

Byrådets sak

Vår ref. (saksnr.):
25/3423 - 2

Byrådets sak nr.:
13/25

Vedtaksdato:
18.08.2025

Høringsinnspill – krav og kriterier for bærekraftige leverandørkjeder

Saksfremstilling:

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) og Etisk Handel Norge (EHN) har bedt om innspill til forslag om krav og kriterier for bærekraftige leverandørkjeder. Høringen er åpen for alle. Oslo kommune har fått utsatt høringsfrist til midten av august.

Kravene og kriteriene er ment å være forslag til hvordan offentlige oppdragsgiver kan fremme grunnleggende menneskerettigheter ved anskaffelser av høyrisikoprodukter i henhold til lov om offentlige anskaffelser § 5. Offentlige oppdragsgivere står derfor fritt til å innrette sine anskaffelser og kontrakter på andre måter enn det DFØ og EHN foreslår.

Oslo kommune mener imidlertid at det er viktig å harmonisere krav fra offentlige oppdragsgivere for å sikre klarhet og forenkling for leverandørene. Slik harmonisering av krav legger også til rette for utvikling og modenhet i leverandørmarkedet, noe som kommer alle parter til gode. Oslo kommune ønsker derfor å komme med innspill basert på erfaringene med Oslomodellen.

Vedtakskompetanse:

Byrådet er gitt myndighet til å avgi uttalelser på kommunens vegne ved bystyrets vedtak av 30. mai 2001, Sak 218. Myndigheten er videredelegert til respektive fagbyråder i saker som ikke er av prinsipiell betydning, jf. byrådets vedtak av 30. juli 2001, Sak 1360. Saken anses ikke å ha prinsipiell betydning, da høringsinnspillet først og fremst baserer seg på kommunens erfaringer med lignende krav og kriterier. De endelige kravene og kriteriene vil også kun være veiledende.

Vedtak:

Byråden for finans avgir på delegert fullmakt Oslo kommunes høringsuttalelse til forslag fra DFØ og EHN om krav og kriterier for bærekraftige leverandørkjeder:

Oslo kommunes høringsinnspill til DFØs og EHNs krav og kriterier for bærekraftige leverandørkjeder

1. Innledning

Oslo kommune har siden 2013 hatt krav til at våre leverandører skal jobbe med menneskerettigheter i sine leverandørkjeder og i 2017 ble Oslomodellen innført. I 2023 ble modellen revidert, og krav til aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv ble innført i alle

anskaffelser hvor det er høy risiko for negativ påvirkning på mennesker, samfunn og miljø. Oslomodellen vektlegger dialog og samarbeid med markedet, noe vi har god erfaring med.

I likhet med Oslomodellen, foreslår DFØ og EHN å ta inn de tematiske områdene miljø og antikorrupsjon i tråd med OECDs retningslinjer og kommende regelverk fra EU. Oslo kommune ønsker utvidelsen velkommen og mener det er positivt å samordne krav fra offentlige oppdragsgivere i tillegg til det som følger av internasjonale føringer.

Det er positivt at forslaget vektlegger åpenhet og sporbarhet i leverandørkjeder. Det er viktig å understreke at arbeidet offentlige innkjøpere gjør for å sikre best mulig oversikt over leverandørkjeder for å redusere risiko for brudd på menneske- og arbeidstakerrettigheter, også spiller positivt inn i arbeidet med å sikre god forsyningssikkerhet.

2. Bakgrunn – oppdatering av kontraktsvilkår

DFØ/EHN understreker blant annet viktigheten av proporsjonalitet når det kommer til oppdatering av kontraktsvilkårene, i tillegg til å presisere viktigheten av at leverandør kan redegjøre for hvordan kravene ivaretas allerede ved kontraktsinngåelse.

Oslo kommune er enig i at kravene må være forholdsmessige i den enkelte anskaffelse. Kravet må tilpasses både markedet og anskaffelsen for å sikre proporsjonalitet. Det er videre viktig å tydeliggjøre at kravet er det samme for alle leverandørene som leverer tilbud: de må gjøre aktsomhetsvurderinger ut fra sine forutsetninger. Slik er likebehandling sikret gjennom at kravet er det samme, og aktsomhetsvurderingene er tilpasset den enkelte leverandørs forutsetninger.

Oslo kommune vurderer forslaget om å gjøre kravene gjeldende fra iverksettelse av kontrakt, fremfor et bestemt tidsintervall etter kontraktsignering, som hensiktsmessig.

3. Foreslåtte kontraktsvilkår

3.1. Utforming av kontraktsvilkårene

Forslaget legger frem kontraktsvilkår som forplikter leverandør til å utføre aktsomhetsvurderinger i tråd med OECDs retningslinjer. Kravene beskriver trinnene for gjennomføring av aktsomhetsvurderinger, forpliktelser knyttet til kontraktsoppfølging og føringer for sanksjonering av brudd på kontraktskravene.

3.2. Formålsbeskrivelsen

Oslo kommune mener bruken av ordet «herunder», etterfulgt av «anstendige arbeidsforhold, miljøhensyn og antikorrupsjon», i beskrivelsen av grunnleggende menneskerettigheter skaper uklarhet knyttet til innholdet. Anstendige arbeidsforhold, miljøhensyn og antikorrupsjon er egne tematiske områder med bakgrunn i egne rettskilder. Oslo kommune foreslår å fjerne ordet «herunder» og heller liste opp alle de fire tematiske områdene. Oslo kommune mener denne uklarheten går igjen i alle de foreslåtte kravene.

3.3. Innledningen

Ordlyden "leverandøren skal gjennom hele avtaleperioden etterleve føringene i FNs Verdenserklæring om menneskerettigheter" kan bidra til uklarhet, da det er stater som er pålagt disse kravene, ikke selskaper. Imidlertid skal selskapene respektere menneskerettigheter og etterleve føringene i OECDs retningslinjer og åpenhetsloven som er tilpasset selskaper.

Forslaget påpeker at leverandører som bruker *underleverandører* må videreføre kravene i leverandørkjeden. Det er viktig at det fremgår tydelig at kravene gjelder for leverandøren selv og leverandørkjeden, uavhengig av om leverandører støtter seg på underleverandører for å oppfylle kontrakten.

3.4. Punkt 1. Aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv

Oslo kommune mener ordlyden i setningene «Aktsomhetsvurderinger skal utføres i tråd med OECDs retningslinjer (...)» og «Redegjørelsen for aktsomhetsvurderinger skal være offentliggjort ved kontraktsinngåelse» er uklare. Det er forskjell på OECDs retningslinjer, som gir føringer for aktsomhetsvurderingene, og på føringene i åpenhetsloven, som blant annet forplikter selskaper til å offentliggjøre redegjørelse for aktsomhetsvurderinger. Oslo kommune mener begrepsbruken må være konsistent ut fra hensynet til forutberegnelighet.

Punkt 1. aktsomhetsvurderinger inneholder punktene a-f som gjengir prosessen for gjennomføring av aktsomhetsvurderinger. Punkt a og c inneholder underpunkter med konkrete tiltak til aktivitetene. Oslo kommune mener utdypningen av trinnene i aktsomhetsvurderinger er positivt, og at alle underpunktene bør ha tilsvarende forklaring som punkt a og c for å forenkle prosessen for leverandørene. Dette er også viktig for å unngå at punkt a og punkt c fremstår som forrangsbestemmelser.

Ordlyden «Som et minimum innebærer dette å ha:» i forklaringen av underpunktene a og c virker som «minimumskrav». Dette går lenger enn OECDs retningslinjer, da OECDs retningslinjer ramser opp eksempler på egnede tiltak, mens forslaget gir uttrykk for at dette er obligatoriske tiltak. Oslo kommune mener det i mange sammenhenger kan være uforholdsmessig å stille disse underpunktene som minimumskrav.

3.5. Punkt 2. Kontraktsoppfølging

Oslo kommune erfarer at svært mange leverandører ikke kan oppfylle kravet om å gi oversikt over alle produksjonssteder og komponenter/råvarer i leverandørkjeden til utvalgte produkter, slik forslaget skisserer. En slik plikt bør endres til å være en innsatsforpliktelse, for eksempel medvirkningsplikt til å få oversikt over leverandørkjeden, slik Oslomodellen oppstiller.

3.6. Punkt 3. Sanksjoner

Oslo kommune ser at forslaget i likhet med Oslomodellen primært søker veiledning og dialog med leverandøren, noe vi anser som svært positivt. Ordlyden om at oppdragsgiver vil kunne sanksjonere «omfattende og klare brudd» kan likevel være uklar. Det kan bli utfordrende å sanksjonere alminnelige brudd, dersom ordlyden er at de må være «omfattende» eller «klare».

4. Foreslåtte kvalifikasjonskrav

4.1. Kvalifikasjonskrav (1)

Foreslått kvalifikasjonskrav (1) legger opp til en kontroll av at leverandør gjennomfører aktsomhetsvurdering allerede ved tilbudsinnleveringen. Kravet innebærer at leverandør må fremvise rutiner i tråd med OECDs retningslinjer i sitt tilbud.

Oslo kommune mener at foreslått kvalifikasjonskrav (1) vil kunne begrense konkurransen i mange anskaffelser, da mange selskaper, særlig små og mellomstore bedrifter, ikke har eksisterende rutiner for å gjennomføre aktsomhetsvurderinger på tilbudsinnleveringstidspunktet.

Forslaget legger opp til at kvalifikasjonskravet kan dokumenteres med lenke til virksomhetens redegjørelse for åpenhetsloven. OECDs retningslinjer dekker flere områder enn åpenhetsloven, blant annet miljøhensyn og antikorrupsjon. Slik vi leser kvalifikasjonskravet, vil derfor ikke redegjørelser i henhold til åpenhetsloven svare ut kvalifikasjonskravet fullt ut. Det bør fremgå tydelig at miljøhensyn og antikorrupsjon må være inkludert for å oppfylle kvalifikasjonskravet.

For selskaper som ikke er omfattet av åpenhetsloven skal redegjørelsen av egne rutiner stå i forhold til kontraktsverdi, virksomhetens størrelse, art, konteksten virksomheten finner sted innenfor og alvorlighetsgraden og sannsynligheten for negative konsekvenser. Oslo kommune mener at en slik formulering vil åpne for at leverandørene leverer vidt forskjellige dokumenter. Redegjørelsene bør, slik som i åpenhetsloven, ha klare formkrav som er like, uavhengig av leverandørene. Dette er for å sikre likebehandling i anskaffelsen.

DFØ/EHN stiller spørsmål om hvorvidt det bør lages veiledning om minstenivå for aktsomhetsvurderinger for selskaper som ikke er omfattet av åpenhetsloven. Oslo kommune støtter dette.

4.2. Kvalifikasjonskrav (2)

Foreslått kvalifikasjonskrav (2) innebærer kontroll av at leverandøren har sporbarhet i leverandørkjeden for kontraktens gjenstand. Leverandør må med dette kvalifikasjonskravet oppgi alle produksjonsenheter innen utvalgte produktområder sammen med tilbudet.

Oslo kommune mener forslaget er nytenkende og viktig, særlig sett i sammenheng med sikkerhet og beredskap. Imidlertid er det uklart hvilket kontraktskrav kvalifikasjonskravet knytter seg til. Av hensyn til forutberegnelighet og tilknytning til kontrakten, bør dette fremgå klart i forslaget til kontraktskrav.

Oppdragsgivere har plikt til å avvise alle leverandører som ikke oppfyller kvalifikasjonskravene i en anskaffelse. Oppdragsgivere må derfor være klar over risikoen for at konkurransen svekkes dersom man stiller kvalifikasjonskrav som leverandørene i det konkrete markedet ikke kan oppfylle. Denne typen kvalifikasjonskrav kan særlig medføre færre tilbud fra små og mellomstore bedrifter og start-ups, da slike selskaper ikke nødvendigvis kan oppfylle kvalifikasjonskravet på tilbudstidspunktet. Oslo kommune mener dette vil være uheldig.

5. Foreslått kravspesifikasjon

Forslaget innebærer føringer om at kontraktens gjenstand skal være bærekraftig produsert. Dette skal dokumenters gjennom å fylle ut produktskjema, eller ved å vise til ulike sertifiseringer.

Som Fairtrade-kommune er Oslo kommune svært positiv til at forslaget fremmer Fairtrade eller tilsvarende merkeordninger for å øke andelen produkter som er rettferdig produsert. Oslo kommune ønsker likevel å understreke at det kan være problematisk å stille krav til merkeordninger som Fairtrade eller tilsvarende i kravspesifikasjonen for anskaffelser over EØS-terskelverdi. Dette er fordi flere av kriteriene for sertifisering ikke nødvendigvis knytter seg til kontraktsgjenstandens egenskaper eller ytelses- og funksjonskrav.

Oslo kommune mener merkeordningene som listes opp ikke tilsvarer hverandre, og at det derfor uklart om kravet til likebehandling og forutberegnelighet er oppfylt. Et eksempel er Fairtrade

som oppstiller helt andre kriterier for sertifisering enn OEKO-TEX Standard 100. Oslo kommune mener DFØ og EHN må skrive ut hvilke kriterier i de ulike merkeordningene som er relevante.

6. Foreslåtte tildelingskriterier

6.1. Tildelingskriterium (1)

Det foreslås i tildelingskriterium (1) å premiere leverandører basert på antall bærekraftig produserte produkter i tilbudet. Aktuelle produkter velges ut av oppdragsgiver. Også her kan dokumentasjon skje gjennom bruk av sertifiseringer. Oslo kommune mener ordlyden «bærekraftig produsert» er for generell og egnet til å skape uklarhet.

Forslaget legger opp til at evaluering av tildelingskriteriet vil skje gjennom en matematisk formell, med utgangspunkt i produktvolum eller spend, som resulterer i et prosentvist prisavslag eller poeng. Oslo kommune mener det uklart hvordan tildelingskriteriet er tenkt evaluert.

Oslo kommune understreker likevel at det er positivt at forslaget fremmer rettferdig handel og støtter muligheten til å bruke merkeordninger for etisk og rettferdig handel i tildelingskriterier.

6.2. Tildelingskriterium (2)

Det foreslås i tildelingskriterium (2) å premiere leverandører som kan dokumentere oversikt over leverandørkjeden for kontraktens gjenstand.

Oslo kommune er positive til at forslaget fremhever koblingen mellom sporbarhet i bærekraftsarbeid på den ene siden og beredskap og sikkerhet på den andre. I mange sammenhenger kan imidlertid et slikt tildelingskriterium svekke konkurransen, da mange leverandører ikke har tilgang på informasjonen tildelingskriteriet etterspør. Det kan videre være vanskelig å skille leverandørenes måloppnåelse fra hverandre i bransjer der leverandørene allerede er underlagt matinformasjonsforskriften og produktkontrollen. Det kan derfor, i mange tilfeller, være mer hensiktsmessig å benytte kontraktskrav som forplikter leverandør til å medvirke til å etablere en slik oversikt i avtaleperioden.

6.3. Tildelingskriterium (3)

Det foreslås i tildelingskriterium (3) å premiere leverandører som legger til rette for levelønn eller leveinntekt ved produksjon av kontraktens gjenstand.

Oslo kommune mener formålet med å legge til rette for levelønn er svært viktig. Det er imidlertid uklart hva «innkjøpspraksis» betyr i denne sammenhengen, og om dette er knyttet til kontraktens gjenstand. Det er videre viktig at kravet så langt som mulig beskriver hvordan leverandører kan møte kriteriet.

Hallstein Bjercke

byråd