

Direktoratet for forvaltning og IKT  
Grev Wedels Plass 9  
0151 Oslo

Vår dato: 13.11.2018  
Deres dato: 12.09.2018  
Vår referanse: 7.22/TS  
Deres referanse:

### **Krav og kriterier for offentlige innkjøp av bærekraftig mat og drikke.**

NHO Mat og Drikke viser til e-post av 12. september med invitasjon til å gi innspill til arbeidet med krav og kriterier for offentlige innkjøp av bærekraftig mat og drikke.

NHO Mat og Drikke er den største arbeidsgiver- og næringspolitiske organisasjonen for mat-, drikke- og bionæringene i Norge, og er tilsluttet Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO). Vi organiserer mer enn 1.600 virksomheter med nærmere 40.000 sysselsatte innenfor mat- og drikkeproduksjon, skogbruk og tjenesteyting.

NHO Mat og Drikke kan i den formen de nå foreligger, ikke støtte kravene og kriteriene for offentlige innkjøp av bærekraftig mat og drikke før det foretas nødvendige endringer i disse. Våre viktigste merknader til høringsutkastet er disse:

- Veiledningen må ikke være i strid med konkurranselovgivningen eller EØS-avtalen.
- Det må fremgå klart at myndighetenes kostholdsråd omtaler hvilke mengder melk og rødt kjøtt som er forsvarlig i kosten for ulike grupper.
- Veiledningen må bygge på presise definisjoner for hvilke bærekraftsmål som søkes oppnådd, og krav og kriterier knyttes til områder med dokumentert kunnskap som er tilgjengelig for alle aktører og som gjelder for norske forhold.
- Avveining mellom målene om materialgjenvinning og redusert matsvinn knyttet til bruk av emballasje bør tydeligere fremstilles i veiledningen.
- Det bør vurderes å knytte veiledningen mot medlemskap og rapportering til Matvett, hvor medlemmene er pliktet til å redusere sitt matsvinn med 50% innen 2030.
- Palmeolje og oljepalme produkter bør være RSPO-sertifisert, enten segregert fra leverandører som har eget sporbart program for å hjelpe småprodusenter, eller ved å støtte småprodusenter direkte gjennom å kjøpe RSPO smallholder-sertifikater.
- Det bes om en fornyet vurdering om krav og kriterier for data for varetransport skal inngå i veiledningen.
- Det er ikke etablert et kunnskapsgrunnlag som tilsier at økologiske produkter *per se* og nødvendigvis er mer bærekraftige enn konvensjonelle. Veiledningen om dette bør derfor utgå.
- Så lenge det ikke er etablert objektive, offentlige standarder for beregning av klimafotavtrykk til produkter, så bør ikke dette inngå i veiledningen.

### **Generelle merknader**

Hver dag kjemper næringslivet om å vinne offentlige kontrakter. Kontraktsverdiene er enorme, om lag 500

milliarder kroner hvert år. Anskaffelsesreglene og derigjennom veiledere, skal være egnet for enkle og komplekse anskaffelser, samt balansere mange ulike hensyn. Viktige prinsipper om konkurranse, likebehandling, proporsjonalitet og gjennomsiktede prosesser er grunnleggende for anskaffelsen. Alle krav og kriterier som er en del av konkurransegrunnlaget, skal relatere seg til den enkelte anskaffelsen-kontraktens gjenstand - som blir etterspurt i konkurransegrunnlaget.

Hvilke kriterier som blir brukt i den konkrete anskaffelse, må relatere seg til anskaffelsens størrelse og kapasitet og til hvordan markedet er. Derfor er det viktig at veilederen blir målrettet og praktisk rettet inn mot den enkelte anskaffelse.

En bærekraftig mat- og drikkenæring er et strategisk satsingsområde for NHO Mat og Drikke. Vi er i utgangspunktet positive til at det offentlige bruker sin innkjøpsmakt til å fremme mer bærekraftige produkter og tjenester innenfor mat og drikke.

Imidlertid har begrepet om bærekraft mange og ulike dimensjoner og kunnskapsgrunnlaget om klima- og miljøpåvirkning, og sosiale og etiske forhold er i mange tilfeller svakt eller ikke til stede. Lange verdikjeder i mat- og drikkenæringen, ofte på tvers av landegrensler, utgjør en ytterligere kompliserende faktor.

Det er derfor viktig med presise definisjoner for hvilke bærekraftsmål som søkes oppnådd, og at krav og kriterier knyttes til områder hvor dokumentert kunnskap er tilgjengelig for alle aktører og som gjelder for norske forhold. Vår vurdering er at krav- og kriteriesettet vil innebære økt arbeidsmengde for leverandørene i å skaffe til veie dokumentasjon, og det vil måtte stilles høye krav til kompetanse hos de offentlige innkjøperne.

#### *Krav og kriterier må sikre like konkurransevilkår*

NHO Mat og Drikke har tidligere i arbeidet med veiledningen gitt tydelig uttrykk for at Difi må foreta en konkurranserettslig gjennomgang av kravene og kriteriene før de blir endelig besluttet og formidlet til offentlige innkjøpere.

Aktørene i norsk mat- og drikkenæring opplever konkurranse mot utlandet, på hjemmemarkedet, og vertikalt i verdikjeden. Veiledning til offentlige innkjøp må ikke gi skjevheter i konkurranseforholdene mellom aktørene. Det er derfor svært viktig at krav og kriterier som stilles er de samme for alle leverandører – om de er norske eller utenlandske, produsenter eller grossister. Det må stilles samme krav og kriterier til importerte produkter som produkter produsert i Norge og det må stilles samme krav uavhengig av om leverandøren er en produsent eller grossist.

Sterke dokumentasjonskrav på områder hvor informasjonen ikke er lett tilgjengelig for alle, kan gi konkurransevriddinger. Dette kan eksempelvis gi skjevheter mellom norske og utenlandske leverandører, dersom dokumentasjonen er lettere å etterprøve for norske varer. Videre kan dokumentasjonskrav som er kompliserte/kompetansekrevende eller som medfører større kostnader medføre en konkurranseulempe for små leverandører og en konkurransefordel for store leverandører. Denne utfordringen peker Difi på selv: "...kravene medfører ofte økte ressurser til tid og spesialkompetanse". At dokumentasjonskravene treffer ulikt i verdikjeden kan også gi konkurransevriddinger, ved at det stilles sterke krav til ett ledd i kjeden som kan omgås eksempelvis ved vertikal integrasjon.

En juridisk gjennomgang av de konkurranserettslige konsekvensene av forslagene til krav og kriterier er en forutsetning for at NHO Mat og Drikke kan støtte innføringen av veiledningen. Denne gjennomgangen må også sikre at krav og kriterier ikke er i strid med EØS-avtalen.

#### *Behov for tydeliggjøring av sammenhenger mellom kostholdsråd og bærekraft*

Det vises til Helsedirektoratets anbefalinger for et sunt og ernæringsmessig riktig kosthold, og at dette i stor grad sammenfaller med et bærekraftig forbruk av mat og drikke. NHO Mat og Drikke mener at omtalen av kostholdsrådene i veilederen enten må inneholde en faktisk beskrivelse av kostholdsrådene eller kun en henvisning til kostholdsrådene, og ikke utvalgte og enkeltstående formuleringer fra Helsedirektoratets rapport.

I utkastet til veiledningen fremkommer ikke Helsedirektoratets vurdering av at "bærekraft på norsk" også må ta hensyn til ønsket grad av selvforsyning og de særegne rammebetingelsene som følger av klima og geografi.

Norske naturressurser og norsk klima legger begrensninger på hvilke planter som kan dyrkes og dermed også utgjør et premiss for norsk matproduksjon og mulighet for selvforsyning. I Norge er effektiv bruk av naturressurser til matproduksjon i stor grad å ta i bruk husdyr som kan omgjøre planter til høyverdige proteiner i form av kjøtt, egg og melk. Dette må ligge til grunn for forståelsen av bærekraftig og effektiv bruk av naturressurser i Norge.

Helsedirektoratets rapport fremhevet på bakgrunn av dette at det er med hensyn på både helse og bærekraft er forsvarlig med en viss mengde melk og rødt kjøtt i kosten, bl.a. i lys av at vi ikke har alternative måter å utnytte grasressursene i Norge. Dette poenget fremgår ikke i tilstrekkelig grad i veiledningen, og fremstillingen blir dermed skjev.

#### *Utfordringer knyttet til forutsetninger, definisjoner og målemetoder*

FNs bærekraftsmål består av 17 mål og 169 delmål. Kompleksiteten i å finne målrettede og kunnskapsbaserte krav og kriterier for bærekraftige offentlige innkjøp innenfor en uensartet næring med lange verdikjeder er betydelig.

Videre er det stor variasjon i bruken av målemetoder for bærekraft, som gir tilsvarende variasjoner i resultat. Ulik praksis med hensyn til beregningsmetoder og omregningsfaktorer, utvalg av tiltaksområder og ulik vektning mellom ulike bærekraftsmål, gir usikkerhet om hvilke alternativer som er mest bærekraftige.

Det er derfor viktig med presise definisjoner for hvilke bærekraftsmål som søkes oppnådd, og at krav og kriterier knyttes til områder hvor det finnes faktabasert, dokumentert kunnskap tilgjengelig for alle aktører og som gjelder for norske forhold.

Vi mener ordlyden som er brukt i utkastet til veiledningen kan peke i generelle retninger som ikke er kunnskapsbaserte. Det er eksempelvis ikke basert på fakta å hevde at økologisk produksjon nødvendigvis er mer bærekraftig enn konvensjonell matproduksjon. Videre er forutsetningen om at vegetarkosthold er veien mot økt bærekraft diskutabel. Veiledningen bør gjennomgå med sikte på en mest mulig faktabasert og språklig nøytral fremstilling.

#### **Innspill til krav og kriterier på de fem fokusområdene**

Nedenfor kommenteres enkelte forhold knyttet til de fem fokusområdene for veiledningen. Vi viser for øvrig til de konkrete innspillene til teksten fra produsentene og leverandørene i mat- og drikkenæringen.

#### *Emballasje*

På området emballasje er begrepene gjenbruk, materialgjenvinning og energigjenvinning sentrale i utkastet til veiledning.

Dersom det legges til grunn at det offentlige skal etterspørre materialgjenvinnbar emballasje på alle typer næringsmidler, er det viktig å være klar over at dette vil kunne påvirke holdbarhet negativt og kan da være med på å øke matsvinn. Det vil i mange tilfeller også kunne bety at CO<sub>2</sub>-avtrykket øker. Emballasje i direkte kontakt med mat kan være laminater som ikke er materialgjenvinnbare. Laminatene begrenser matsvinn ved at de utnytter de beste egenskapene til flere materialer, for eksempel knyttet til fukt, luft og forsegling. Avveiningen mellom disse ulike faktorene er høyst relevant i vurderingen av bærekraft, og bør tydeligere fremstilles i veiledningen.

Det skjer en rask utvikling innenfor sirkulære emballaseløsninger, men mange av disse ligger likevel noe frem i tid. Krav og kriterier på emballasjemarkedet bør gjenspeile dagens situasjon, slik at den er relevant for dagens offentlige innkjøpere i hele landet. Ved bredt innførte nye systemer for innsamling, sortering og gjenvinning, bør heller kriteriesettet oppdateres.

### *Matsvinn*

Vi viser til *Matvett* sitt arbeid mot matsvinn. Det bør vurderes å knytte veiledningen mot medlemskap og rapportering til *Matvett*, hvor medlemmene er forpliktet til å redusere sitt matsvinn med 50% innen 2030.

Hvis tiltak mot matsvinn i produksjonen skal med, må det gjøres for alle leverandører, uavhengig av om de har egen produksjon eller ikke. Hvis ikke gir man en konkurransefordel til aktører uten egen produksjon.

Det er oppdragsgivers egen adferd som i stor grad vil være avgjørende for hvor mye matsvinn som genereres hos oppdragsgiver. Det er derfor ikke naturlig at det er produsent eller leverandør som skal måle matsvinnet hos oppdragsgiver, og følge det opp hos oppdragsgiver. Dette ansvaret må ligge hos oppdragsgiver selv.

### *Ikke bidra til tropisk avskoging*

I veiledningen pekes det på at dersom opprinnelseslandet for produktet er Norge, vil som hovedregel soyaen som benyttes i fôret være bærekraftssertifisert. Dette fordi det ikke er tillatt med GMO-sertifisert soya i Norge. Imidlertid er ikke GMO-fri soya en garanti for at soyaen tilfredsstiller krav til bærekraft og fravær av avskoging. Det er kombinasjonen med RTRS- eller ProTerra-sertifisering som oppfyller dette kravet i soya fra Brasil.

Når det gjelder palmeolje, viser vi til Kraftôrbransjens retningslinjer. Her forplikter bransjen seg til å bruke palmeolje og oljepalme produkter som er RSPO-sertifisert, enten segregert fra leverandører som har eget sporbart program for å hjelpe småprodusenter, eller ved å støtte småprodusenter direkte gjennom å kjøpe RSPO smallholder-sertifikater.

### *Transport*

En transportrute vil kunne bestå av leveringspunkter til en rekke andre kunder utenom den offentlige kunden som stiller krav om ruteoptimalisering. En transportrute med lavest mulig utslipp vil være den hvor det tas hensyn til alle relevante leveringspunkter. I et marked hvor en offentlig kunde stiller krav om ruteoptimalisering mens andre kunder ikke vektlegger dette, vil det kunne oppstå insentiver for å tilpasse den samlede ruten på en måte som flytter utslipp fra et område til et annet, eller i verste fall; øker samlet utslipp. På dette området kunne en type totalkrav være relevant og inngå i veiledningen.

Samme problematikk oppstår under punktet om data for varetransport fra lager til leveringspunkt. Eksemplet på regnestykket gitt av TØI, vil i mange praktiske sammenhenger være for enkelt: leveringsforhold på det enkelte leveringspunkt, returvarer, fyllingsgrad av bil, mv., vil ha betydning for det samlede utslippet.

Dersom dette kriteriet tillegges stor vekt, vil det også kunne gi insentiver til å innføre mer distribuerte lagermodeller som gir kortere avstand til leveringspunkt, men som likevel ikke reduserer samlet utslipp.

Også her er det relevant å skille mellom direktedistribusjon og grossistdistribusjon. I de tilfeller der varer er grossistdistribuert, har leverandør ikke oversikt over hvilke transportmidler og ruter som benyttes av grossist.

NHO Mat og Drikke er skeptiske til om det er en treffsikker innretning på krav og kriterier for data for varetransport, og ber om at det gjøres en fornyet vurdering av om punktet skal inngå.

### *Miljøvennlige og etiske matvarer i sortiment*

Det legges til grunn i innledningen til fokusområdet at bærekraftig produksjon innebærer å minske ressursbruk, miljødeleggelse og klimagassutslipp når en lager en vare. Det er ikke til stede et kunnskapsgrunnlag som tilsier at økologiske produkter *per se* og nødvendigvis er mer bærekraftige enn konvensjonelle. Det foreslås derfor at dette tas ut av kriteriesettet.

### *Klimafotavtrykk for enkeltprodukt*

LCA-analyser er svært komplekse, tid- og kostnadskrevende og det anvendes ulike metodikk som gir ulike

resultater. NHO Mat og Drikke mener at så lenge det ikke er etablert objektive, offentlige standarder for beregning av klimafotavtrykk til produkter, så bør ikke dette inngå i veiledningen.

NHO Mat og Drikke viser til ovenstående kommentarer, som samlet sett altså innebærer at kravene og kriteriene i den foreliggende formen ikke har vårt støtte før det foretas nødvendige endringer i disse.

Vennlig hilsen



NHO Mat og Drikke

Terje Sletnes  
Direktør analyse og politikk