

Regelrådets uttalelse

Om: **Offentlig høring av forslag til skjerpede miljøkrav i offentlige anskaffelser**

Ansvarlig: **Nærings- og fiskeridepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Nærings- og fiskeridepartementet

Deres ref.:

22/7109

Vår ref.:

22/00272

Vår saksbehandler:

Jørgen Falkheim

Dato:

03.02.2023

Uttalelse

Om: **Offentlig høring av forslag til skjerpede miljøkrav i offentlige anskaffelser**

Konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Nærings- og fiskeridepartementet har sendt på høring forslag til skjerpede miljøkrav i offentlige anskaffelser. Regelrådet mener at forslaget ikke er tilstrekkelig utredet.

Regelrådet mener at forslagene kan påvirke et stort antall virksomheter, vil kunne forandre konkurransesituasjonen og muligens slå særlig negativt ut for små og mellomstore bedrifter. Etter Regelrådets vurdering er det spesielt viktig at disse spørsmålene utredes grundig.

Høringen inneholder en god gjennomgang av dagens regulering, og problem og mål er klart. Det er gode samfunnsøkonomiske vurderinger av kostnad vs. miljø. Videre er det positivt at det er utredet og vurdert tre alternative reguleringer av miljøkravet.

Regelrådet har likevel merket seg at mange instanser har fremhevet at mye av problemet er manglende miljøkompetanse på oppdragsgiversiden. På denne bakgrunn kan det fremstå som uheldig at departementet begrenser seg til kun å vurdere ny regulering, og ikke har utredet ulike kompetansetiltak. Uten tilstrekkelig kompetanse innen miljø på bestillersiden kan effekten av den nye reguleringen bli mindre enn ønsket. Det er også uheldig at hensynet til små og mellomstore bedrifter ikke er særskilt vurdert, særlig når departementet antar at forslaget kan få negative virkninger for mindre aktører på grunn av konkurransevirkninger.

Regelrådet registrerer at det er nokså stor forskjell på de tre alternativene som er utredet i høringsnotatet. Det ene forslaget oppstiller en strengere regel (alternativ 1), mens alternativ 2 og 3 er mer fleksible. Det vil dermed ha stor betydning hvilket alternativ som velges. Da høringen ikke inneholder en klar anbefaling er det vanskelig å slå fast at målene oppnås til en relativ sett lav kostnad for næringslivet.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger. Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Nærings- og fiskeridepartementet har sendt på høring forslag til skjerpede miljøkrav i offentlige anskaffelser. «Miljøkrav» er her brukt som en felles betegnelse på de krav og kriterier som oppdragsgiver stiller i anskaffelsesprosessen, både for å redusere skadelig miljøpåvirkning, men også for å fremme klimavennlige løsninger.

Målet med forslaget er at oppdragsgivere i større grad skal knytte miljøkrav til offentlige anskaffelser. Tiltaket søker å bygge opp under vedtatte mål om et grønnere og mer bærekraftig samfunn i kampen mot klimaendringene og følger opp regjeringens mål i Hurdalsplattformen.

Departementet foreslår i høringen tre alternativer til ny forskriftstekst i forskrift om offentlige anskaffelser § 7-9, forsyningsforskriften § 7- 9 og konsesjonskontraktforskriften § 7-6. Alle forslagene er en skjerpelse av dagens regulering, men representerer forskjellige grader av fleksibilitet for offentlige oppdragsgivere. Departementet tar ikke stilling til hvilket forslag de anbefaler, men uavhengig av valgt alternativ forventes det at den nye reguleringen vil føre til økte kostnader og en forandring i dagens konkurranse blant leverandørene.

2 Regelrådets mandat og prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker vi gir uttalelser til.

2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken

Offentlig sektor utgjør et stort og viktig marked for næringslivet. I 2021 kjøpte det offentlige bygge- og anleggsarbeider, varer og tjenester for til sammen 650 milliarder kroner. Hvordan disse midlene anvendes påvirker i stor grad private virksomheters markedsatferd. Det fremgår av høringsnotatet at det i dag er registrert ca. 80 000 unike virksomheter som er potensielle leverandører til det offentlige.

Regelrådet har valgt å uttale seg om saken fordi forslaget til nye regler vil påvirke svært mange aktører innenfor mange forskjellige bransjer. Mange av dem er små og mellomstore bedrifter. Regelrådet mener derfor det er viktig at ny regulering på området er godt utredet og at forslaget belyser virkningene for næringslivet.

3 Regelrådets vurdering av utredningen

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget

Det fremgår av høringsnotatet at regjeringen vil bruke offentlige anskaffelser som et verktøy for å bidra til å nå klimamålene Norge har forpliktet seg til. Videre fremgår det at regjeringen vil bruke offentlige anskaffelser aktivt for å fremme bærekraftig utvikling i bred forstand. Høringsnotatet gjør generelt godt rede for dagens situasjon og hvilke problemer man søker å løse. Regelrådet mener at utfordringene med dagens regulering og målene med de foreslåtte tiltakene er godt beskrevet.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Regelrådet finner det positivt at departementet har utredet tre alternative modeller for regulering av miljøkrav i offentlige anskaffelser. Modellene er godt utredet og godt beskrevet. Regelrådet savner imidlertid en utredning av mulige alternative tiltak. Regelrådet vil særlig vise til [Riksrevisjonens undersøkelse av grønne offentlige anskaffelser](#) som peker på at bestillerkompetansen i det offentlige er en viktig faktor for at dagens regulering ikke har oppnådd ønsket effekt. Uten et løft i bestillerkompetansen mener Regelrådet at det er fare for at man ikke løser problemene.

Regelrådet kan ikke se at det er gjort en nabosjekk for å se om våre naboland har lignende regulering av offentlige anskaffelser. Slike undersøkelser kan ofte gi verdifull informasjon og inspirasjon til mulige alternative tiltak.

Regelrådet er klar over at forslagene til tiltak i denne høringen ikke alene kan løse de klima- og miljøutfordringene vi står overfor, men at de er en del av et større arbeid.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

Departementet gir i høringsnotatet et overordnet bilde av leverandørsiden i offentlige anskaffelser. Videre gis det et anslag på antall berørte virksomheter og årlig omsetning er tallfestet. Regelrådet mener at disse opplysningene bidrar til å gi et bilde av det generelle omfanget av forslagene.

For å styrke utredningen mener Regelrådet at departementet også kunne forsøkt å gi en beskrivelse av hvilke næringer som er mest berørt og hvilke særlige utfordringer små og mellomstore bedrifter som leverer varer og tjenester til det offentlige kan komme til å stå overfor. Regelrådet har samtidig forståelse for at forslagene berører svært mange næringer, og at det kan være krevende å finne opplysninger på næringsnivå.

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

Regelrådet registrerer at forslaget er en skjerping av kravene i reguleringen fra 2017 som ikke har fungert slik man ønsket. Regelrådet mener at departementet gir gode vurderinger av kostnader vs. miljøhensyn. Videre er utredningen forholdsvis god når det gjelder vurderingen av hvordan forslagene skal kunne oppnå best mulig samfunnsøkonomisk effekt. Regelrådet savner likevel en grundigere vurdering av om forslagene er forventet å kunne påvirke konkurransesituasjonen blant leverandørene, jf avsnitt 3.3.

Regelrådet kan ikke se at departementet har forsøkt å beregne konsekvensene av forslagene, men legger til grunn at de kan være betydelige. Regelrådet har forståelse for at en konkret tallfesting kan være vanskelig, men mener likevel at høringen burde inneholdt mer enn en generell vurdering av de økonomiske konsekvensene for næringslivet.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Regelrådet finner det positivt at departementet i høringsnotatet har forsøkt å lage regler som det skal være lettere for de involverte aktørene å forholde seg til. Dette vil kunne være en viktig forutsetning for en vellykket gjennomføring.

Samtidig kommer det frem at oppdragsgivers bestillerkompetanse er spesielt viktig for at miljøkrav i offentlige anskaffelser skal ha ønsket effekt. Regelrådet savner en vurdering av hvordan denne problemstillingen skal løses. Etter Regelrådets vurdering burde departementet vurdert tiltak med mål om å heve kompetansen. Regelrådet mener at oppdragsgivers bestillerkompetanse er en viktig vurdering for en vellykket gjennomføring i denne saken.

4 Prinsipper for god regulering av næringslivet

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestepraksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Det nevnes eksplisitt i høringsnotatet at den nye reguleringen kan påvirke konkurransesituasjonen og at mer kompliserte krav i offentlige anskaffelser vil kunne få uheldige konsekvenser for mindre ressurssterke aktører. Departementet skriver blant annet i høringsnotatet at *«det er viktig at endringer i anskaffelsesregelverket utformes på en måte som ikke innebærer uforholdsmessige byrder for små og mellomstore bedrifter»*. Regelrådet finner det positivt at denne problemstillingen trekkes frem, men finner det samtidig uheldig at problemstillingen ikke er nærmere utredet. De fleste bedriftene på leverandørsiden er små og mellomstore bedrifter. At virkningene av forslaget ikke er bedre utbedret for denne gruppen er en klar svakhet ved høringen.

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Det fremkommer ikke av høringsnotatet om berørt næringsliv har vært involvert i utredningsprosessen. Involvering av berørte næringer kan gi verdifulle innspill tidlig i utredningsprosessen.

4.3 Forenkling for næringslivet

Forslaget inneholder ikke forenklinger for næringslivet.

4.4 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

Regjeringen oppnevnte høsten 2022 et lovutvalg med oppgave å gjennomgå hele anskaffelsesregelverket og komme med forslag til endringer som både skal gjøre regelverket enklere tilgjengelig og vurdere reguleringer av miljøkrav. Funnene og forslagene skal leveres i to omganger, i november 2023 og mai 2024.

4.5 Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Etter Regelrådets vurdering fremstår det som noe uklart hvorfor departementet ønsker å gjennomføre disse endringene nå, når det samtidig er satt ned et offentlig utvalg til å se på de samme problemstillingene. Regelrådet er klar over at utvalgsarbeid og etterfølgende arbeid kan ta tid. Regelrådet savner likevel en nærmere begrunnelse for hvorfor det er viktig å innføre dette forslaget nå. Regelrådet vil i den forbindelse bemerke at stadige endringer i et regelverk er krevende å forholde seg til og skaper en uforutsigbar situasjon for næringslivet.

5 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Regelrådet registrerer at det er nokså stor forskjell på de tre alternativene som er utredet i høringsnotatet. Det ene forslaget oppstiller en strengere regel (alternativ 1), mens alternativ 2 og 3 er mer fleksible. Det vil dermed ha stor betydning hvilket alternativ som velges.

Da høringen ikke inneholder en klar anbefaling av forslag er det vanskelig å slå fast at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.