

Nærings- og fiskeridepartementet
postmottak@nfd.dep.no

Vår dato: 03.03.2023
Deres dato: 08.12.2022

Deres referanse: 22/7109-3

Høring - forslag til skjerpede miljøkrav i offentlige anskaffelser

Regjeringen ønsker å skjerpe miljøkravene i offentlige anskaffelser slik at innkjøperne gjennom sin anskaffelsespraksis bidrar til den grønne omstillingen i samfunnet. NHO Transport representerer norske persontransportsselskaper, som leverer kollektivtrafikk-tjenester på offentlige kontrakter i hele Norge. Foreningen er tilsluttet NHO og stiller seg bak NHOs høringsuttalelse.

NHO Transport mener at offentlige anskaffelser skal brukes til å bestille og/eller fremme miljøvennlige varer og tjenester. Det er positivt at oppdragsgivere skal stille miljøkrav til næringslivet. Reglene i anskaffelsesregelverket bør likevel ivareta en viss form for fleksibilitet til å vurdere miljø- og klimaeffekter ut fra den enkelte næring og forutsetninger i den konkrete anskaffelsen. For kollektivtrafikkens del er konkrete klima- og miljømål ofte forankret politisk eller i annet regelverk. Økonomi, teknologiens modenhet/egnethet og andre krav til tjenesten gir erfaringsmessig også føringer for hva som etterspørres og vektas i konkurranser.

I høringsnotatet til Nærings- og fiskeridepartementet fremmes tre ulike tilnærminger til skjerpede miljøkrav i anskaffelsesregelverket. NHO Transport vil i det følgende gi sin vurdering av disse. Innledningsvis beskrives kort kollektivtrafikkens rolle for å nå miljøpolitiske mål og at offentlige anskaffelser er et egnet virkemiddel.

Kollektivtrafikken bidrar til mer bærekraftig persontransport

Et attraktivt og kostnadseffektivt kollektivtilbud er et virkemiddel for å nå ulike politiske mål. Høye kollektivandeler vil redusere samfunnets totale skadestnader fra persontransport i form av utslipp, støy, ulykker, kø og veislitasje. Det er også et bidrag til å utvikle bærekraftige og trygge byer og lokalsamfunn, slik Norge har forpliktet seg til gjennom FN (bærekraftsmål 11.2).

I tillegg er det viktig at utslipp og andre skadestnader fra kollektivtrafikken blir redusert. I dag er drivlinje, det vil i praksis si forbrenningsmotor eller elektrisk energibærer, det vanligste miljøparametret ved offentlige anskaffelser av kollektivtransport.

Effektive og innovative leveranser gjennom anbud

Fylkeskommunene har ansvaret for lokalt og regionalt kollektivtilbud. De bestiller

persontransport på vei gjennom offentlige anbud, i tråd med EUs kollektivtransportforordning. Rutebuss-kontrakter har typisk 7-11 års varighet, og det gir en regelmessig fornyelse av kjøretøyparken og miljøkravene. Offentlige oppdragsgivere bestiller også drosje- og minibusstjenester (pasientreiser, spesialskyss m.m.) og turbusstjenester, enten til spesifikke kjøreoppdrag eller via rammeavtaler.

Vista Analyse AS gjennomførte i 2018 en samfunnsøkonomisk analyse¹ av rutebussmarkedet på oppdrag for NHO Transport. De finner at bussdrift er velegnet for anbud fordi det er virksom konkurranse, offentlig styring, kvalitet og kostnadseffektivitet i tjenestene. I en utdypende analyse² fra 2021 finner Vista Analyse at konkurranser gir vedvarende effektivisering, innovasjon og utvikling i rutebussmarkedet. Spesialisering og kompetansebygging hos både bestiller og leverandør forklarer deler av effektiviseringen på 10-15 prosent. Med konkurranse i hjemmemarkedet der busselskapene stadig må utvikle kompetanse på drift, organisering og teknologi, effektivisere og være innovative, styrkes også konkurranseevnen til selskapene i internasjonale markeder. Flere norske selskaper har kontrakter på drift av miljøvennlig kollektivtrafikk i våre naboland.

Generell vurdering av departementets forslag

NHO Transport mener, som NHO, at offentlige anskaffelser skal være en motor for å nå klimamålene, der offentlig sektor er en pådriver for utvikling av ny og miljøvennlig teknologi, fremmer null- og lavutslippsløsninger og sirkulærøkonomi. Innovasjon gjennom offentlige anskaffelser vil kunne være en drivkraft i så måte. Tilbyderne har normalt mest kunnskap om markedet og kan finne de mest hensiktsmessige og gunstige løsningene innenfor konkurransens rammer.

Oppdragsgiver må ha god kunnskap om hvordan miljøkrav påvirker anskaffelsen og utforme konkurransegrunnlaget deretter. Noen aktuelle momenter:

- Å innføre strenge miljøkrav kan få stor priskonsekvens for oppdragsgiver. Derfor må offentlige budsjetter ta høyde for priskonsekvensene når kontrakter skal utlyses, slik at konkurranser ikke blir avlyst for så å starte på nytt uten miljøkrav. Det er misbruk av samfunnets ressurser. Oppdragsgiver bør også, eksempelvis gjennom innledende markedsdialog, sikre at det er mer enn en tilbyder som kan tilfredsstillere kravene.
- Anskaffelsesregelverket bør ikke være et hinder eller unødvendig komplisere anskaffelser med klima- og miljøhensyn. For kollektivtrafikkens del har innkjøperne allerede med dagens regelverk søkelys på miljøkrav i konkurranser og kontrakter. Det er drevet av politiske mål om (andel) nullutslippskjøretøy forankret i Nasjonal transportplan, prioriteringer i regionale klima- og transportplaner, eller i EU-regelverk, som det nye batteridirektivet. Ny nasjonal lovregulering eller politiske vedtak kan også få relevans³. Hvis oppdragsgiver vil

¹ Vista Analyse rapport 2018/25: Anbud i bussmarkedet - samfunnsøkonomiske konsekvenser

² Vista Analyse rapport 2021/28: Anbud i rutebussmarkedet - effektive og innovative leveranser

³ Statsbudsjettforliket mellom regjeringspartiene og SV i november 2022 er illustrerende. Se verbalvedtak 16 og 17.

ha nullutslippskjøretøy og forholdene ligger til rette for det, bør dette stilles som krav. Da blir minst 30 prosent miljøvekting i tillegg uforholdsmessig fordyrende. Midlene kan alternativt brukes på å styrke kollektivtilbudet med flere kjøretøy og avganger.

- Miljøkravene må ses i en sammenheng. Manglende oppmerksomhet knyttet til utforming av øvrige konkurransefaktorer og minstekrav vil være lite samfunnsøkonomisk dersom dette ikke blir gjort grundig. Reglene bør settes slik at oppdragsgiverne også kan premiere kvalitet i anskaffelsene.
- Ethvert evalueringskriterium skal kunne dokumenteres, måles og følges opp, både av hensyn til forutberegnelighet og like konkurransevilkår. Departementet ber om tilbakemelding på hvordan miljøkravene bør dokumenteres. I regelverk og veiledning bør det pekes på anerkjente metoder, verktøy og standarder, men det er vanskelig å standardisere selve dokumentasjonskravene i regelverket.

Vurdering av konkrete miljøkrav i høringsforslaget

I høringsnotatet fremmes tre ulike forslag til skjerpede miljøkrav:

1. Krav til alltid å vekte miljø med minst 30 prosent
2. Vekting av miljøkriterier ved ikke uvesentlig miljøbelastning
3. Kombinasjon av miljøkrav og vekting av miljøhensyn

Behovet for å regulere miljøkravene i anskaffelsesregelverket vil variere fra bransje til bransje. En rigid eller "tvangsmessig" regulering av miljøkravene, som alternativ 1, kan i verste fall virke mot sin hensikt, og bør dermed unngås. NHO Transport mener at departementets forslag nr. 3 bør være *utgangspunktet* for ny regulering fordi forslaget gir nødvendig fleksibilitet ut fra forutsetningene til den enkelte bransje og anskaffelse.

Kommentarer til forslag 1:

- Et absolutt krav til miljøvekting med høy prosent er uheldig, potensielt kompliserende og fordyrende. Eventuell vekting (og grad av vekting) bør avgjøres utfra hva som er øvrige krav og tildelingskriterier i kontrakten.
- Miljøvekting vil kreve svært mye av oppdragsgiver for å sørge for at øvrige tildelingskriterier og minstekrav står i et rimelig forhold til miljøkravet. Dersom det ikke er tilfellet, vil det kunne føre til at "nyttene" av å stille miljøkrav til slutt ikke gir noen reell effekt eller at tilbyders pris blir for høy for oppdragsgivers budsjett.
- Det er viktig at en eventuell vekting i et anbud er reell. Eksempler på at vektig ikke blir reell:
 - Krav til å få full score er så lav at alle tilbyderne når full pott
 - Veiledning gjennom forhandling er så god at alle tilbyderne får full pott
 - Prisvektingen gir reelt større verdi enn oppgitt

- Bestemmelsen kan bli byråkratisk og en tungvint dokumentasjonsbyrde for oppdragsgivere i næringer eller anskaffelser hvor minimum 30 prosent miljøvekting ikke er hensiktsmessig.

Kommentarer til forslag 2:

- Bestemmelsen virker å gi oppdragsgiver stor frihet til å stille krav i alle deler av konkurransen, noe som i sin tur kan føre til at det blir vanskelig for tilbydere å delta. Dersom det skal stilles miljøkrav i eksempelvis kravspesifikasjonene og i tillegg skal kreves at miljøhensyn skal vektes i tildelingskriteriene, så kan kravene bli så snevre at det hindrer tilbydere fra å delta i konkurransen.
- Bestemmelsen bør i større grad tydeliggjøre sammenhengen mellom høye miljøkrav i bunn og lavere vekting av miljø som tildelingskriterium, evt. motsatt ingen miljøkrav i bunn, men dertil høy vekting av miljø i tildelingskriteriene.
- Miljø som tildelingskriterium gir ikke gir noen garanti for miljøgevinster og en forflytning mot miljøvennlige anskaffelser, da det er opp til tilbyder å vurdere miljømessig nytteverdi opp mot kostnaden i sitt tilbud.

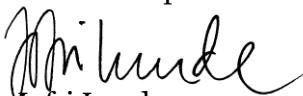
Kommentarer til forslag 3:

- Gir fleksibilitet til å vurdere miljø ut fra den enkelte bransje, pluss behovet og forutsetningene i den konkrete anskaffelsen.
- Gir relativt stort handlingsrom for oppdragsgiver. Mulig ulempe er at det ikke blir tydelig hvor stor rolle miljø skal spille i anskaffelsen.

NHO Transport støtter målet om at offentlige anskaffelser bidrar til grønn omstilling. I en gjennomført konkurranse for kollektivtrafikk ble det stilt krav til nullutslippsbusser, sirkularitet og en miljøsertifisering. Miljø ble i denne anskaffelsen vektet med 10 prosent. Gitt at oppdragsgiverne har rammevilkår og markedet kan levere, er det altså mulig å realisere høye miljøambisjoner uten detaljregulering i anskaffelsesregelverket.

Vennlig hilse

NHO Transport



Jofri Lunde

næringspolitisk sjef