



Mottaker
Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

Deres ref.: 22/7109

Vår ref.: 2022/0642-2

Saksbehandler: Johannes Hjartlie
Saksansvarlig: Hanne Dahl Amundsen

Dato: 07.03.2023

Høring - forslag til skjerpede miljøkrav i offentlige anskaffelser

Om høringen

Nærings- og fiskeridepartementet (departementet) har 8. desember 2022 sendt på høring forslag til endringer i miljøbestemmelsene i forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) § 7-9, forsyningsforskriften § 7-9 og konsesjonskraftforskriften § 7-6.¹ Høringsfristen er 8. mars 2023.

Formålet med de gjeldende reglene for offentlige anskaffelser er å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Som en oppfølging av et anmodningsvedtak fra Stortinget, ble det i 2017 tatt inn miljøbestemmelser i anskaffelsesregelverket. Det ble besluttet at oppdragsgiveren skal legge vekt på å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger ved sine anskaffelser. Samtidig ble det besluttet at oppdragsgiver kan stille miljøkrav og kriterier i alle trinn av anskaffelsesprosessen der det er relevant og knyttet til leveransen, og at miljø som hovedregel bør vektas minimum 30 prosent.

Miljøbestemmelsene kan komme til anvendelse innenfor anskaffelseslovens formål om effektiv bruk av samfunnets ressurser. Det innebærer at det skal legges vekt på å minimere miljøbelastningen så lenge den samfunnsøkonomiske nytten av redusert utslipp og miljøbelastning overstiger de samfunnsøkonomiske kostnadene ved å stille slike krav. Det innebærer at det innenfor gjeldende rett ikke skal stilles strenge miljøkrav som har uforholdsmessig høye kostnader.

I høringsnotatet oppgis det at regjeringen ønsker å bruke offentlige anskaffelser aktivt for å fremme en bærekraftig utvikling. Høringsnotatet presenterer i den forbindelse tre ulike forslag til hvordan det i større grad skal tas klima- og miljøhensyn i anskaffelsesregelverket, der ny §7-9 skal lyde:

- **Forslag 1.** «Oppdragsgiveren skal legge vekt på å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger ved sine anskaffelser og *skal* stille miljøkrav og kriterier i

¹ Selv om det i forslagene er noe forskjell i den konkrete utformingen og anvendelsesområdet for disse forskriftene, omtales disse i høringsnotatet samlet sett som miljøbestemmelsene i FOA § 7-9.

anskaffelsesprosessen. *Miljøhensyn skal alltid vektet med minimum 30 prosent og høyere der det er relevant.»*

- **Forslag 2.** «Oppdragsgiveren skal legge vekt på å minimere miljøbelastningen og fremme klimavennlige løsninger ved sine anskaffelser. Offentlige oppdragsgivere skal stille miljøkrav eller kriterier på minst ett av følgende trinn i anskaffelsesprosessen: a. Kvalifikasjonskrav, b. Kravspesifikasjon, c. Tildelingskriterium, d. Kontraktsvilkår.»

I tillegg foreslås det at ny § 18-1 (3a) skal lyde: «På områder med ikke uvesentlig miljøbelastning skal miljøhensyn alltid vektet minimum 30 prosent.»

- **Forslag 3.** «På områder med ikke uvesentlig miljøbelastning skal oppdragsgiver enten stille miljøkrav til ytelsen, eller vekte miljøhensyn med minimum 30 prosent. Bruken av miljøkrav og vektning av miljøhensyn kan også kombineres.»

Konkurransetilsynets merknader

Konkurransetilsynet stiller seg selvsagt bak hensikten med forslaget, som er å ta tak i klimautfordringene for å ivareta miljøet på en bærekraftig måte. Behovet for å iverksette tiltak skyldes etter tilsynets oppfatning en form for markedssvikt der private aktører og offentlige innkjøpere ikke har tilstrekkelige insentiver til å velge bærekraftige løsninger. I denne sammenheng er det etter tilsynets oppfatning avgjørende at de virkemidler som benyttes er målrettede og effektive for å oppnå formålet om å ivareta miljøet på en bærekraftig måte.

Hovedvirkemidlene for å redusere klimagassutslippene er sektorovergripende virkemidler i form av klimagassavgifter og omsettbare utslippskvoter.² I tillegg til kvoter og avgifter brukes subsidier til utslippsreducerende tiltak og ulike former for direkte regulering, som krav i offentlige anskaffelser. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv ville det normalt være mest effektivt hvis Co2-avgiften og kvoteprisen ble satt til et nivå som reflekterte den samfunnsøkonomiske kostnaden ved klimagassutslipp. Det ville lagt til rette for at utslippsreduksjoner skjedde til en lavest mulig kostnad. Behovet for å stille strenge krav i offentlige anskaffelser ville da også blitt redusert, fordi det ville vært lønnsomt for aktørene å levere klimavennlige løsninger.

Slik hovedvirkemidlene er innrettet i dag, er ikke disse tilstrekkelige for å korrigere for markedssvikten beskrevet ovenfor. På denne bakgrunn er det etter tilsynets oppfatning behov for å regulere hvordan klima og miljøhensyn skal vektlegges i offentlige anskaffelser for at Norge skal nå sine mål og forpliktelser i klima- og miljøpolitikken. Gitt det store omfanget av offentlige anskaffelser, er det grunn til å forvente at endringer i hvilke krav som stilles til offentlige anskaffelser vil kunne få store konsekvenser for offentlige budsjetter og for miljøet. Det er også grunn til å anta at økt offentlig etterspørsel etter mer miljøvennlige løsninger kan påvirke leverandørenes forretningsstrategi, investeringer og utvikling.

Konkurransetilsynet er enig med departementet i at det er viktig å gi oppdragsgiver fleksibilitet til å stille de miljøkrav og kriterier som vurderes best egnet i den konkrete anskaffelse. For å nå målet om mer miljøvennlige anskaffelser på en effektiv måte, bør oppdragsgiver gis anledning til å utøve stor grad av skjønn. En detaljregulering vil ofte være lite treffsikker og fratrukket offentlige innkjøpere muligheten til fleksibilitet og lokale tilpasninger. I den forbindelse vil tilsynet påpeke at det er høyst uklart om 30 prosent er det som gir en optimal avveining mellom pris og miljøhensyn. Tilsynet er av den oppfatning at dette vil variere mellom ulike anskaffelser.

² Meld. St. 13 (2020–2021) Klimaplan 2021-2030 og Innst. 325 S (2020–2021) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Meld. St. 13 (2020–2021) Klimaplan for 2021–2030*

For at endrede krav til offentlige anskaffelser skal være mest mulig effektive, vil tilsynet dessuten påpeke at det innebærer et betydelig krav til innkjøper når det gjelder kompetanse og mulighet til å vurdere verdien av ulike miljøkrav og -løsninger. Dersom innkjøper ikke har denne kompetansen, vil det heller ikke være mulig å avgjøre hvilke miljøkrav eller -kriterier som legger til rette for en effektiv utslippsreduksjon eller ivaretagelse av miljøet. Etter tilsynets oppfatning vil slike vurderinger ofte bestå i krevende nytte- og kostnadsanalyser, og det er ikke gitt at offentlige innkjøpere har den nødvendige kompetansen til å foreta slike vurderinger. Dersom det besluttes å innføre strengere krav til vektlegging av klima og miljø i offentlige anskaffelser, bør regjeringen i forlengelsen av dette utarbeide felles retningslinjer for hvordan utlyser kan vurdere verdien av miljøgoder, og hvilke miljøforhold som bør stilles som henholdsvis krav eller som tildelingskriterium.

Konkurransetilsynet mener overordnet at det vil kunne være uheldig både dersom miljø alltid skal benyttes som tildelingskriterium og dersom det alltid skal stilles absolutte krav til miljø som en del av anskaffelsen. Tilsynet fremhever at de nye reglene heller bør ivareta en viss fleksibilitet for offentlige oppdragsgivere, slik at utslippsbesparelser og ivaretagelse av miljø kan oppnås på en mest mulig effektiv måte. Slik fleksibilitet vil både kunne legge til rette for god konkurranse og forhindre krav som medfører uforholdsmessige høye kostnader for reduserte utslipp.

Med utgangspunkt i gjeldende innretning av hovedvirkemidlene i klima- og miljøpolitikken, og forslagene som fremmes i høringsnotatet, mener tilsynet at forslag 3 er klart best egnet til å fremme klima- og miljøhensyn på en effektiv måte. Dette forslaget vil i størst grad hensynta behovet for fleksibilitet for oppdragsgiver med tanke på hvordan klima- og miljøhensyn skal vektlegges i offentlige anskaffelser. Forslaget åpner opp for at pris alene kan brukes som tildelingskriterium på områder der miljøbelastningen er uvesentlig. Samtidig gir forslaget oppdragsgiver muligheten til å stille miljøkrav til ytelsen i stedet for å bruke miljø som tildelingskriterium. Tilsynet er derfor av den oppfatning at dette forslaget vil være klart best egnet til å ta hensyn til miljøet på en måte som i størst mulig grad legger til rette for både miljømessig og økonomisk bærekraft.

Konkurransetilsynet mener på bakgrunn av det ovennevnte at det vil være svært uheldig dersom det fastsettes en regel i tråd med forslag 1 i høringsnotatet. Forslaget innebærer at miljø skal vektes med minst 30 prosent i alle offentlige anskaffelser over en gitt terskelverdi, selv på områder med uvesentlig miljøbelastning. Slik det er foreslått, vil det kunne føre til svært ineffektiv ressursbruk. I praksis vil offentlige innkjøpere da tvinges til å vektlegge klima og miljøhensyn på områder der dette ikke vil være mulig eller hensiktsmessig. I den grad oppdragsgiver er i stand til å fastsette slike kriterier, vil forslaget uansett føre til økte administrative kostnader og øke risikoen for at det økonomisk mest fordelaktige tilbudet ikke velges. Forslaget kan også ha uheldige konsekvenser på områder der miljøbelastningen ikke er uvesentlig. Forslaget kan blant annet medføre at oppdragsgiver ikke stiller målrettede krav knyttet til konkrete miljøhensyn, selv når dette er en bedre egnet metode enn bruk av miljø som tildelingskriterium. Samlet sett vil forslaget trolig føre til at kostnadene ved å ha et slikt krav overstiger nytten for samfunnet, i form av lavere utslipp og mindre miljøbelastning.

Konkurransetilsynet er videre av den oppfatning at det vil være uheldig dersom forslag 2 velges. Selv om forslaget åpner for at miljø ikke skal vektes med 30 prosent i tilfeller med uvesentlig miljøbelastning, gir ikke forslaget tilstrekkelig fleksibilitet for oppdragsgiver med tanke på bruk av miljøkrav i stedet for miljø som tildelingskriterium. Forslaget vil derfor ikke være målrettet, og dermed en lite effektiv måte å ivareta miljøet på.

Uavhengig av hvilken modell som velges, bør eventuelle miljøkrav eller -kriterier være teknologinøytrale. Det bør for eksempel ikke stilles krav til bruk av en spesifikk lav- eller nullutslippsteknologi, men heller være opp til markedsaktørene å vurdere hvordan lav- eller nullutslippsløsninger kan oppnås på en mest mulig kostnadseffektiv måte. Ved

teknologinøytrale krav unngår en å svekke konkurransen og aktørenes insentiver til å utvikle nye og bedre løsninger. Teknologinøytrale krav kan også forhindre høyere priser som følge av at aktørene ikke hindres fra å velge mer kostnadseffektive løsninger enn en spesifikk pålagt løsning. Samlet sett kan teknologinøytrale krav eller -kriterier bidra til at utslippsreduksjonene skjer på en samfunnsøkonomisk effektiv måte.

Nærmere om betydningen av fleksibilitet i vektlegging av miljø

Det vil etter Konkurransetilsynets oppfatning være svært uheldig dersom det besluttes at miljø alltid skal benyttes som tildelingskriterium med minimum 30 prosent vekt, særlig for anskaffelser med uvesentlig miljøbelastning. Det vil også være uheldig dersom endringene fører til at oppdragsgiver ikke stiller målrettede krav knyttet til konkrete miljøhensyn når dette er en bedre egnet metode. Resultatet kan bli svekket konkurranse og usikkerhet om miljøhensyn ivaretas på en god måte. Dette kan også få betydelige konsekvenser for utviklingen av offentlige utgifter, som må veies opp mot de samfunnsøkonomiske gevinstene knyttet til reduksjon i miljø- og klimakostnader. Som påpekt ovenfor, er det høyst uklart om 30 prosent er det som sikrer en best mulig avveining mellom pris og miljø. Etter tilsynets oppfatning vil derfor det å stille målrettede klima- og miljøkrav i flere tilfeller 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.

Konkurransetilsynet vurderer det slik at det bør etableres kriterier for når det kan være aktuelt å stille miljøkrav i stedet for miljø som tildelingskriterium. Et slikt kriterium kan være at det må være lav usikkerhet knyttet til kostnadene ved klima- og miljøvennlige løsninger. I tillegg bør disse løsningene være konkurransedyktige med andre alternativer. Samtidig bør det være slik at oppdragstaker enten oppfyller eller ikke oppfyller miljøvariabelen. Et eksempel på at disse kriteriene er oppfylt kan være et krav om at nye personbiler skal ha nullutslipp. I slike tilfeller vil det å stille spesifikke og ufravelige miljøkrav ofte kunne være en god løsning, særlig hvis det er flere aktører som oppfyller miljøkravene. Det vil da utelukkende være leverandører som oppfyller miljøkravene, som konkurrerer om å vinne anbudet. Resultatet blir at oppdragsgiver får et innkjøp som ivaretar klima og miljøhensyn, samtidig som en ved å legge stor vekt på pris som tildelingskriterium sikrer hard priskonkurranse om anbudet. Dersom oppdragsgiver i slike tilfeller ikke stiller spesifikke miljøkrav til produktet som leveres, men i stedet vektet miljø som tildelingskriterium med 30 prosent eller mer, er det ikke lenger klart hvordan leverandører av klima- og miljøvennlige løsninger vil evalueres i anbudet. Konsekvensen kan bli at oppdragsgiver ender opp med løsninger som ikke ivaretar klima- og miljøhensyn på en god måte, og til en relativt høy pris.

Samtidig er Konkurransetilsynet av den oppfatning at dersom kostnadene ved klima- og miljøvennlige løsninger er usikre, for eksempel dersom teknologien er umoden, kan det likevel være hensiktsmessig å benytte miljø som tildelingskriterium. Dette gjelder også i de tilfellene der det er mulig å tilby ulik kvalitet på miljøvariabelen, for eksempel i en anskaffelse av løsninger som ikke gir nullutslipp, men som likevel innebærer lavere utslipp enn konvensjonelle løsninger. I slike tilfeller vil det kunne gi mer effektiv ressursbruk dersom oppdragsgiver kan veie klima- og miljøhensyn opp mot hvilken pris som kan oppnås. Generelt er det også slik at dersom usikkerheten knyttet til kostnadene ved klima- og miljøvennlige løsninger er stor, og det samtidig stilles absolutte krav til slike løsninger, vil det ikke være mulig å vurdere om anskaffelsen er i tråd med anskaffelseslovens formål om effektiv bruk av samfunnets ressurser. For å kunne fastslå dette må oppdragsgiver kunne veie klima- og miljøhensyn opp mot prisen som oppnås, og derfor benytte miljø som tildelingskriterium i stedet for å stille miljøkrav.

Avsluttende merknader

Konkurransetilsynet vil avslutningsvis bemerke at det å stille og følge opp miljøkrav vil medføre økte administrative kostnader for oppdragsgiver. Det vil også føre til økte kostnader for leverandørene som skal oppfylle kravene i sine tilbud. Ekstra kostnader for leverandørene kan igjen trekke i retning av redusert konkurranse og høyere priser for oppdragsgiver. Tilsynet mener det er viktig å få avklart om de samlede kostnadene ved å stille strengere miljøkrav, i form av høyere priser og økte administrative kostnader for oppdragsgiverne, vil føre til miljøgevinster som forsvarer ressursbruken. Dersom reguleringen innføres uten en konsekvensutredning i forkant, bør den faktiske effekten evalueres i etterkant. Dette kan bidra til å avklare om tiltaket er et effektivt virkemiddel for å oppnå formålet om å ivareta klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser, eller om ressursbruken i praksis innebærer en bruk av offentlige midler som verken er målrettet eller treffsikker.

Med hilsen

Hanne Dahl Amundsen
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent.

Mottaker

Nærings- og fiskeridepartementet

Postadresse

Postboks 8090 Dep

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

postmottak@nfd.dep.no