

Nærings- og fiskeridepartementet
0030 Dep, Oslo.

Oslo, 6.februar 2017

Høringsinnspill fra Abelia:

Ny forskriftsbestemmelse i regelverket om offentlige anskaffelser

Abelia er NHOs landsforening for kunnskaps- og teknologibedrifter, vi har ca. 2050 medlemsbedrifter med nærmere 48.000 ansatte over hele landet. Abelia har medlemmer innenfor blant annet IKT, undervisning, forskning, konsulenttjenester, kreative virksomheter og interesseorganisasjoner. For en digital versjon av dette høringsinnspillet se her; <https://www.abelia.no/ny-forskriftsbestemmelse>

Lov om offentlige anskaffelser

Det følger av lov om offentlige anskaffelser §5 første ledd en plikt for oppdragsgiver til å innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning, og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant. Bestemmelsen kan ikke oppfattes som en ordensbestemmelse eller på annen måte innebære noen form for frivillighet. En slik plikt må nødvendigvis innebære at eventuelle overtredelser kan sanksjoneres på lik linje med andre regelverksbrudd.

Hva som omfattes av begrepet "innrette sin anskaffelsespraksis" er ikke entydig, men må under enhver omstendighet oppfattes å være sterkt førende for oppdragsgivers handlinger knyttet til alle anskaffelser som omfattes av regelverket. Helt åpenbart må det være at oppdragsgiver er forpliktet til å gjennomføre anskaffelser av tjenester og produkter som er både miljø- og klimavennlige. Det må etter Abelias syn omfatte hele livsløpet, fra planlegging, produksjon, transport og til vedlikehold og eventuell destruksjon. For anskaffelser av kunnskapsintensive tjenester er oppdragsgiver forpliktet til å redusere klima- og miljøpåvirkning gjennom for eksempel valg av løsning. Dersom det for eksempel skal kjøpes konsulenttjenester må oppdragsgiver velge en konsulent som kan ivareta lovkravet gjennom å beskrive, planlegge eller prosjektere en løsning som gir et best mulig miljø- og klimaoppfyllelse.

I det følgende benyttes begrepet "miljø" som en samlebetegnelse for både miljø- og klimaforhold.

Stortingets anmodningsvedtak

Stortinget har bedt regjeringen om å innføre et krav om minimum 30% miljøvekting ved alle offentlige anskaffelser der det er relevant. Abelia støtter Stortingets henstilling om at det innføres en streng og forpliktende bestemmelse med en nedre grense for vekting på 30%. Abelia er derfor ikke enig med Nærings- og fiskeridepartementets forslag om å gjøre miljøkravet frivillig. Ikke bare er det i strid med Stortingets intensjon, men departementets begrunnelse synes heller ikke å være særlig overbevisende. Abelia kommer tilbake til dette nedenfor.

Markedsmakt og måloppnåelse

Ingen markedsaktører har mer påvirkning på området enn det offentlige. Dermed er også mulighetene for å nå overordnede miljø- og klimamål større for det offentlige enn noen andre markedsaktører.

Abelia mener at miljø og klima henger nøye sammen med innovasjon. Derfor er det svært positivt at det nye regelverket fokuserer på nettopp innovasjon og oppdragsgivers muligheter til å vektlegge dette. Dersom det i tillegg innføres et strengt miljøkrav, legger det til rette for konkurranse blant ledende leverandører. Når man samtidig vet at miljø ikke er en nasjonal utfordring men derimot et globalt problem, vil et slikt krav kunne berede grunnen for leverandører med innovative løsninger. Dette kan igjen bidra til eksportvirksomhet innenfor et av de aller viktigste områdene i fremtiden.

Ved å stille krav til miljø vil det tilrettelegges for innovasjon og nytenkning og nye løsninger vil fremkomme. Det finnes allerede en rekke eksempler på innovasjon innenfor miljø som har kommet som en direkte følge av etterspørsel. På noen områder har det offentlige vært i ledelsen, mens på mange andre områder er det private aktører som etterspør miljøvennlige løsninger og på den måten driver utviklingen i riktig retning. For noen år siden var Norge ledende når det gjaldt el-bil teknologi og produksjon. På det tidspunktet fantes det få eller ingen offentlige intensiver for å velge el-bil. Da dette kom var det allerede for sent for den norske virksomheten. Det kan være betimelig å stille spørsmål med hvordan det kunne ha utviklet seg dersom det offentlige hadde stilt krav om null-utslippsbiler til å dekke en del av eget behov. Det hadde skapt et marked som igjen kunne gitt norsk næringsliv de muligheter som skulle til for å lykkes i startfasen.

Abelia mener at miljøkrav medfører at flere andre formål oppnås samtidig: Bedre leveranser, nødvendig innovasjon i offentlig sektor og næringsutvikling. Nye utredninger viser at krav om innovasjon i offentlige anskaffelser gir markant utslag på innovasjonstakt i tilbyderbransjer.

Funksjonskrav

Konkrete miljøkrav i tildelingsprosessen er i utgangspunktet ikke den beste løsningen for å få en optimal anskaffelse. Abelia mener at det i de aller fleste anskaffelser bør stilles krav til funksjon i stedet for at oppdragsgiver spesifiserer løsningen. Ved å åpne for alternativer gjennom å oppstille krav til miljø i forbindelse med ytelse eller funksjon, vil leverandørene konkurrere om den smarteste måten å oppfylle det offentliges behov. Funksjonskrav sikrer fokus på resultater og oppdragsgivers behov i stedet for aktiviteter og krav til prosess. Oppdragsgiver får tilgang til markedets nyeste kunnskap og løsninger. Gjennom funksjonskrav kan leverandørene introdusere nye og mer effektive løsninger for å løse de offentlige oppgaver. Funksjonskrav gir også de private leverandørene større frihet til å tilrettelegge oppgaveløsningen på den mest effektive måten.

Et enkelt eksempel kan være at det offentlige får langt større effekt av å stille krav til utslipp ved en anskaffelse enn å stille krav til teknologi. Leverandørene kan konkurrere om lavest mulig utslipp i stedet for lavest pris på beskrevet teknologi.

En rekke av Abelias medlemmer etterlyser krav som er så strenge at de kan konkurrere på kompetanse innenfor ulike løsninger, hvor bærekraft er overordnet.

Departementets forslag

Departementet påpeker at en miljøbestemmelse vil innebære at oppdragsgiver må gjennomgå sin anskaffelsespraksis og få en oversikt over hvor de største miljøbelastningene er og hvordan de mest hensiktsmessig kan reduseres. Videre uttaler departementet at "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."

Etter Abelias syn bør alltid oppdragsgiver ha en slik oversikt og det er også et lovpålagt krav i henhold til lov om offentlige anskaffelser slik det ble redegjort for innledningsvis. Når det gjelder utsagnet om at oppdragsgiver må finne frem til anskaffelsene med størst miljøbelastning fordi miljøkrav her vil gi best gevinst, legges det opp til at oppdragsgivere kan velge hvilke anskaffelser som skal underlegges miljøkrav. Et slikt standpunkt er ikke forenelig med formålet bak Stortingets anmodning om at det skal innføres krav om minimum 30% miljøvekting ved alle offentlige anskaffelser der det er relevant.

Departementet problematiserer forholdet mellom vekting av tildelingskriteriene og minstekrav eller kvalifikasjonskrav. Abelia bemerker at bruk av miljøkriterier som minstekrav eller kvalifikasjonskrav på ingen måte utelukker miljøkriterier som tildelingskriterier eller motsatt. Eksemplifiseringen med å anskaffe biler til hjemmesykepleien illustrerer først og fremst at formålet med anskaffelsen er uklart og ikke at oppdragsgiver er bedre tjent med enten å bruke miljø som kvalifikasjonskrav eller tildelingskrav. Først må oppdragsgiver bestemme seg for om han vil ha nullutslippsbiler eller ikke. Gitt at oppdragsgiver vil ha en nullutslippsbiler gjøres

det åpenbart som et absolutt krav i konkurransegrunnlaget, enten som minimumskrav eller kvalifikasjonskrav. Da vil både el-biler, hydrogen-biler og evt annen teknologi oppfylle utslippskravet. De ulike nullutslippsbilene vil ha ulike miljøegenskaper, for eksempel når det gjelder energibruk og energitype ved produksjon og bruk, ressursbruk ved destruksjon, levetid på batteri eller annen energilagringseenhet, resirkulerte materialer mv. Dette vil naturlig kunne være tildelingskriterier som vektet minimum 30%.

Departementet uttrykker bekymring for at strenge krav til leverandørenes ytelse vil utelukke en rekke leverandører. Dette er etter Abelias syn ikke et holdbart argument. Slike resonnementer kan anføres for alle krav som stilles til leverandøren og leveransen. Konsekvensen blir at kravene reduseres på bekostning ikke bare av oppdragsgivers behov, men også for å nå overordnede mål. Det viktig å ikke bremse utviklingen gjennom å etterspørre utdaterte og uhensiktsmessige løsninger.

Da ludittene knuste vevstoler i England tidlig på 1800-tallet var hensikten å bevare den eksisterende produksjonsmetoden. Senere har dette blitt et illustrerende eksempel på hvordan innovasjoner ikke skal tas imot og historien kan kanskje være et bakteppe også når miljøkrav og innovasjon nå skal benyttes til å oppnå positive effekter utover den konkrete anskaffelsen.

Abelia har forståelse for at en del leverandører i en periode kan oppleve situasjonen som tyngende, men dette vil gjelde alle forhold som krever omstilling og er ikke et bærende argument for å hindre utvikling. Tilrettelegging for el-biler vil nødvendigvis skape utfordringer for bensinstasjoner og andre, men staten har likevel valgt å prioritere en overgang til utslippsfrie biler. Fordelene vurderes å være større enn ulempene. Det samme må gjelde for miljøkrav i offentlige anskaffelser.

Abelias forslag til bestemmelser

Dersom departementets forslag legges til grunn blir Stortingets standpunkt så uthult at bestemmelsen blir nærmest meningsløs. For det første skal oppdragsgiver kunne velge hvilke anskaffelser som skal underlegges miljøkrav. Derne er det opp til oppdragsgiver å beslutte hvor høyt eller lavt et slikt krav skal vektet. Abelia opplever dette på samme måte som en frivillig fartsgrense. Det vil ikke lede til å nå de miljømål som Stortinget er opptatt av.

Videre vil departementets forslag ikke i tilstrekkelig grad bidra til en mer bærekraftig utvikling og det grønne skiftet som det er bred enighet om. Heller ikke gir det tilstrekkelig fart i innovasjon og næringsutvikling. På denne bakgrunn foreslår Abelia følgende bestemmelser:

Forskrift om offentlige anskaffelser

§ 7-5 a. Minimering av miljøbelastning

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

Forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene

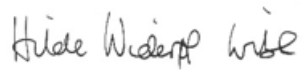
§ 7-4 a. Minimering av miljøbelastning

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

Abelia vil avslutte med å takke for muligheten til å komme med innspill.

Ta gjerne kontakt ved behov for avklaringer eller videre innspill. Vi ønsker departementet lykke til med arbeidet, og ser frem til videre dialog om disse temaene.

På vegne av Abelia,



Hilde Widerøe Wibe
Næringspolitisk direktør