

Mottaker
Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO
Norge

Deres ref.:

Vår ref.: 2016/0468-2

Saksbehandler: Marion Stamnes
Saksansvarlig: Karin Stakkestad Laastad

Dato: 10.02.2017

Høringsuttalelse - Ny forskriftsbestemmelse om miljø i regelverket om offentlige anskaffelser

Konkurransetilsynet viser til høringsbrev fra Nærings- og fiskeridepartementet 11. november 2016. Høringsfristen er satt til 10. februar 2017.

Departementets høringsforslag

Forslaget er en videreføring av arbeidet med omstilling mot et lavutslippssamfunn og det "grønne skiftet". I denne forbindelse ble det innført en bestemmelse om miljø, menneskerettigheter og andre samfunnshensyn i § 5 i ny lov om offentlige anskaffelser, som trådte i kraft 1. januar 2017.

Bestemmelsen slår blant annet fast at oppdragsgiver skal innrette sin anskaffelsespraksis slik at skadelig miljøpåvirkning reduseres, og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant. For å oppnå dette formålet kan oppdragsgiver stille egnede krav og kriterier knyttet til ulike trinn i anskaffelsesprosessen.

Departementets forskriftsforslag gjelder ny § 7-5 a. i forskrift om offentlige anskaffelser, samt tilsvarende regulering i forsyningsforskriften og konsesjonskontraktforskriften. Forskriftsforslaget er i stor grad en konstatering av § 5 i anskaffelsesloven, men går i siste punktum ett steg lenger ved å anmode om at når miljø brukes som tildelingskriterium, bør det tillegges en vekt på minimum 30 prosent. Denne delen av høringsforslaget følger opp Stortingets anmodningsvedtak 3. desember 2015.

Departementet legger til grunn at formålet med bestemmelsen er at den skal være et nyttig virkemiddel i arbeidet med å redusere klima- og miljøutslippene. Forslaget innebærer at oppdragsgiver står fritt til å velge om krav knyttet til miljø skal stilles som minimumskrav/krav i spesifikasjonene, kvalifikasjonskrav, kontraktskrav eller som tildelingskriterium. Ved anskaffelser der miljø anvendes som tildelingskriterium, foreligger det en sterk oppfordring, jf. ordlyden "bør", om at dette kriteriet vektet minimum 30 prosent.

Konkurransetilsynets merknader

Konkurransetilsynet har stor forståelse for ønsket om å ivareta miljøet på en bærekraftig måte, herunder behovet for å ta tak i utfordringene knyttet til klima og global oppvarming. I denne sammenheng er det etter tilsynets oppfatning avgjørende at de virkemidler som benyttes er målrettede og treffsikre for å oppnå dette formålet. Omfanget av offentlige anskaffelser er av stor økonomisk betydning. Dette gir grunnlag for en antakelse om at økt etterspørsel etter mer miljøvennlige løsninger kan påvirke leverandørenes forretningsstrategi, investeringer og utvikling.

De praktiske konsekvensene av forskriftsbestemmelsen som foreslås er imidlertid usikre, slik Konkurransetilsynet vurderer det. Forslaget er utformet på en slik måte at det vil variere fra anskaffelse til anskaffelse hvordan miljøhensyn blir vektlagt, avhengig av hvilke krav innkjøper velger å stille. I høringsnotatet fremhever departementet at fleksibilitet for oppdragsgiver til å stille de miljøkrav og kriterier som vurderes best egnet i den konkrete anskaffelse, er viktig for å nå målet om mer miljøvennlige anskaffelser. Konkurransetilsynet er enig i at det er formålstjenlig at oppdragsgiver har anledning til å utøve stor grad av skjønn på dette området. En detaljregulering vil ofte være lite treffsikker og fratrukket offentlige innkjøpere muligheten til fleksibilitet og lokale tilpasninger.

Forslaget innebærer at dersom miljø anvendes som et tildelingskriterium, bør det vektles med minimum 30 prosent. Departementet var i høringsnotatet negativ til en generell regel om miljøkrav som tildelingskriterium med minimum 30 prosent vekt i alle anskaffelser, noe Konkurransetilsynet er enig i.

Selv om forslaget er gitt i form av en *bør*-regel, vil dette kunne ha stor innflytelse på hvordan offentlige innkjøp faktisk gjennomføres. Det vil være uheldig dersom en regel om at man bør vekte miljø som tildelingskriterium med minimum 30 prosent utvikler seg til en norm, og oppdragsgiver dermed ikke stiller målrettede spesifikasjoner knyttet til konkrete miljøhensyn når dette er en bedre egnet metode. Resultatet kan bli svekket konkurranse, uten at det er sikret at miljøhensyn ivaretas på en god måte. En slik norm kan også få dramatiske konsekvenser for utviklingen av offentlige utgifter. Dette må veies opp mot samfunnsøkonomiske gevinster knyttet til reduksjon i miljø- og klimakostnader. Det er imidlertid høyst uklart om 30 prosent er det som sikrer en optimal avveining mellom pris og miljø, i den grad disse elementene kan avveies. Etter Konkurransetilsynets oppfatning kan mer målrettede tiltak i form av miljø- og klimalovgivning være bedre egnet til å ivareta miljøhensyn. Det kan tenkes situasjoner der en 30 prosent-regel fører til høyere pris og samtidig et utfall som er dårligere for miljøet.

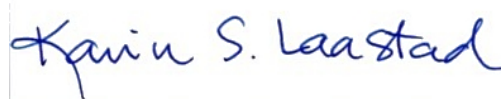
Departementet nevner i høringsbrevet at dersom oppdragsgiver vurderer at det ikke er behov for bensindrevne biler, kun el-biler eller biler med annet fossilfritt drivstoff, så vil det være mer effektivt å stille el-biler/fossilfritt drivstoff som minstekrav enn å vektlegge dette 30 prosent i evalueringen av tilbudene.

I samsvar med gjeldende forskriftsforslag kan miljøkrav og kriterier stilles i alle trinn av anskaffelsesprosessen, der det er relevant og knyttet til leveransen. Dette innebærer at oppdragsgiver har mulighet til å stille spesifikke og ufravikelige krav om fossilfritt drivstoff. Det vil da utelukkende være leverandører av el-biler, og eventuelt annet fossilfritt drivstoff, som konkurrerer om å vinne anbudet. Resultatet blir at oppdragsgiver får et innkjøp av biler uten fossile utslipp, samtidig som man ved å legge stor vekt på pris som tildelingskriterium sikrer hard priskonkurranse om anbudet. Dersom oppdragsgiver ikke stiller spesifikke krav om fossilfritt drivstoff, men i stedet vektles miljø som tildelingskriterium med 30 prosent eller mer, er det ikke lenger klart hvordan leverandører av el-biler vil evalueres i anbudet. Konsekvensen kan bli at oppdragsgiver ender opp med bensin- eller dieseldrevne biler i stedet for el-biler, og til en relativt høy pris.

Som departementet påpeker vil det påløpe ekstra prosesskostnader for oppdragsgiver både med å stille og å følge opp miljøkrav. Videre vil det påløpe ekstra kostnader for leverandørene som skal oppfylle kravene i sine tilbud. Ekstra kostnader for leverandørene vil igjen kunne reflekteres i redusert konkurranse, og i prisene som tilbys oppdragsgiver.

Konkurransetilsynet fremhever at det er viktig å få avklart om de samlede ekstrakostnadene vil føre til miljøgevinster som forsvarer ressursbruken. Dersom reguleringen innføres uten en konsekvensutredning i forkant, bør den faktiske effekten evalueres i etterkant. Det er sentralt å få avklart om tiltaket er et effektivt virkemiddel for å nå det formålet som er ønsket, eller om ressursbruken i praksis innebærer en bruk av offentlige midler som hverken er målrettet eller treffsikker.

Med hilsen



Karin Stakkestad Laastad (e.f.)
juridisk direktør

Mottaker

Nærings- og fiskeridepartementet

Postadresse

Postboks 8090 Dep

*Poststed*0032 OSLO
Norge*Kontakt/e-post*

postmottak@nfd.dep.no