kriterier i alle trinn av anskaffelsesprosessen der det er relevant og knyttet til leveransen. Miljøkrav kan tenkes stilt både som krav i spesifikasjonene/minimumskrav, som tildelingskriterium, som kontraktskrav og som kvalifikasjonskrav. Hvilke miljøkrav som vil være de beste og mest effektive for å minimere miljøbelastningene må oppdragsgiver vurdere konkret i hver enkelt anskaffelse, da dette vil variere. Hvor i en prosess miljøkrav bør stilles vil blant annet avhenge av hvilket behov som skal dekkes, hva som utgjør miljøbelastningen, modenhet i markedet, konkurransesituasjonen og om det er mulig for leverandørene å dokumentere miljøbelastningen.

I anmodningsvedtaket fra Stortinget ble regjeringen bedt om å innføre krav om minimum 30% miljøvektning. Tolket bokstavelig innebærer dette at offentlige oppdragsgivere skal stille miljøkrav som tildelingskriterium med minimum 30% vekt i alle anskaffelser der det er relevant. Dette setter en klar begrensning på oppdragsgivers valg av fremgangsmåte for å ta miljøhensyn i sine anskaffelser, noe departementet vurderer som uheldig både anskaffelsesfaglig og miljøfaglig. Vekting av miljø med 30% eller mer kan i en del anskaffelser være den mest hensiktsmessige og effektive måten å stille miljøkrav på, men ikke alltid.

Miljøkrav som tildelingskriterium kan være hensiktsmessig å benytte der oppdragsgiver ønsker å premiere det mest miljøvennlige tilbudet ved ellers nokså homogene tilbud eller der det ikke er hensiktsmessig å stille absolutte miljøkrav av hensyn til manglende konkurranse. Miljøkrav som tildelingskriterium kan også stimulere til mer innovative og nye miljøvennlige løsninger.

I mange anskaffelser er det derimot ikke sikkert at oppdragsgiver vil oppnå noen miljøgevinst ved å stille miljøkrav som tildelingskriterium. Stilles miljø som tildelingskriterium, så skal miljø vektet og miljøvennlige tilbud skal premieres, men det er ikke sikkert de vinner frem i konkurransen. Det kan også tenkes at oppdragsgiver vil oppnå bedre miljøgevinst ved å stille krav på andre måter. For eksempel kan det å stille miljø som minstekrav eller kvalifikasjonskrav være bedre miljømessig i noen anskaffelser, siden oppdragsgiver på denne måten sikrer at bare miljøvennlige tilbud eller leverandører får delta i konkurransen.

Bruk av miljø som minstekrav kontra miljø som tildelingskriterium kan for eksempel illustreres ved en kommunes kjøp av biler til hjemmesykepleien. Dersom kommunen vurderer at de ikke har behov for bensindrevne biler, kun el-biler eller biler med annet fossilfritt drivstoff, så vil det være mye mer effektivt å stille el-biler som minstekrav enn å vektlegge det 30% i evalueringen av tilbudene. Stilles det som minstekrav, er det bare el-biler det leveres inn tilbud på og bare leverandører som leverer el-biler kan delta i konkurransen. Kommunen vil da garantert få levert el-biler og sikrer null-utslipp som er bra for miljøet. Vektes derimot miljø med 30% i konkurransen, der for eksempel null-utslipp vil få full score, så kan likevel pris eller andre kriterier utkonkurrere el-bilene. Oppdragsgiver vil muligens oppnå å få levert

de mest miljøvennlige bilsbilene i konkurransen, men risikerer å ikke få levert el-biler i det hele.

Et annet eksempel på at miljøkrav kan være mer hensiktsmessig å stille på andre måter enn som tildelingskriterium, kan være i bygge- og anleggskontrakter. Så lenge det antas at det er et marked for å oppfylle strenge miljøkrav, så kan det gi større miljøgevinst å stille som minstekrav at bygningen skal være passivhus, at det kun skal brukes miljøsertifisert trevirke eller stål med en minimum prosentandel resirkulert materiale, at det skal være minimum en viss prosentandel kildesortering på byggeplassen etc, enn å få inn tilbud der for eksempel noen er gode på miljøsertifisert trevirke, men ikke på kildesortering, noen er gode på både trevirke, stål og kildesortering, men ikke på passivhus etc.

På denne bakgrunn mener departementet at en fleksibilitet for oppdragsgiver til å stille de miljøkrav og kriterier som de vurderer som best egnet i de konkrete anskaffelsene, er viktig for å nå målet om mer miljøvennlige anskaffelser.

Der oppdragsgiver velger å stille miljøkrav som tildelingskriterium, så bør miljø minimum vektas 30% i konkurransen. Minimum 30% vektning vil gi et tydelig signal til leverandørene om at miljø er viktig og bør også settes såpass høyt for å gi en ønsket miljøeffekt. Dersom miljøkriteriet vektas lavere, vil dets betydning for utfallet i konkurransen fort kunne bli liten og oppdragsgiver kan i verste fall ende opp med en ytelse der miljø ikke er hensyntatt i det hele.

Departementet foreslår at miljøbestemmelsen tas inn i del I i anskaffelsesforskriften, forsyningsforskriften og konsesjonskontraktforskriften. Dette innebærer at bestemmelsen i utgangspunktet gjelder for alle anskaffelser som faller inn under lovens og forskriftenes virkeområder, der det vil være relevant og knyttet til leveransen. Oppdragsgiver må likevel se hen til proporsjonalitetsprinsippet, kravet til konkurranse og det generelle målet om å minimere miljøbelastningene ved vurderingen av hvor langt kravet til miljø går i hver enkelt anskaffelse.

4. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Forslaget til ny forskriftsbestemmelse følger opp både Stortingets anmodningsvedtak og miljøbestemmelsen i loven. Som tidligere nevnt, medfører kravet i bestemmelsen at oppdragsgiver må få en oversikt over hvor de største miljøbelastningene ved hans anskaffelser er og hvordan de mest hensiktsmessig kan reduseres. Dette er noe som også bør inngå i de overordnede planene og rutinene som oppdragsgiver må ha for sin anskaffelsespraksis på miljøfeltet, jf. anskaffelsesloven § 5. Det antas derfor at forskriftsbestemmelsen økonomiske og administrative konsekvenser ikke vil være noen andre eller gå utover de som allerede vil følge av den nylig vedtatte miljøbestemmelsen i loven.

Det å stille krav om at oppdragsgiver skal vektlegge å minimere miljøbelastningen ved sine anskaffelser kan ha ulike økonomiske og administrative konsekvenser. For det første påløper det ekstra prosesskostnader for oppdragsgiverne med både å stille og følge opp miljøkravene,

og for leverandørene med å oppfylle dem i sine tilbud. Omfanget vil variere betydelig fra anskaffelse til anskaffelse og de økonomiske konsekvensene er ikke mulig å kvantifisere. For det andre kan kravene påvirke konkurransesituasjonen. Dersom kravene som stilles er svært strenge, slik at få leverandører har mulighet til å oppfylle dem, kan dette svekke konkurransen.

De positive effektene er først og fremst knyttet til den samfunnsmessige gevinsten av å redusere miljøpåvirkningene. Det at det offentlige etterspør innovative løsninger på miljø kan også gi nytteeffekter både for næringslivet og samfunnet, utover den konkrete anskaffelsen. Oppdragsgiver selv kan også oppnå økonomiske gevinster av å redusere sine utslipp og anskaffe mer miljøvennlige løsninger, for eksempel gjennom lavere livssyklus-kostnader.

FORSLAG TIL BESTEMMELSE I NY FORSKRIFT OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER

§ 7-5 a. *Minimering av miljøbelastning*

Oppdragsgiveren skal legge vekt på å minimere miljøbelastningen ved sine anskaffelser og kan stille miljøkrav og kriterier i alle trinn av anskaffelsesprosessen der det er relevant og knyttet til leveransen. Der miljø brukes som tildelingskriterium, bør det minimum vektas 30%.

FORSLAG TIL BESTEMMELSE I NY FORSKRIFT OM INNKJØPSREGLER I FORSYNINGSSEKTORENE

§ 7-4 a. *Minimering av miljøbelastning*

Oppdragsgivere som nevnt i § 1-2 første ledd bokstav a til d skal legge vekt på å minimere miljøbelastningen ved sine anskaffelser og kan stille miljøkrav og kriterier i alle trinn av anskaffelsesprosessen der det er relevant og knyttet til leveransen. Der miljø brukes som tildelingskriterium, bør det minimum vektas 30%.

FORSLAG TIL BESTEMMELSE I NY FORSKRIFT OM KONSESJONSKONTRAKTER

§ 7-3 a. *Minimering av miljøbelastning*

Oppdragsgivere som nevnt i § 1-3 første ledd bokstav a til d skal legge vekt på å minimere miljøbelastningen ved sine anskaffelser og kan stille miljøkrav og kriterier i alle trinn av anskaffelsesprosessen der det er relevant og knyttet til leveransen. Der miljø brukes som tildelingskriterium, bør det minimum vektas 30%.

