

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
Postboks 8004 Dep.
0030 OSLO

Vår ref.: 504.58/SLH/TH/2013/11
Hamar, 21. januar 2013

Offentlige anskaffelser: Særnorsk regulering av kommunale VA-virksomheter må opphøre

Det pågår nå to arbeider som vil påvirke det norske regelverket for offentlige anskaffelser:

- Revisjon av EUs innkjøpsdirektiv og forsyningsvirksomhetsdirektiv, som i skrivende stund er til behandling i Europaparlamentet og som vil betinge en revisjon av det norske anskaffelsesregelverket
- Arbeidet i utvalget for forenkling av offentlig innkjøp, nedsatt 14.12.2012

Norsk Vann^{*)} vil som interesseorganisasjon for vann- og avløpsvirksomhetene i Norge, med dette ta opp en utfordring med dagens norske regelverk for offentlige anskaffelser. Vi viser også til forutgående dialog vi har hatt om denne saken med deres Monica Elisabeth Auberg og Tonje Skåra.

Saken gjelder den særnorske, strenge reguleringen av kommunale vann- og avløpsvirksomheter (VA-virksomheter), som siden 2005 har vært omfattet av forskrift om offentlige anskaffelser sitt virkeområde i stedet for forskrift om innkjøp i forsyningssektorene. Norsk Vann ber om at denne særnorske reguleringen må opphøre, og ber departementet vurdere våre innspill i sitt videre arbeid med det norske anskaffelsesregelverket.

Vi vil i det etterfølgende kort redegjøre for vann- og avløpssektoren (VA-sektoren), om endringen i regelverket i 2005, samt våre argumenter for at denne endringen må reverseres ved første og beste anledning.

Om vann- og avløpssektoren

Vann og avløp er definert som kritisk infrastruktur og er en viktig kommunal tjeneste til innbyggere og næringsliv. Vann- og avløpstjenesten utføres i hovedsak av kommunene eller kommunalt eide selskaper. Til sammen finnes det omlag 1100 vannverk og 2600 avløpsanlegg eid av kommuner eller interkommunale selskaper. I tillegg finnes det en rekke mindre, private andelsvannverk/samvirker som ivaretar vannforsyningen for sine egne andelshavere. I 2012 sørget Stortinget for at vann- og avløpsanleggene forblir i offentlig eie eller eid av andelshaverne, gjennom vedtakelse av lov om kommunale vass- og avløpsanlegg. Kommunenes tjenester må etter regelverket gjennomføres til selvkost, dvs. at gebyrene som kreves inn, i sin helhet går til å utføre tjenesteproduksjonen.

Uhensiktsmessig regelverksendring i 2005

Like før Stortingsvalget i september 2005 vedtok Moderniseringsdepartementet å overføre kommunale VA-virksomheter fra forskrift om innkjøp i forsyningssektorene til forskrift om offentlige anskaffelser. I høringsrunden forut gikk en rekke høringsinstanser, som Norsk Vann (den gang NORVAR), KS, Oslo kommune, Bergen kommune, NHO og Den norske

advokatforening, imot en særnorsk overføring av kommunale VA-virksomheter til klassisk sektor i innkjøpsammenheng. I vår høringsuttalelse av 17.08.2005 ble det bl.a. påpekt:

«Det er viktig at det nye innkjøpsregelverket blir et best mulig rammeverk for å sikre konkurranse, men samtidig ikke vil kreve overdimensjonerte byråkratiske prosesser. Dersom kommunale VA-virksomheter fratras muligheten for å operere innenfor forsyningssektorenes rammebetingelser, beveger vi oss i feil retning i forhold til målet om å gi innbyggerne og næringslivet en mest mulig kostnadseffektiv vann- og avløpstjeneste. Det vil samtidig være et urettferdig, særnorsk grep å gi forskjellige rammebetingelser for VA-virksomheter avhengig av organiseringsform. Vi kan ikke se at departementet har sannsynliggjort fordeler ved overflytting av VA til klassisk sektor, som på noen måte kan veie opp for de ulemper som vil oppstå.»

Et hovedargument for 2005-endringen var ønsket om likebehandling med annen kommunal virksomhet. De særskilte trekkene ved VA-sektoren gjør en slik likebehandling mer uhensiktsmessig enn forsvarlig. Innkjøp av vaskemidler, papir, skolebøker og lignende er av en annen kategori enn anskaffelser av komplisert, teknisk infrastruktur.

Norsk Vann tok opp den uhensiktsmessige regelverksendringen også i ny høringsrunde for anskaffelsesregelverket etter Regjeringsskiftet i 2005, jf. vårt brev av 07.11.2005. Departementet valgte i begge runder å opprettholde den særnorske, strenge reguleringen av kommunale VA-virksomheter.

Argumenter for hvorfor regelverket nå er uhensiktsmessig

Det er en rekke særskilte trekk ved vann- og avløpssektoren, som er bakgrunnen for at EU (og frem til 2005 også Norge) har egne bestemmelser nettopp for forsyningssektorer som vann og avløp. VA-sektoren er en sektor med kompliserte, tekniske anlegg, der investeringer i nyanlegg eller rehabilitering av eksisterende anlegg gjennomføres med sikte på at anleggene skal fungere godt i et svært langt tidsperspektiv. Regelen om at billigst er best, gjelder ikke alltid når man samtidig skal ivareta krav til drikkevannskvalitet, renseeffekter og en levetid på anlegg på mellom 20 og 150 år.

Det bør nevnes at en god del kommunale VA-virksomheter følger kommunens generelle innkjøpsreglement og forholder seg i mange innkjøp til bestemmelsene i forskrift om offentlige anskaffelser. Men det vil for mange kommuner og i mange typer anskaffelser være viktig å kunne bruke bestemmelsene i forskrift om innkjøp i forsyningssektorene, som er skreddersydd for formålet.

Vi vil her kort nevne noen av de uheldige konsekvensene som overflytting av VA til klassisk sektor i 2005 fikk:

- 1) VA-virksomheter i Norge har fått ulike rammebetingelser, avhengig av hvordan de er organisert. Private VA-virksomheter og kommunale VA-virksomheter som er skilt ut som selvstendige rettssubjekter (IKS eller AS), skal fortsatt følge forskrift om innkjøp i forsyningssektorene, mens de kommunale VA-virksomhetene skal følge forskrift om offentlige anskaffelser. Dette har ført til en urimelig forskjellsbehandling av likeverdige virksomheter.
- 2) Den særnorske reguleringen i 2005 har medført at det er ulike regelverk for VA-anskaffelser avhengig i hvilket land anskaffelsen skjer. Vi mener dette er til ulempe for både norske oppdragsgivere og for norske og utenlandske leverandørfirma.
- 3) Investeringene i VA-sektoren handler primært om entrepriser for utførelse av ledningsanlegg, pumpestasjoner, høydebassenger og behandlingsanlegg for vann og avløp. Verdien på anskaffelsene kan variere fra noen få ti tusen kroner opp til flere hundre millioner kroner for de aller største. For å få kostnadseffektive, bærekraftige og teknisk velfungerende løsninger, er det viktig å kunne bruke anskaffelsesprosedyrene, kvalifikasjonsreglene mv. som ligger i forskrift om innkjøp i forsyningssektorene og som er utformet nettopp med tanke på hensiktsmessige

anskaffelser i tekniske forsyningssektorer. Bruk av anskaffelsesprosedyrene for klassisk sektor kan gi både dårligere og dyrere løsninger på vann- og avløpsområdet.

- 4) EØS-terskelverdiene er som kjent lavere for klassisk sektor enn forsyningssektorene, både for kjøp av varer og tjenester og for bygg- og anleggskontrakter. Overføringen av vann og avløp til klassisk sektor i 2005 fikk som resultat at flere av anskaffelsene må gjennomføres som EØS-anskaffelser, med de økte formalkrav som dette innebærer. Erfaringer gjennom flere år viser at det er få tilbydere utenfor Norge som bruker ressurser på tilbud og som har vunnet kontrakter innen norsk VA-sektor. Lavere EØS-terskelverdier for VA-sektoren gir merarbeid og er byråkratiserende, samtidig som det er vanskelig å se noe vesentlig potensial for bedre anskaffelser.
- 5) Mange VA-virksomheter benytter rammeavtaler for både konsulenttjenester og entreprenørarbeid, for å kunne gjennomføre effektive anskaffelsesprosesser for slike arbeider, som eksempelvis reparasjoner og fornyelse av vann- og avløpsledninger. Forsyningssektoren har enklere regler for bruk av rammeavtaler enn klassisk sektor. En overflytting til klassisk sektor medførte mer administrative ressurser til bruk av rammeavtaler.

Avsluttende kommentar

Som det bør fremgå av opplistingen over, har overføring av kommunale VA-virksomheter til klassisk sektor medført en rekke ulemper, uten at man samtidig kan se noen vesentlige fordeler. VA-sektoren står de kommende årene overfor store utfordringer og anskaffelser for bl.a. å tilpasse seg klimaendringer, innfri strengere krav til tjenesten og øke fornyelsestakten på ledningsnett. Dette må gjøres samtidig som man er inne i en periode med knapphet på VA-kompetanse, og der pensjonistkullene er langt større enn kullene med nyutdannede VA-ingeniører. Personellressursene i VA-sektoren bør brukes til å produsere en god og kostnadseffektiv VA-tjeneste, og bør ikke misbrukes på anskaffelsesregimer som er skreddersydd for andre typer anskaffelser enn i forsyningssektorene.

Vi håper at departementet kan ta de grep som trengs for å omgjøre den særnorske, strenge reguleringen av kommunale VA-virksomheter. Alle kommunalt eide VA-virksomheter bør være omfattet av forskrift om innkjøp i forsyningssektorene, uansett om de organisert som selvstendige rettssubjekter eller ikke.

Vi viser for ordens skyld til at reglene om offentlige anskaffelser ble nærmere drøftet i «NOU 2012:2 Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU», og at det bl.a. ble påpekt innledningsvis i kapittel 15.1 «Hovedtrekk»:

«Den kritikken som rettes mot EØS-avtalens anskaffelsesregler rammer ved nærmere ettersyn ofte først og fremst de supplerende norske reglene...»

Vi ønsker departementet lykke til i det videre arbeidet og står gjerne til disposisjon med nærmere opplysninger, dersom det skulle være ønskelig.

Med hilsen
Norsk Vann BA

Einar Melheim
Direktør

Toril Hofshagen

Kopi til:
-Utvalget for forenkling av offentlig innkjøp
-KS

*) Norsk Vann er en ikke-kommersiell interesseorganisasjon for vann- og avløpssektoren. Organisasjonen skal bidra til å oppfylle visjonen om rent vann ved å sikre sektoren gode rammevilkår og legge til rette for kompetanseutvikling og kunnskapsdeling. Norsk Vann eies av norske kommuner, kommunalt eide VA-selskaper, kommunenes driftsassistanser for VA og noen private andelsvannverk. Norsk Vann representerer 360 kommuner med ca 95 % av landets innbyggere. Norsk Vann har en samarbeidsavtale med KS.