



NIBIO

NORSK INSTITUTT FOR
BIOØKONOMI

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring

Dato: 15.09.2022
Deres ref: 22/663
Vår ref:

NIBIO
Postboks 115, 1431 Ås
Tlf: 406 04 100
post@nibio.no
nibio.no

Org. nr: 988 983 837

Høringsinnspill – krav til bærekraftig anskaffelser av og mat- og drikkeprodukter

Det vises til brev fra DFØ, der det ønskes tilbakemeldinger på forslag til standardformulerte krav og kontraktsvilkår som skal brukes i bærekraftige offentlige anskaffelser av mat- og drikkeprodukter.

NIBIO har gått gjennom de 15 ulike kravene og kriteriesettene. Vår høringsuttalelse er dels basert på vår erfaring med virksomhetsstyring og administrative rutiner for anskaffelser i Staten, og dels basert på NIBIOs faglige kompetanse som det fremste forskningsmiljøet i Norge på bærekraftig mat og matproduksjon.

Generelt vil vi peke på at det er bra med gode rutiner og god veiledning for å understøtte offentlige anskaffelser innen matområdet. Mange av de kriteriene som trekkes fram er, isolert sett, gode og fornuftige. Samtidig vil vi understreke at dette er et svært krevende område. Når Staten og det offentlige som aktør etablerer rutiner og kriterier som favner et så komplekst område som bærekraft og mat, bør man være rimelig sikker på at man står på trygg faglig/vitenskapelig grunn. Om så ikke er tilfelle, kan slike kriterier like gjerne bli villedende som veiledende. Dernest bør man ha i tankene håndteringen av rutinene og kriteriene og hva det vil kreve, både på leverandørledd og i det store mangfoldet av innkjøpere. Det bør særlig vurderes om krav og kriterier vil redusere mindre leverandørers muligheter for å oppnå avtaler med offentlige kjøpere. Det må også vurderes om kravene er utformet slik at de fremmer innovasjon, eller om det er risiko for at omfattende og detaljerte krav tvert imot kan virke hemmende på mindre aktørers innovative produktutvikling. Disse forholdene tilsier at man bør være særlig oppmerksom på risikoen for utilsiktede sidevirkninger.



NIBIO

Med bakgrunn i ovennevnte, vil NIBIO peke på følgende:

1. Administrative omkostninger

Krav, tildelingskriterium og kontraktsvilkår er meget omfattende, og det vil stille særdeles store krav til tid, ressurser og kompetanse i en innkjøpsorganisasjon, noe de færreste har i dag. I tillegg medfører kravene også en forpliktelse og en videre jobb med oppfølging av etterlevelse hos leverandør. Vi vil også peke på kravene som stilles til leverandører. Disse er svært krevende, og vil kunne medføre at mindre eller lokale leverandører faller ut av konkurransen grunnet for omfattende og teoretiske krav til leveransen, og etterlevelse av disse. Vi kan bare konstatere at for NIBIO, som er en mellomstor statlig bedrift, vil kravene kunne innebære en betydelig administrativ merkostnad som naturlig vil kunne gå på bekostning av det samfunnsoppdraget vi er satt til å håndtere. Det er etter vår vurdering ikke ubetydelig risiko for at kravene, slik de er uformet, snarere kan bidra til økte administrative byrder på næringslivet og offentlige virksomheter enn å bidra til forenkling, avbyråkratisering og effektivisering. Det fremgår ikke av høringsdokumentene i hvilken grad denne risikoen er vurdert i utformingen av krav, kriterier, verktøy og rapporteringskrav.

Vi oppfordrer derfor DFØ til å gjennomføre en konsekvensanalyse av hva kravene og kriteriene vil medføre av administrative omkostninger i det mangfoldet av virksomheter som forutsetningsvis skal etterleve ordningene. Videre oppfordrer vi til en analyse av indirekte samfunns effekter som kan bli utløst av de kravene som legges på leverandørsiden.

2. Økologiske produkter

Grunnlaget for at økologiske produkter gis en så framtrædende rolle i offentlige innkjøpsordninger savner vitenskapelig begrunnelse og bør derfor revurderes. Det må være en ufravikelig forutsetning at statlige veiledninger, råd og krav bygger på et solid vitenskapelig grunnlag. NIBIO vil i den anledning peke på følgende forhold:

Nasjonal strategi for økologisk landbruk sier i sitt sammendrag at Regjeringens mål er å «stimulere til økologisk produksjon som er etterspurt i markedet».

Realiteten kan bli at Staten kraftig stimulerer etterspørselen etter økologiske produkter (top-down) uten at dette skjer *“med utgangspunkt i markedet”*. Konvensjonelt dyrkede jordbruksprodukter vil gjennom en slik ordning i praksis få en konkurranse-ulempe uten at det kan begrunnes faglig. Det er grunn til å stille spørsmål ved om dette er i tråd med Nasjonal strategi for økologisk landbruk og andre premisser som ligger til grunn for norsk landbruk.

Videre oppfatter vi at *miljø og bærekraft* er en underliggende premiss for DFØs foreslåtte kriterier med formål om å aktivt fremme økologiske produkter framfor andre matprodukter. NIBIO vil derfor peke på følgende: Det er ikke noe faglig grunnlag for å hevde at konvensjonelt dyrket norsk mat produsert etter gjeldende praksis og anbefalinger er mindre miljøvennlig, mindre klimavennlig eller bærekraftig enn mat produsert i henhold til det økologiske regelverket. Det er samtidig viktig å understreke at økologiske produkter er en naturlig del av matmangfoldet i



NIBIO

Norge, sammen med en rekke lokale, og til dels tradisjonelle produkter og matspesialiteter landet rundt.

3. Lavere klima- og miljøavtrykk - plantebaserte produkter, statistikk til klimakalkulator

Innkjøpskravene har til siktemål å redusere klimaavtrykket, gjennom lavere forbruk av kjøtt og økt andel plantebasert mat i de offentlige innkjøpene. Det pekes samtidig på at det også bør tas andre hensyn med tanke på miljø og bærekraft. Her vil vi også vise til de nasjonale kostholds/ernæringsrådene, og de anbefalingene som der ligger både for inntak av kjøtt og andre matprodukter. Det ville være vanskelig å forstå om det offentlige, i utformingen av sine innkjøpsanbefalinger, ikke følger disse anbefalingene. Dersom staten ikke følger sine egne råd, vil det også bidra til å svekke statusen til både nåværende og kommende kostholds- og ernæringsanbefalinger. Det kan neppe være ønskelig

Vi vil understreke at hva som er bærekraftig produksjon er krevende å dokumentere. Bærekraftsdokumentasjon må være basert på helhetlige og vitenskapelig dokumenterte metoder, der alle bærekraftsdimensjoner er ivarettatt. Så og si enhver type matvare vil ha et bredt spekter av både negative og positive effekter, miljømessig og ut fra økonomiske og sosiale forhold. I en bærekraftsvurdering kan ikke dette avgrenses til å legge nesten all vekt på utslipp av klimagasser. En nytutviklet, enkel klimakalkulator vil kun gi skjematisk partielle svar, men det trengs helhetlige analyser for å nærme seg dette mer systematisk og gi grunnlag for konklusjoner som reflekterer bærekraft i vid forstand. Realiteten er at det i dag ikke finnes noen gode enkeltverktøy for å håndtere denne totaliteten.

Essensen i bærekraft er å balansere ulike, ofte motstridende hensyn. En offentlig innkjøpsordning, med et kraftig tyngdepunkt over mot en beregningsteknisk håndterbar kalkulasjon av CO₂-utslipp, innebærer alvorlig risiko for å komme i konflikt med viktige samfunnsmessige mål, inkludert bærekraft for norsk landbruk og norsk matproduksjon. Innkjøpsordningens nåværende innretning mangler dessuten vurderinger av effekter på matsikkerhet og selvforsyning, herunder matproduksjon i alle landets nåværende produksjonsområder. Klimakalkulatoren kan dermed bidra til mistilpasning ved å gi råd til offentlige innkjøpere på sviktende grunnlag.

Vi vil derfor oppfordre til at disse problemstillingene underlegges en grundigere prosess og vurdering, før man utformer et endelig sett av kriterier og krav for mat- og måltidsanskaffelser i offentlige virksomheter.

4. Bærekraft og samfunnseffekter

En sterkere styring og retning på de innkjøpene Staten og andre offentlige aktører står for, vil kunne ha betydelige samfunnseffekter. Det er derfor viktig å vurdere hvordan disse effektene kan



NIBIO

slå ut, ikke minst sett opp mot andre viktige mål for samfunnsutviklingen i Norge. Norge er på mange områder annerledes enn andre land, både når det gjelder landbruk og matproduksjon og når det gjelder geografi og forvaltnings- og næringsmessige strukturer. Dette bør reflekteres i de anbefalinger og krav det offentlige legger til grunn i sine innkjøp på matområdet.

Landbruk i hele landet, med utgangspunkt i Norges stedsspesifikke ressursgrunnlag, klima og næringsstruktur, er fundamentet i den norske mat og landbrukspolitikken, og for norsk sjølforsyning og nasjonal beredskap. Dersom Staten iverksetter tiltak som, direkte eller indirekte, kan komme i konflikt med disse forutsetningene, så krever dette åpenhet om konsekvensene slik at det tas informerte beslutninger.

I den sammenheng kan man for eksempel stille spørsmål ved effektene av en styrt reduksjon av kjøtt i de offentlige innkjøpene. Det er slik vi oppfatter de politiske signalene fra Regjeringen og Stortingsflertallet, ikke ønske om å gjøre tiltak som fører til vesentlig nedbygging av norsk jordbruk, særlig ikke husdyrproduksjonene som står for omlag 70 % av verdiskapingen i norsk jordbruk.

Det er et mål å øke norsk selvforsyning vesentlig. Dette er krevende, og vil forutsette en rekke ulike tiltak og justeringer i produksjonene. Selvforsyning og matsikkerhet må også sees i en regional kontekst, ikke minst ut fra nye risikobilder som de siste 2-3 årene er blitt vesentlig tydeligere. Anbefalinger og tiltak som påvirker både sammensetning og lokalisering av norsk matproduksjon må vurderes i lys av dette. Vi kan ikke se at det er gjort i grunnlaget for de sakene som nå er gjenstand for høring. I den sammenheng vil vi også peke på den nasjonale ambisjonen om å styrke norsk grøntproduksjon.

Vi vil som eksempel vise til at kombinasjonen av økt andel økologiske produkter kombinert med økt andel plantebasert mat/reduert andel rødt kjøtt, kan medføre økt import og redusert sjølforsyning.

NIBIO mener de momenter vi har påpekt i denne uttalelsen tilsier at det bør gjøres en mye grundigere vurdering av samfunns effektene av de foreslåtte offentlige innkjøpskravene og hvordan de harmonerer med andre viktige samfunns mål. Videre vil vi anbefale at det gjøres en grundig vurdering av konsekvensene disse kravene kan ha både for innkjøpere og leverandører og for innovasjonsevnen i matsektoren. Inkludert i dette er de strukturelle effektene som kan påvirke mangfoldet i leverandørleddet, med konsekvenser for lokalmat og småskala produksjon og i ytterste fall også tilfanget av nasjonale tilbydere.

Med hilsen
NIBIO

Per Stålnacke
Forskningsdirektør

Audun Korsæth
Direktør Matproduksjon og samfunn