



## Høring NOU 2023: 26. Ny lov om offentlige anskaffelser

Kristiansand/ Oslo, 9. februar 2024

Stiftelsen Miljøfyrtårn mener NOU 2023:26 presenterer gode forslag til hvordan lovverket bedre kan sikre at offentlige anskaffelser bidrar til å nå klima- og naturmålene. I dette innspillet presenterer vi fem anbefalinger relatert til NOUens kapittel om grønn omstilling. Avslutningsvis skriver vi kort om miljøledelse som krav i offentlige anskaffelser.

Stiftelsen Miljøfyrtårn er en ideell stiftelse, stiftet av NHO, Virke, SMB Norge, LO, KS, Innovasjon Norge og et antall kommuner og fylkeskommuner i 2003. Miljøfyrtårn er Norges mest brukte ordning for tredjepartssertifisert miljøledelse, og er sidestilt med ISO14001 og EMAS (EUs egen ordning for miljøsertifisering) i forbindelse med offentlige anskaffelser i EU og EØS. Per februar 2024 er flere enn 10 500 virksomheter miljøfyrtårnsertifisert.

### Miljøfyrtårns anbefalinger

- 1) Tydeliggjøre ambisjonsnivået: Den totale klima- og naturbelastningen som følger av en oppdragsgivers totale innkjøpsportefølje bør forventes å minst være i tråd med klima – og naturmålene.
- 2) Unngå å lovfeste prioritering av klima vs. natur og andre miljøhensyn. Det kan virke mot sin hensikt å lovfeste at klima skal prioriteres over andre miljøhensyn.
- 3) §2-2. grønn omstilling pkt. (2) c. bør spesifisere at oppdragsgiver også skal stille miljøkrav til leverandøren. Dersom det ikke gir miljøeffekt eller det ikke innfrir lovverkets krav og prinsipper, bør unntak begrunnes.
- 4) Innføre miljøsertifisering av virksomheter og miljømerking av produkter som standardiserte minimumskrav der det er tilgjengelig. Dokumenters med offentlig anerkjente tredjepartsverifiserte standarder.
- 5) Ta hensyn til de mindre leverandørene: Bruke kontraktsvilkår, sikre forutsigbarhet og benytte standardiserte krav og dokumentasjonskrav.

### Utdypende om de fem forslagene

#### **1) Ambisjonsnivå: Offentlige anskaffelser bør minst være i tråd med Norges klima- og naturmål**

Lovforslaget skjerper oppdragsgivernes plikt til å stille miljøkrav med positiv klima- og /eller miljøeffekt. Vi støtter forslaget om å ta bærekraft inn i formålet med offentlige anskaffelser og å tydeliggjøre at hensikten med miljøkrav er grønn omstilling av samfunnet. Miljøfyrtårn støtter utvalgsmedlem Breilands forslag om å plassere 'bærekraftig' før 'effektiv' slik at formålsbestemmelsen blir: «Loven skal fremme bærekraftig og effektiv bruk av samfunnets ressurser».

Miljøfyrtårn savner likevel et tydeligere ambisjonsnivå. Slik vi leser lovforslaget, kan en oppdragsgiver oppfylle loven ved å stille krav med begrenset positiv miljøeffekt. Norge forholder seg til internasjonale avtaler og rammeverk for å begrense klimagassutslipp og naturtap. Miljøfyrtårn mener at **miljøbelastningen som følger av en oppdragsgivers totale innkjøpsportefølje, må minst forventes å være i tråd med klima- og naturmålene.**

#### **2) Unngå å lovfeste prioritering av klima over andre miljøhensyn**

Utvalget foreslår i § 2-2 (3) at «oppdragsgiver skal prioritere å stille krav og kriterier som begrenser anskaffelsens samlede klimaavtrykk». NOUen begrunner forslaget slik: «Utvalget har vurdert spørsmål knyttet til hvilke klima- og miljøutfordringer som bør prioriteres i offentlige anskaffelser, men det har ikke vært anledning til en dyp analyse av disse spørsmålene. Utvalget har særlig sett hen til viktigheten av at offentlig sektor bidrar til å nå de nasjonale klimamålene og utvikling av lavutslippsløsninger.»



Det vil oppstå målkonflikter og dilemma relatert til ulike miljøhensyn i offentlige anskaffelser. Miljøfyrtårn frykter det vil virke mot sin hensikt å lovfeste en prioritering av reduksjon av klimagassutslipp over andre miljøhensyn. Klima og natur er uløselig knyttet sammen, og sammenhengene er komplekse. Det er likevel ingen tvil om at klimaendringer og tap av natur er gjensidig forsterkende. Samspillet mellom klima og natur og viktigheten av å arbeide med begge, er også tydelig politisk forankret. Hurdalsplattformen slår fast at klima og natur skal være en ramme rundt all politikk. Daværende klima- og miljøminister Espen Barth Eide har uttalt at *«tap av natur er en like stor utfordring som klimaendringene, og de to henger tett sammen»*, blant annet i pressemelding om regjeringens arbeid med nasjonal handlingsplan for natur 6.2.2023.

Det er positivt at utvalget referer hyppig til Klimautvalget 2050s innsiktsarbeid og analyser. Som departementet er kjent med, arbeider regjeringen nå med en handlingsplan for naturmangfold. I oppfølgingen av Kunming-Montreal-rammeverket for naturmangfold, skal Norge i 2024 legge handlingsplanen frem på partsmøtet under FNs konvensjon om biologisk mangfold i 2024 (COP 16). Planen bør etter vårt syn veie tungt i offentlige anskaffelser.

Utvalget skriver selv at det ikke ligger noen dyp analyse til grunn for forslaget om å prioritere anskaffelsens klimaavtrykk, underforstått over andre miljøhensyn. Forslaget virker kortsiktig i lys av det omfattende arbeidet som nå legges ned i Norge, EU og globalt for å hindre tap av natur.

**Miljøfyrtårn anbefaler derfor å slette den foreslåtte § 2-2 (3) «oppdragsgiver skal prioritere å stille krav og kriterier som begrenser anskaffelsens samlede klimaavtrykk».**

### **3) Grønn omstilling: Bør innebære miljøkrav til leverandøren**

Utvalget foreslår å understreke hensikten med miljøparagrafen ved å gi den overskriften «grønn omstilling» (§2-2) og slå fast i lovteksten at miljøkravene skal ha reell klima- og miljøeffekt. Utvalget foreslår også å lovfeste en tidlig vurdering av hvordan anskaffelsen best kan begrense klima- og miljøbelastningen. Dette mener vi er klokt.

Utvalget foreslår videre at oppdragsgiver skal stille miljøkrav til anskaffelsens ytelse, det vil si varen eller tjenesten som anskaffes (pkt. (2) b.), og på andre trinn i anskaffelsesprosessen dersom det gir ekstra miljøeffekt (pkt. (2) c.). Lovforslaget spesifiserer at kravene ikke skal medføre uforholdsmessige kostnader for oppdragsgiver.

Miljøfyrtårn ønsker denne tilnærmingen velkommen. I motsetning til dagens forskrift for offentlige anskaffelser § 7-9, gir forslaget oppdragsgivere fleksibilitet til å definere miljøkrav slik den mener det gir mest effekt, og det forplikter oppdragsgiver til å kombinere ulike krav og kriterier dersom det øker miljøeffekten.

**Miljøfyrtårn mener likevel det vil være hensiktsmessig å spesifisere i §2-2 (2) c) at oppdragsgiver skal stille miljøkrav til leverandøren.** Miljøkrav til leverandøren kan med dagens lovverk være hensiktsmessig i de fleste større anskaffelser med en ikke ubetydelig påvirkning på klima og miljø (Simonsen Vogt Wiig, 2022). Miljøsertifisering er et utbredt slikt krav, og miljøfyrtårnordningen gjør at også mindre virksomheter kan sertifiseres. Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig (2022) skriver at *«selv om det er snakk om en mindre anskaffelse, vil det likevel kunne anses som forholdsmessig å stille krav om miljøsertifisering»*.

Miljøfyrtårn forstår det som at miljøkrav til leverandøren blir enda mer relevant når grønn omstilling er definert som hensikten med miljøkravene. Vi forstår grønn omstilling som en helhetlig transformasjon av næringsliv og samfunn med mål om at all verdiskapning og forbruk skjer på en stadig mer bærekraftig måte, innenfor naturens tålegrenser. Det krever at hele verdikjeder omstilles og økonomien blir sirkulær.



Mulighetene for å lykkes er vesentlig større dersom det stilles krav til leverandørens systematiske miljøarbeid, ikke kun til produkt eller tjeneste. For eksempel forteller kommunale innkjøpere oss at de ser en omlegging i lokalt næringsliv når kommunen systematisk begynner å stille krav om miljøsertifisering i anskaffelser. EUs direktiv om bærekraftsrapportering speiler prinsippene og metodikken som ligger til grunn for miljøledelse. Direktivet -og dermed miljøledelse - er en av pilarene i EUs plan for en grønn transformasjon av europeisk næringsliv. Dette ser vi som en anerkjennelse av miljøsertifiserte virksomheters systematiske arbeid for grønn omstilling.

Nærings- og fiskeridepartementet har innført et prinsipp om at prosjekter som skal få støtte gjennom det næringsrettede virkemiddelapparatet skal ha en plass på veien mot lavutslippssamfunnet. Dette er et godt prinsipp som bør overføres til offentlige anskaffelser: Enhver leverandør av varer eller tjenester til det offentlige, bør kunne vise at den bidrar til å nå klima- og naturmålene. Det vil bidra til bærekraftig bruk av samfunnets ressurser.

Miljøkrav til leverandøren må naturligvis – i likhet med miljøkrav til ytelsen – leve opp til anskaffelsesregelverkets grunnleggende prinsipper og krav om tilknytning til kontraktens gjenstand, relevans og forholdsmessighet. Dersom oppdragsgiver mener et slikt krav ikke har miljøeffekt eller av andre årsaker ikke svarer til regelverkets krav og prinsipper, bør unntak begrunnes. Miljøkrav til leverandøren vil i de fleste tilfeller være et hensiktsmessig krav med ytterligere miljøeffekt.

#### **4) Standardiserte minimumskrav**

Utvalget anbefaler at standardiserte minimumskrav til miljø fastsettes ved forskrift. NOUen slår fast at *«en av de største barrierene for å øke andelen klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser er mangel på tid, ressurser og kompetanse hos offentlige innkjøpere til å ta hensyn til klima og miljø i sine anskaffelser»*.

Å benytte standardiserte miljø- og dokumentasjonskrav er en nøkkel til forenkling av anbudsprosessen for både innkjøpere og leverandører, slik utvalget også gir uttrykk for.

- Standardisering er viktig for mindre leverandører som mangler kapasitet til å sette seg inn i, forstå og svare ut ulike miljø- og dokumentasjonskrav fra ulike oppdragsgivere.
- Tredjepartssertifiserte merker og sertifiseringer er svært forenklede for innkjøper som ikke selv behøver å vurdere kvaliteten på leverandørers ulike besvarelser.
- Å benytte eksisterende offentlig anerkjente tredjepartsverifiserte merke- og sertifiseringsordninger er god bruk av samfunnets ressurser. Det gjør at innkjøpere og veiledende myndigheter ikke behøver gjenta arbeidet som merke- og sertifiseringsordninger allerede har gjort med å definere vesentlige miljøaspekter og utarbeide spesifikke krav og kriterier der de allerede finnes.

**Miljøfyrtårn anbefaler å innføre standardiserte minimumskrav om bruk av anerkjente, tredjepartsverifisert miljøsertifisering av virksomheter og miljømerking av produkter der det er tilgjengelig.** Hvis markedsundersøkelse viser at markedet er umodent eller små og mellomstore bedrifter ikke kan levere, kan miljøkravet settes som kontraktsvilkår. Eventuelle unntak bør begrunnes.

#### **5) Ta hensyn til de mindre leverandørene**

Anskaffelsesregelverket bør legge til rette for at små og mellomstore bedrifter – ryggraden i norsk næringsliv- kan delta i offentlige anbudskonkurranser. Den beste måten å gjøre dette på er ikke å senke ambisjonene for miljøeffekten av anskaffelsen, men å stille kravene på en slik måte at også mindre bedrifter kan levere. Miljøfyrtårn får tilbakemelding fra mindre bedrifter som er skuffet over at offentlige innkjøpere ikke vektlegger investeringene og innsatsen bedriften legger ned for å sikre en helhetlig tilnærming til bærekraftige leveranser. Gjennom å stille krav kan oppdragsgivere bidra til å stimulere til grønn omstilling blant små og mellomstore bedrifter, og dermed styrke lokalt næringslivs fremtidige konkurransekraft.



Gode tilnærminger for å legge til rette for små og mellomstore bedrifter kan være:

- Bruk av kontraktsvilkår

Oppdragsgiver kan stille miljøkrav i form av kontraktsvilkår som skal innfris en viss tid etter kontraktsinngåelse. Det gir leverandøren mulighet til å gjøre nødvendige investeringer når kontrakten som sikrer inntjeningen er signert. Det kan for eksempel være innkjøp av nullutslippskjøretøy, investering i ny teknologi eller miljøsertifisering.

- Forutsigbarhet

Tydlig kommunikasjon og aktiv bruk av leverandørdialog skaper forutsigbarhet for leverandørene. Dette gagnar også små og mellomstore bedrifter som får bedre tid til å forberede seg på fremtidige miljøkrav. Flere kommuner har god erfaring med dialog med lokalt næringsliv i kombinasjon med støtteordninger. For eksempel har enkelte kommuner støtteordninger for miljøsertifisering. Slik støtter de lokalt næringsliv i å oppfylle dette miljøkravet i kommunens anskaffelser.

- Standardisering

Å benytte standardiserte miljø- og dokumentasjonskrav er en nøkkel til forenkling av anbudsprosessen. Dette er særlig viktig for mindre leverandører uten kapasitet til å sette seg inn i, forstå og sikre at de lever opp til ulike miljø- og dokumentasjonskrav fra ulike oppdragsgivere. Flere mindre leverandører forteller oss at opplever de å tape mot større bedrifter i konkurranser der *selve beskrivelsen* av miljøtiltak premieres. Ikke nødvendigvis fordi den større bedriften gjør det bedre på miljø, men fordi den er god til å beskrive. Standardiserte miljøkrav med standardisert dokumentasjon kan sikre at det er leverandørens faktiske arbeid som gir uttelling, ikke beskrivelsen. Se også pkt. 4.

### Om miljøsertifisering som krav i offentlige anskaffelser

Miljøsertifisering er et miljøeffektivt krav i offentlige anskaffelser. Det sikrer at leverandøren kontinuerlig forbedrer *vesentlige* miljøaspekter fra egen drift og verdikjeder. Det påvirker klima- og naturavtrykket på varene/ tjenesten virksomheten leverer.

Av nærmere 8400 miljøfyrtårnsertifiserte virksomheter i privat sektor, har over 3600 virksomheter ti eller færre ansatte. Omkring halvparten av disse er enkeltstående virksomheter som ikke er tilknyttet et hovedkontor. Krav om miljøsertifisering behøver altså ikke være til hinder for små leverandører, men kan tvert imot gi små bedrifter det insentivet de behøver for å komme i gang med kontinuerlig forbedring av eget klima- og miljøavtrykk.

**Kontaktperson:** Øygunn Sundsbø Brynildsen – oygunn@miljofyrtarn.no / 41419697