

Innst. O. nr. 27.

(1998-99)

Innstilling fra næringskomiteen om lov om offentlige anskaffelser.

Ot.prp. nr. 71 (1997-98).

Til Odelstinget.

1. PROPOSISJONENS HOVEDINNHOOLD

1.1 Sammendrag

Nærings- og handelsdepartementet legger i proposisjonen fram forslag til ny lov som vil erstatte lov av 27. november 1992 nr. 116 om offentlige anskaffelser.

Proposisjonen bygger på utredningen i NOU 1997:21 fra utvalget for revidering av det offentlige anskaffelsesregelverket, og høringsuttalelsene til denne.

Offentlige anskaffelser utgjorde i alt 186,8 mrd. kroner i 1996. Dette tilsvarer 18,4 pst. av Norges bruttonasjonalprodukt. Det er dermed viktig for samfunnsøkonomien at offentlige anskaffelser gjennomføres på en måte som innebærer mest mulig effektiv ressursbruk. For å oppnå dette målet trenger man et regelverk som er enkelt for anskafferne å håndtere og for leverandørene å forholde seg til.

Offentlig anskaffelsesvirksomhet er i dag underlagt et uoversiktlig, komplisert og til dels foreldet regelverk, bl.a. som følge av innføringen av EØS-regelverket for offentlige anskaffelser. EØS-regelverket innebar en endring ved at leverandørene ble gitt rettigheter ved offentlige anskaffelser som i verdi overstiger bestemte terskelverdier.

De endringer som er foreslått i den nye loven vil i hovedsak medføre følgende forskjeller i forhold til dagens lov:

- Det er foreslått innføring av en formålsparagraf for å sikre effektive anskaffelser.
- En bestemmelse som angir grunnleggende krav til anskaffelsesprosessen foreslås inntatt i loven.
- Statlige oppdragsgivere pålegges i lovforslaget å ta miljømessige hensyn.
- Håndverksadgangen er utvidet til også å omfatte statlige anskaffelser under terskelverdiene i EØS-regelverket.

- Departementet foreslår at det nedsettes en arbeidsgruppe som skal vurdere overvåkning og håndhevelse av regelverket.

En viktig endring er at de tre forskriftene om offentlige anskaffelser blir foreslått samlet i én forskrift. Videre er de to statlige instruksene foreslått integrert i den nye forskriften.

Departementet har ikke omfattet kommunale anskaffelser under terskelverdiene. I forbindelse med forskriftsarbeidet vil man imidlertid igangsette et arbeid med de berørte parter for å vurdere konsekvensene av å inkludere kommunesektoren i sin helhet i regelverket for offentlige anskaffelser.

1.2 Komiteen sine merknader

Komiteen, medlemene fra Arbeidarpartiet, Mimmi Bæivi, Bjarne Håkon Hanssen, Kjell Opseth, Torstein Rudihagen, Oddbjørg Ausdal Starrfelt og Rita Tveiten, fra Fremskrittspartiet, Øystein Hedstrøm og Terje Knudsen, fra Kristeleg Folkeparti, Modulf Aukan og Anita Apelthun Sæle, fra Høgre, Ansgar Gabrielsen og Ivar Kristiansen, fra Senterpartiet, leiaren Odd Roger Enoksen, og fra Venstre, Leif Helge Kongshaug, er positiv til at Regjeringa i Ot.prp. nr. 71 (1997-98) har kome med framlegg til lov- og regelendringar knytta til offentlege innkjøp. Komiteen er samd med Regjeringa i at det er samfunnsøkonomisk viktig at offentlege innkjøp vert gjennomført slik at det gjev mest mogleg effektiv ressursbruk. For å oppnå dette treng ein eit enkelt regelverk der relevant internasjonalt regelverk er innarbeidd.

Komiteen har merka seg at vesentlege endringar i lova er at det er gjort framlegg om

- å innføre ein føremålsparagraf for å sikra effektive innkjøp
- å ta inn grunnleggjande krav til innkjøpsprosessen
- at staten ved innkjøp skal ta omsyn til miljømessige konsekvensar av kjøpet.
- at reglane skal gjelda statlege innkjøp under terskelverdien i EØS-direktivet
- og at Regjeringa gjer framlegg om å setja ned ei arbeidsgruppe som skal vurdere overvaking og handheving av regelverket.

Komiteen har vidare merka seg at den nye forskrifta skal omfatta tre forskrifter om offentlege innkjøp og to statlege instruksar. Komiteen har ingen merknad til dette.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet og Høyre støtter i hovedsak de foreslåtte endringer i lovutkastet. Dagens system for offentlige anskaffelser er komplisert og for lite tilgjengelig, spesielt for små og mellomstore bedrifter. Disse medlemmer mener at endringene som foreslås vil forbedre og styrke offentlig anskaffelsesvirksomhet.

2. BAKGRUNNEN FOR LOVREVISJONEN

2.1 Sammendrag

Den del av det offentliges utgifter som går til anskaffelser utgjorde i alt 186,8 mrd. kroner i 1996.

I andel av BNP utgjorde dette ca. 18,4 pst. Den måten de offentlige anskaffelser gjennomføres på, har derfor stor betydning for effektiviteten og ressursbruken i offentlig sektor, norsk næringslivs markedsmuligheter og dermed også sysselsettingen i privat sektor. For offentlig sektor samlet, vil selv forholdsvis små prosentvise forbedringer gi betydelige utslag i antall kroner. Også for næringslivet er det viktig at både økonomiske og menneskelige ressurser i offentlig sektor blir brukt på en slik måte at det understøtter den samlede verdiskapningen.

Utvalget for revidering av regelverket for offentlige anskaffelser ble på anbefaling fra Nærings- og energiministeren, oppnevnt ved kongelig resolusjon 27. oktober 1995.

Mandatet la opp til et omfattende arbeid med gjennomgang og vurdering av regelverket for statlige anskaffelser. Mandatet er utformet slik at kommunesektoren ikke er omfattet. Kommunesektoren er imidlertid omfattet når det gjelder anskaffelser over terskelverdiene.

Utvalgets utredning ble overlevert nærings- og handelsministeren i form av NOU 1997:21 Offentlige anskaffelser den 18. juni 1997. Denne ble sendt ut på høring 27. juni 1997.

Kort oppsummert er høringsinstansene i hovedtrekk positive overfor utredningen og forslagene fra

utvalget. Det er bred enighet om at regelverket for offentlige anskaffelser er uoversiktlig og vanskelig tilgjengelig.

Flere høringsinstanser har kommentert forholdet mellom regelverket for statlig sektor og kommunal og fylkeskommunal sektor, og påpekt de vanskeligheter et differensiert regelverk medfører for de ulike aktører på markedet for offentlige anskaffelser.

Enkelte av høringsinstansene har savnet en vurdering av spørsmål vedrørende bruk av IT ved offentlige anskaffelser i utvalgets utredning.

Departementet finner det imidlertid ikke riktig å iverksette gjennomgripende endringer i regelverket før det nærmere er undersøkt hvordan IT på en hensiktsmessig måte skal kunne brukes ved offentlige anskaffelser.

2.2 Komiteen sine merknader

Komiteen har merka seg at offentlege innkjøp i 1997 utgjorde 186,8 mrd. kroner som utgjør 18,4 pst. av BNP. Komiteen er samd med Regjeringa i at måten offentlege innkjøp vert gjennomført har mykje å seia for effektivitet og ressursbruk i offentlig sektor og for sysselsettinga i privat sektor. Analysar viser her eit stort potensiale for innsparing, og komiteen ber Regjeringa arbeida for å gjera nytt lov- og regelverk kjent for såvel innkjøpar som tilbydar og slik auka kompetansen på området.

Komiteen har merka seg at mandatet som låg til grunn for arbeidet med NOU 1997:21 Offentlige innkjøp - ikkje omfatta kommunesektoren.

Komiteen er kjent med at utgreiinga har vore ute på høyring, og har merka seg at høyringsuttalingane om framlegga i utgreiinga stort sett er positive. Komiteen vil koma tilbake til dette under det einstkilde punktet under.

3. GJELDENDE REGELVERK FOR STATLIGE ANSKAFFELSER

3.1 Sammendrag

Norge har forpliktet seg internasjonalt til å følge en viss fremgangsmåte ved offentlige anskaffelser over bestemte verdier. Disse verdiene kalles terskelverdiene og angir en nedre grense for når de internasjonale forpliktelsene inntreffer. Terskelverdiene er for tiden 1,0 mill. kroner for statlige etaters kontrakter om varer og tjenester og 1,6 mill. kroner for andre oppdragsgiveres kjøp av varer og tjenester. For bygg- og anleggskontrakter er terskelverdien 40,0 mill. kroner.

De viktigste internasjonale forpliktelsene følger av EØS-regelverket og WTO-avtalen om offentlige anskaffelser (GPA). I tillegg har EFTA bilaterale avtaler på området med flere land.

De viktigste bestemmelsene som offentlige innkjøpere må forholde seg til, uansett anskaffelsens verdi, er forbud mot:

- diskriminering pga. nasjonalitet
- kvantitative importrestriksjoner på varer og andre tiltak med tilsvarende virkning
- restriksjoner som hindrer fri utveksling av tjenestetyster
- statsstøtte som vrir konkurransevilkårene.

Lov om offentlige anskaffelser av 27. november 1992 er først og fremst en fullmaktslov som gir Kongen myndighet til å gi nærmer regler innenfor rammen av de internasjonale forpliktelser Norge har påtatt seg.

Med hjemmel i loven er det gitt forskrifter henholdsvis om offentlige varekjøp, tjenestekjøp, bygge- og anleggskontrakter og for oppdragsgivere som driver virksomhet innen sektorene vann- og energiforsyning, transport og telekommunikasjon (forsyningsforskriften).

Reglene i loven og forskriftene er gjennomgående utslag av grunnleggende prinsipper som ivaretar hensynet til rettssikkerhet, og som må anses å følge allerede av alminnelige prinsipper om forsvarlig saksbehandling, anbudsrettslige prinsipper og prinsipper som følger av EØS-avtalen.

Forskriftene kommer til anvendelse når verdien på kontrakten overstiger de såkalte terskelverdiene. Terskelverdiene er satt til et såvidt høyt beløp at man skal slippe å benytte prosedyren ved mindre anskaffelser. Det er uttrykkelig sagt i forskriftene at anskaffelser ikke må deles opp i den hensikt å unngå at forskriftene kommer til anvendelse.

Alle offentlige organer er omfattet av regelverket. Det vi si alle kommuner, fylkeskommuner og statlige myndigheter. I tillegg omfattes såkalte offentligrettslige organer. Et ensartet regelverk for kommunale anskaffelser under terskelverdien finnes ikke. Kommunalsektoren er for øvrig bundet av EØS-regelverket for anskaffelser over terskelverdiene og må følge prinsippene nedfelt i hoveddelen av EØS-avtalen.

Alle anbydere som mener det foreligger et brudd på regelverket har klagerett forutsatt at de er rettighetshavere etter forskriftene. Klage kan skje ved å benytte den nasjonale klageadgangen, som er saksanlegg ved domstolene etter lov om offentlige anskaffelser. Vider kan leverandører ta opp saker med EFTAs overvåkningsorgan (ESA), som i henhold til EØS-avtalen kan forfølge saken overfor norske myndigheter.

Ved anskaffelser som omfattes av EØS-forskriftene har enhver kandidat, anbyder eller tilbyder som ikke er blitt valgt, rett til en begrunnelse for hvorfor deres forespørsel, anbud eller tilbud er avvist eller forkastet. Dette gir imidlertid ingen rett til innsyn i sakens dokumenter.

3.2 Komiteen sine merknader

Komiteen har merka seg at EØS-avtalen, WTO-avtalen om offentlige innkjøp og frihandelsavtalen mellom EFTA og 3. land har konsekvensar for

norsk lov og regelverk, det same har ålmenne grunnprinsipp som ivaretek omsynet til rettstryggleik, diverse fellesreglar for ulike forskrifter, statlege instruksar, ålmennt tilbudsrett og tilhøvet til forvaltingslova og offentlegheitslova. Komiteen har vidare merka seg at forskriftene skal nyttast når kontraktar overstig terskelverdiene, at innkjøp ikkje må delast opp for å unngå at ein kjem inn under regelverket og at alle offentlege innkjøp er omfatta av regelverket. For kommunesektoren gjeld dette bare innkjøp over terskelverdiene. Komiteen er opptekne av at klageretten via domstolane og ESA er reell, og vil peika på at rett til grunngeving for at ein har fått eit tilbod avvist kan auka innsikt i kva ein kan klage på og korleis ein kan fremja eventuelle klager.

4. FORMÅL OG GRUNNLEGGENDE KRAV TIL ANSKAFFELSESPROSESSEN

4.1 Sammendrag

I henhold til tidligere retningslinjer kunne det bl.a. være aktuelt å begrense konkurransen knyttet til enkelte anskaffelser når dette må anses å være av særlig betydning for opprettholdelsen av stabil sysselsetting, distriktsutbygging eller for utviklingen av konkurransedyktig norsk industri.

Gjennomføringen av EØS-avtalen medførte at mulighetene for å begrense konkurransen ble sterkt innsnevret.

Departementet foreslår at regelverkets formål inntas som § 1 i loven, nemlig å skape mest mulig effektive anskaffelser.

Departementet anser det som viktig at likebehandling bl.a. fremgår av formålsbestemmelsen, noe som innebærer at alle potensielle leverandører skal behandles likt.

Departementet foreslår at det i loven inntas en bestemmelse om grunnleggende prinsipper for offentlige anskaffelser. Det vises her til § 5 i lovframlegget. Lovparagrafen angir enkelte grunnleggende krav som oppdragsgiver må oppfylle ved gjennomføringen av de ulike anskaffelsesprosedyrene, og som de mer detaljerte prosedyrereglene i forskriften er tuftet på.

4.2 Komiteen sine merknader

Komiteen har merka seg framlegget om å ta inn ein føremålsparagraf i lova, og ser positivt på dette sjølv om det går fram av anna lovverk. Komiteen vil likevel understreka at hovudføremålet om å basera offentlege innkjøp på «forretningsmessighet og likebehandling» ikkje står i motsetnad til at det kan knytast ikkje-innkjøpsfaglege vilkår til innkjøp. Regjeringa har gjort framlegg om krav og skatteattest og HMS-attest.

Komiteen meiner det er gode argument for å knyta fleire samfunnsstenlege vilkår til offentlege innkjøp enn dei som er fremja i proposisjonen, jf. under.

Komiteen har merka seg framlegget om å få lovfesta grunnleggjande krav til innkjøpsprosessen som dei meir detaljerte forskriftene skal tuftast på. Komiteen sluttar seg til dette.

5. REGELVERKETS STRUKTUR

5.1 Sammen drag

Utvalget har fremmet forslag til lov om offentlige anskaffelser og forslag til én forskrift om offentlige anskaffelser med et felles regelverk for alle typer anskaffelser, uavhengig av type anskaffelse, verdi og i prinsippet også uavhengig av hvem som er oppdragsgiver.

Departementet er enig i at de mer detaljerte prosedyrereglene nedfelles i forskriftsform. Dette vil gi den nødvendige fleksibilitet samtidig som det ivaretar grunnleggende krav til leverandørenes rettssikkerhet.

Et slikt felles regelverk for alle typer anskaffelser vil trolig i seg selv medføre en effektivisering av anskaffelsesprosessen ved at så vel statlige oppdragsgivere som leverandører av varer og tjenester vil bruke mindre ressurser på å anvende og skaffe seg oversikt over regelverket.

Departementet ser det også som formålstjenlig med et noe mer fleksibelt regelverk for anskaffelser under terskelverdiene, slik at de forpliktelser som ligger i å oppfylle regelverket samsvarer med anskaffelsens størrelse.

5.2 Komiteen sine merknader

Komiteen ser positivt på å få eit felles regelverk og sluttar seg til framlegget til struktur. Komiteen har merka seg at Regjeringa ser det som føremålstenleg med eit noko meir fleksibelt regelverk for innkjøp under terskelverdiene.

6. LOVENS ANVENDELSESOMRÅDE

6.1 Sammen drag

Gjeldende lov om offentlige anskaffelser gjelder statlige, kommunale og fylkeskommunale organer, samt organer som er gitt særlige rettigheter til å drive visse virksomheter, herunder oppdragsgivere innen vann- og energiforsyning, telekommunikasjon og transport. I tillegg gjelder loven andre rettssubjekter som ikke driver kommersiell eller industriell virksomhet, når disse er kontrollert av det offentlige, dvs. såkalte offentligrettslige organer.

Departementet slutter seg til utvalgets anbefaling om å ha én felles definisjon for statlige anskaffere som er omfattet av regelverket, uavhengig om deres anskaffelser skal ut på internasjonal konkurranse eller ikke.

Før EØS-avtalen ble gjennomført i norsk rett, sto kommunal sektor fritt med hensyn til om man skulle

ha et regelverk og med hensyn til regelverkets innhold.

De detaljerte prosedyrereglene i EØS-avtalen kommer for kommunale oppdragsgivere imidlertid bare til anvendelse ved anskaffelser over de såkalte terskelverdiene som er 1,6 mill. kroner for vare- og tjenesteanskaffelser og 40 mill. kroner for bygg- og anleggskontraheringer.

Høringsinstansenes uttalelser viser at de aller fleste går inn for at statlig og kommunal sektor bør følge samme anskaffelsesregelverk.

Regelverkets anvendelsesområde reiser spørsmål om loven skal gi hjemmel for å pålegge kommunene å følge regelverket under terskelverdiene, dvs. utover det som følger av Norges internasjonale forpliktelser.

Departementet ser at det er argumenter som kan tale for å gi hjemmel for å regulere kommunale anskaffelser under terskelverdiene, men finner blant annet på bakgrunn av kommunenes manglende deltagelse i lovgivningsprosessen, ikke å kunne foreslå å gi en slik forskriftshjemmel. Departementet vil imidlertid under forskriftsarbeidet igangsette et arbeid med de berørte parter for å vurdere konsekvensene av å inkludere kommunesektoren i sin helhet i regelverket. Det foreslås videre at utvalgets forslag til lov gjøres gjeldende for kommunene slik at det blir helt klart at også kommunene må følge de grunnleggende kravene ved sine anskaffelser.

Det foreslås at oppdragsgivere innen vann- og energiforsyning, transport og telekommunikasjon fortsatt skal være omfattet av loven.

Det foreslås også at den tilhørende forskrift blir omfattet av den nye loven.

6.2 Komiteen sine merknader

Komiteen har merka seg at gjeldande lov omfattar statlege, kommunale og fylkeskommunale innkjøp samt organ som er gitt særskilde rettar av det offentlege.

Komiteen sluttar seg til at ein skal ha ein felles definisjon for statlege innkjøparar uavhengig av om innkjøpa skal ut på internasjonal konkurranse eller ikkje. Komiteen har merka seg at kommunal sektor er omfatta av EØS-avtalen når det gjeld innkjøp over terskelverdien, og ser, som fleire av høyringsinstansane, føremoner med å få eit likt regelverk for statleg og kommunal sektor over og under terskelverdiene.

Fleirtalet i komiteen, alle unnateke medlemene frå Framstegspartiet og Høgre, er likevel samd med Regjeringa i at ein vanskeleg kan konkludera med å inkludera kommunesektoren under terskelverdiene nå, og støttar at det vert sett i gang eit samarbeid med kommunesektoren for å vurdere konsekvensane av å inkludera kommunesektoren i sin heilskap i regelverket.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener det er viktig og nødvendig å harmonisere forskrifter for offentlige anskaffelser, anskaffelser som totalt utgjør knapt 200 mrd. kroner på årsbasis, hvorav kommunesektoren utgjør nær halvparten. Derfor er det også av hensyn til leverandører og innkjøpsbetingelser nødvendig med en snarlig løsning som også omfatter et ensartet system og forskrifter for kommunale anskaffelser.

Disse medlemmer mener at et felles regelverk for oppdragsgivere, både statlige og kommunale, også vil forenkle strukturen i regelverket. I denne forbindelse viser disse medlemmer til Kommunenes Normalinstruks, som ble utarbeidet på samme grunnlag som forslaget i NOU 1997:21, som lovproposisjonen bygger på.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber Regjeringen snarest å legge til rette for at kommunal sektor blir omfattet av lov om offentlige anskaffelser.»

7. HÅNDHEVELSE AV REGLENE

7.1 Sammendrag

Den som vil angripe oppdragsgivers beslutninger i en anskaffelsesprosess kan gjøre dette ved å klage forholdet inn for norske domstoler eller benytte muligheten til å ta opp saken via internasjonale organisasjoner.

Når det gjelder offentlige anskaffelser under terskelverdiene, dvs. anskaffelser hvor Norge ikke er internasjonalt forpliktet til å følge en viss fremgangsmåte, er klagemulighetene for leverandører mer begrenset.

Departementet går inn for at leverandørene også bør gis klageadgang for statlige anskaffelser under terskelverdiene. Samlet sett er over 75 pst. av totalanskaffelsene til det offentlige i gruppen under terskelverdiene.

For det offentlige vil det at leverandører faktisk har en mulighet til å påberope seg feil bety at leverandørene får en funksjon som kan stimulere statlige innkjøpere til å øke sin kompetanse.

I tråd med EØS-avtalen skal EFTAs overvåkningsorgan (ESA) påse at norske myndigheter gjennomfører regelverket korrekt og at reglene overholdes i praksis.

Hvis EFTAs overvåkningsorgan, på grunnlag av norske myndigheters redegjørelse for en offentlig anskaffelse, finner at anskaffelsesprosessen ikke er skjedd i overensstemmelse med regelverket, kan saken bringes inn for EFTA-domstolen.

I Norge ble flere løsninger vurdert før det ble forelått å legge klageadgangen til domstolene. Norge valgte å legge klageadgangen til domstolene da denne

tilfredsstilte de minimumskrav som direktivene stiller til klageorgan, og ut fra at domstolene har den nødvendige kompetanse til å gripe inn med midlertidig forføyning og erstatning.

I Norge har det vært få saker som er blitt prøvd for retten.

Departementet mener at tiden kan være moden for å vurdere hvor godt regelverket virker når EØS-regelverket nå har virket siden 1994, herunder vurdere eventuelle tiltak som kan sikre etterlevelsen av anskaffelsesreglene.

Departementet gjennomfører for tiden flere undersøkelser som er rettet mot bedrifter og oppdragsgivere, og som muligens kan gi noe av svaret på hvorfor domstolsapparatet så vidt sjelden blir benyttet. Det vil bli satt ned en arbeidsgruppe våren 1998 som vil utrede problemstillingene rundt dagens ordning.

Departementet vil måtte avvente arbeidsgruppens undersøkelser og innspill før departementet kan dokumentere behovet for eventuelle endringer i håndhevelsesregelverket og behovet for prosessstøtte til bedrifter som skal klage på oppdragsgivere i andre EØS-land.

7.2 Komiteen sine merknader

Komiteen har merka seg at tilbydarar som meiner seg urettmessig handsama ved offentlege innkjøp, kan klaga avgjerder inn for norske domstolar eller gjera seg nytte av å ta opp saka via internasjonale organisasjonar. Komiteen er kjent med at klageadgangen for innkjøp under terskelverdien er meir avgrensa. Komiteen er kjent med at slike innkjøp samla har eit stort omfang, og sluttar seg til at det vert gitt klageadgang også for desse innkjøpa. Komiteen støttar Regjeringa si bekymring over at få saker vert brakt inn for domstolane, og ser positivt på at Regjeringa har sett ned eit utval for å utgreia dette.

8. MILJØMESSIGE HENSYN VED OFFENTLIGE ANSKAFFELSER

8.1 Sammendrag

Det finnes i dag ingen lover eller forskrifter som pålegger offentlige oppdragsgivere å ta hensyn til miljøet ved planleggingen av en anskaffelse eller ved valg av leverandør. I St.meld. nr. 46 (1997-98) Miljø og utvikling er det imidlertid uttalt at offentlige innkjøpsordninger skal rettes mot miljøvennlige produkter. Denne holdningen er senere fulgt opp i St.meld. nr. 58 (1996-97) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling.

Departementet vurderer det som viktig at det tas inn en bestemmelse om miljø i regelverket.

Departementet kan ikke se at en bestemmelse om miljø i regelverket vil komplisere anskaffelsesprosessen ytterligere. Bestemmelsen er først og fremst ment som en instruks til statlige anskaffere om at miljøaspektet skal trekkes inn under planleggingen av en an-

skaffelse. Den innebærer ikke et pålegg om å foreta omfattende beregninger av miljømessige konsekvenser ved anskaffelsen.

8.2 Komiteen sine merknader

Komiteen ser positivt på at krav om at ein ved planlegging av statlege innkjøp skal ta miljøomsyn, omsyn til livssyklus-kostnader og miljømessige konsekvensar av innkjøpet, og sluttar seg til framlegget.

9. SPESIELLE SPØRSMÅL PÅ FORSKRIFTSNIVÅ

9.1 Sammendrag

Høringsinstansene har vært forelagt forslag til ny forskrift. Selv om forslagene ikke berører forslaget til ny lov, er flere av temaene sentrale i forhold til utforming av regelverket på forskriftsnivå. På denne bakgrunn finner departementet det riktig å behandle temaene i proposisjonen.

Følgende tema er drøftet:

- Bruk av standarder ved statlige anskaffelser og henvisning til standarder i regelverket.
- Likebehandling mellom åpen/begrenset anbuds-konkurranse og anskaffelse etter forhandling.
- Beløpsgrense for direkte anskaffelser.
- Begrepsbruk.

9.2 Komiteen sine merknader

Komiteen har merka seg at Regjeringa i proposisjonen drøftar ulike sentrale tilhøve knytta til forskriftene. Komiteen syner til merknader under knytta til dei ulike punktene, men vil peika på at det er viktig at forskriftene vert utarbeidd i samarbeid med partane i arbeidslivet og aktuelle bransjeorganisasjonar. Komiteen ser positivt på at den einskilde næring utarbeider godkjenningsordningar, og ber Regjeringa stimulera til dette. Komiteen syner til at rein-gjeringsbransjen har utvikla ei slik godkjennings-ordning kalt RenUtvikling.

10. KRAV KNYTTET TIL SAMFUNNMESSIGE HENSYN

10.1 Sammendrag

Departementet understreker at de samfunnsmessige hensyn som ivaretas gjennom det offentlige anskaffelsesregelverket, må være av forretningsmessig karakter og i overensstemmelse med regelverkets hovedformål.

De hensyn som ligger til grunn for bestemmelsen, tilsier etter departementets oppfatning at kravet til fremleggelse av skatteattest fortsatt skal gjelde for statlige anskaffelser og inntas i den foreslåtte forskrift.

Departementet er enig i at det også bør innføres et krav til dokumentasjon om overholdelse av interne kontrollforskriften og byggherreforskriften. Det vises her til at det offentlige er en kunde med påvirkningskraft i mange markeder og at det er en viktig offentlig oppgave å øke fokuseringen på helse-, miljø- og sikkerhetsaspektet hos norske bedrifter.

Videre er departementet av den oppfatning at det av hensyn til sammenhengen i regelverket er naturlig å la kr 250 000 være beløpsgrense også for fremleggelse av HMS-dokumentasjon.

Departementet mener at det er en offentlig oppgave å sikre en fullgod fagopplæring i Norge, herunder tilstrekkelig antall lærlingplasser.

Ved vurderingen av hvorvidt det skal inntas en lærlingklausul i det offentlige anskaffelsesregelverket, er det viktig å se på den antatte effekt av en slik klausul. En lærlingklausul er etter departementets mening en faktor som kan gjøre det vanskeligere for små og mellomstore bedrifter på det offentlige anskaffelsesmarkedet.

Problemet ligger i å utforme en lærlingklausul som ivaretar de aktuelle samfunnsmessige hensyn og som samtidig er i overensstemmelse med Norges internasjonale forpliktelser.

På bakgrunn av de problemer en lærlingklausul vil innebære er departementet av den oppfatning at det offentlige anskaffelsesregelverket ikke er et velegnet virkemiddel for å fremme utdanning gjennom lærlingordninger.

Departementet bemerker at det er et enstemmig utvalg som foreslår at antikontraktørklausulen ikke skal videreføres i det offentlige anskaffelsesregelverket.

Departementet mener det er svært viktig at det offentlige går foran i kampen mot ulovlig og uheldig kontraktørvirksomhet og i bekjempelsen av svart arbeid.

Departementet er imidlertid av den oppfatning at det ikke er riktig å bruke offentlige anskaffelser som virkemiddel for å løse kontraktørproblemer. Departementet er også av den oppfatning at de øvrige virkemidler vil sikre den nødvendige kontroll av leverandørens seriøsitet fra et innkjøpsfaglig synspunkt.

10.2 Komiteen sine merknader

Komiteen syner til merknader under pkt. 1.2 om føremål for lova, og vil understreka at ein i lov- og regelverk finn fram til ein rimeleg balanse mellom reint innkjøpsfaglege omsyn og omsyn av meir samfunnstenleg karakter. Komiteen støttar Regjeringa sitt framlegg om å stilla krav om skatteattest over eit visst nivå og HMS-attest for tilbydarar.

Komiteen er generelt av den meining at ein ved innkjøp av varer og tenester korkje direkte eller indirekte må gjev føremon for tilbydarar som ikkje gjer opp for seg i samfunnet. Komiteen er samd med

Regjeringa i at det bør vera felles beløpsgrense knytta til dei ulike krava. Komiteen gjer framlegg om at beløpet vert sett til 200 000 kroner.

Komiteen sitt fleirtal, alle unnateke medlemene frå Framskrittspartiet og Høgre, har merka seg at Regjeringa ikkje har gjort framlegg om å ta inn ein klausul om lærlingar i regelverket for offentlege innkjøp. Fleirtalet syner til at eit mindretal i utvalet og fleire av høyringsinstansane har gått inn for dette, og at departementet i utgangspunktet er samd med mindretalet i at det er ei offentlig oppgåve å sikre fullgod fagopplæring i Noreg, med tilstrekkeleg antal lærlingeplassar.

Fleirtalet er samd med Regjeringa i at ein klausul om lærlingar kan gjere det vanskeleg for små verksemdar på den offentlege anskaffelsesmarknaden. På den andre sida ser fleirtalet det som viktig at tilbydarar som tek ansvar for opplæring av nye fagarbeidarar får ein konkurranseføremon og ikkje ei konkurranseulempe. Fleirtalet ber derfor om at forskriftene vert utforma slik at verksemdar med lærlingar vert gitt slikt konkurranseføremon.

Fleirtalet har merka seg at eit samrøystes utval gjekk inn for at antikontraktørklausulen ikkje skal førast vidare. Høyringsinstansane er delte i spørsmålet. Fleirtalet har òg merka seg at Regjeringa meiner det er særskild viktig at det offentlege går foran i kampen mot ulovleg og uheldig kontraktørverksemd og i kampen mot svart arbeid. Fleirtalet syner til vanskanane med å definere kontraktørbegrepet eintydig, og vil peike på det positive i at mange driv eigne einmannsføretak. Fleirtalet ber Regjeringa utforme forskriftene slik at ein unngår tilbydarar som nyttar kontraktørar for å omgå faglege rettar og unngå dei sosiale kostnadane ved å ha eigne tilsette.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet og Høyre slutter seg til Regjeringens oppfatning om at lov om offentlige anskaffelser ikke er et velegnet virkemiddel for å innta en lærlinge- og kontraktørklausul i forskriftene. Etter disse medlemmers syn, er det viktig å skille mellom behovet for et ryddig regelverk for offentlige innkjøp fra behovet for å styrke lærlingeordningen og for å løse kontraktørproblemet.

11. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

11.1 Sammendrag

En effektivisering av offentlige anskaffelser på f.eks. 5 pst. gjennom lavere priser fra leverandører eller ved andre gevinster, vil frigjøre nærmere 8 mrd. kroner til andre prioriterte formål. Et mer tilgjengelig regelverk vil sannsynligvis medføre bedre planlegging og rutiner i forbindelse med anskaffelser, noe

som kan gi utslag i bedre kvalitet på tilbudene, færre dobbeltkjøp og feilinvesteringer.

Lovforslaget gir næringslivet bedre mulighet til å kontrollere statlige virksomheters etterlevelse av regelverket og det må forventes at dette vil bidra til forbedring av etatenes anskaffelsesrutiner. Et mer utfyllende regelverk under terskelverdiene kan medføre noe mer ressursbruk i statlige etater i forbindelse med selve anskaffelsesprosessen. Økningen i slike administrative kostnader antas å være vesentlig mindre enn det som spares ved at regelverket følges opp.

Det foreslås inntatt en bestemmelse om begrunnelsesplikt for statlige anskaffelser under terskelverdiene som er likelydende med den som gjelder over terskelverdiene. Bestemmelsen vil ha positiv effekt på leverandørsiden. Grundig tilbakemelding til tapende bedrifter vil gi en læringseffekt.

Oppdragsgiverne påregnes å få noe merarbeid i forbindelse med tilbakemeldingen. Et samlet regelverk over og under terskelverdiene og for alle typer anskaffelser vil også gjøre regelverket lettere tilgjengelig for næringslivet. Dette vil kunne bidra til at flere bedrifter deltar i konkurransen om statlige oppdrag.

Det foreslås at det innføres et krav om å fremlegge en HMS-egenerklæring i forbindelse med statlige oppdrag og at kravet om fremleggelse av skatteattest opprettholdes. Et krav om å fremlegge en HMS-egenerklæring antas derfor å medføre noe merarbeid i Nærings- og handelsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet.

Når det gjelder kravet om fremleggelse av skatteattest ved offentlige anskaffelser må det antas at det har medført økte skatteinntekter for stat og kommune.

Det foreslås en bestemmelse som oppfordrer statlige oppdragsgivere til å integrere miljøhensyn i planleggingsfasen av anskaffelsene. Dette kan bidra til økt produktutvikling, nyskaping og bedret konkurransevne for norsk næringsliv innenlands og på eksportsektoren.

En økt samkjøring av regelverket vil medføre at det blir lettere for rettighetshaverne (næringslivet) å få oversikt, hvilket betyr at det kan brukes mindre tid på å forstå regelverket og mindre ressurser på retts hjelp.

For næringslivet vil det være klart positivt at regelverket også omfatter statlige anskaffelser under terskelverdiene. Først og fremst gjelder dette fordi det gir små og mellomstore bedre tilgang på offentlige kontrakter, men også på grunn av kunngjøringsplikten, begrunnelsesplikten og klageadgangen som gir leverandørene bedre utviklingsvilkår.

Forslaget til nye samfunnsmessige krav i forbindelse med anskaffelser innebærer at bedrifter som ikke følger gjeldende lover og forskrifter utelukkes fra konkurransen om offentlige anskaffelser. En konsekvens av dette vil være tilsiktet konkurransevridning til fordel for «seriøse» bedrifter.

Innføring av nye samfunnsmessige krav i forbindelse med offentlige anskaffelser vil medføre to skjemaer som bedriftene må forholde seg til.

For små og mellomstore bedrifter kan innføring av krav til internkontrollsystem i forbindelse med offentlige anskaffelser, føre til at enkelte bedrifter må avvises.

Når det gjelder miljøbestemmelsen kan det ikke utelukkes at den til en viss grad vil føre til en utestengning av små og mellomstore bedrifter fra konkurransen.

11.2 Komiteen sine merknader

Komiteen sluttar seg til Regjeringa sine vurderingar når det gjeld økonomiske og administrative konsekvensar.

12. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet og Høyre:

Stortinget ber Regjeringen snarest å legge til rette for at kommunal sektor blir omfattet av lov om offentlige anskaffelser.

13. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til proposisjonen og det som står foran, og rår Odelstinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om offentlige anskaffelser.

§ 1 Formål

Loven og tilhørende forskrifter skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling.

§ 2 Oppdragsgivere som er omfattet

Loven gjelder følgende oppdragsgivere:

- a. Statlige, kommunale og fylkeskommunale organer.
- b. Rettssubjekter som er kontrollert av offentlige organer og som tjener allmennheten og ikke er av industriell eller forretningsmessig karakter. Offentlig kontroll skal anses å foreligge når det offentlige
 1. dekker størsteparten av virksomhetens eller organets finansiering, eller
 2. har bestemmende innflytelse over organet eller virksomheten, eller
 3. oppnevner mer enn halvparten av medlemmene av organets eller virksomhetens styrende organer.

c. Rettssubjekter som driver virksomhet innenfor sektorene vannforsyning, energi, transport eller telekommunikasjon i den grad de foretar anskaffelser som er knyttet til denne delen av virksomheten. Dette gjelder likevel bare i den utstrekning rettssubjektet

1. er gitt særlige eller eksklusive rettigheter av offentlig myndighet til å drive virksomheten eller
2. er kontrollert av det offentlige.

d. Andre rettssubjekter i saker om bygge- og anleggskontrakter dersom det offentlige yter tilskudd på mer enn 50 prosent av kontraktens verdi.

Kongen kan gi nærmere bestemmelser om hvilke oppdragsgivere som er omfattet av loven.

Kongen gir forskrift om lovens anvendelse på Svalbard og kan fastsette særlige regler av hensyn til de stedlige forhold.

§ 3 Anskaffelser som er omfattet

Loven gjelder anskaffelser av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider som foretas av oppdragsgivere som nevnt i § 2. Loven gjelder ikke anskaffelser som kan unntas etter EØS-avtalen artikkel 123.

§ 4 Rettighetshavere

Rettighetshavere etter loven er bare virksomheter som er opprettet i samsvar med lovgivningen i en EØS-stat og som har sitt sete, hovedadministrasjon eller hovedforetak i en slik stat. Det samme gjelder virksomheter som er gitt slike rettigheter etter WTO-avtalen om offentlige innkjøp eller andre internasjonale avtaler som Norge er forpliktet til å følge.

§ 5 Grunnleggende krav

Oppdragsgiver skal opptre i samsvar med god forretningsskikk, sikre høy forretningsetisk standard i den interne saksbehandling og sikre at det ikke finner sted forskjellsbehandling mellom leverandører.

En anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse.

Oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen.

Utvelgelse av kvalifiserte anbydere og tildeling av kontrakter skal skje på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier.

Oppdragsgiver skal ikke

- a. diskriminere mellom leverandører på grunnlag av nasjonalitet,
- b. bruke standarder og tekniske spesifikasjoner som et virkemiddel for å hindre konkurranse, eller
- c. dele opp en planlagt anskaffelse i den hensikt å unngå at bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov kommer til anvendelse.

§ 6 Ressurs- og miljøbevisste anskaffelser

Statlige organer og rettssubjekter som nevnt § 2 første ledd bokstav b som er kontrollert av statlige organer skal under planleggingen av den enkelte anskaffelse ta hensyn til livssyklus kostnader og miljømessige konsekvenser av anskaffelsen.

§ 7 Søksmål

Søksmål om overtredelse av denne lov eller forskrifter gitt i medhold av loven, reises for herreds- eller byretten uten forliksmegling.

Inntil kontrakt er inngått, kan retten sette til side beslutninger som er truffet under en anskaffelsesprosedyre når beslutningen er i strid med bestemmelser i denne lov eller forskrifter gitt i medhold av loven. Dette gjelder likevel ikke for beslutninger som er truffet under anskaffelsesprosedyrer innenfor sektorene vannforsyning, energi, transport og telekommunikasjon.

§ 8 Beslutning om midlertidig forføyning og mulkt

Mot overtredelser av denne lov eller forskrift gitt i medhold av loven kan det ikke besluttes midlertidig forføyning etter at kontrakt er inngått.

Ved begjæring om midlertidig forføyning mot overtredelser under anskaffelsesprosedyrer innenfor sektorene vannforsyning, energi, transport og telekommunikasjon kan det heller ikke før kontrakt er inngått, besluttes midlertidige forføyninger som nevnt i tvangsfullbyrdsloven § 15-8 første ledd. Dersom det er sannsynlig at bestemmelser i denne lov eller forskrifter gitt i medhold av loven vil bli eller allerede er overtrådt, skal retten i stedet fastsette en mulkt som saksøkte skal betale til statskassen dersom overtredelsen ikke bringes til opphør eller forhindres og kontrakt blir inngått. Mulkten skal være så stor at den er egnet til å hindre at saksøkte begår eller opprettholder

overtredelsen. Saksøkte plikter bare å betale mulkten dersom det ved dom blir fastslått at vilkårene for betaling av mulkten er oppfylt.

§ 9 Underretningsplikt for domstolene

Retten skal underrette departementet om saker som idømmes etter § 7 samt forføyninger og ileggelse av mulkt etter § 8. Ved ileggelse av mulkt etter § 8 skal retten også underrette skattefogden som inndriver mulkten.

§ 10 Erstatning

Ved brudd på denne lov eller forskrifter gitt i medhold av loven, har saksøker krav på erstatning for det tap han har lidt som følge av bruddet.

§ 11 Forskrifter og enkeltvedtak

Kongen kan ved forskrift gi bestemmelser til utfylling og gjennomføring av loven. Kongen kan gi oppdragsgivere de pålegg som er nødvendige for å sikre oppfyllelse av denne lov eller forskrifter gitt i medhold av loven. Overfor andre oppdragsgivere enn statlige organer og rettssubjekter som nevnt § 2 første ledd bokstav b som er kontrollert av statlig myndighet, kan det likevel bare gis pålegg som er nødvendig for å oppfylle Norges forpliktelser overfor fremmede stater eller internasjonale organisasjoner om offentlige anskaffelser.

Kongen kan ved forskrift gi bestemmelser om tvungent verneting for søksmål som nevnt i § 7 og for begjæring om midlertidige forføyninger som nevnt i § 8.

§ 12 Ikrafttredelse

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Fra samme tid oppheves lov av 27. november 1992 nr. 116 om offentlige anskaffelser m.v.

Oslo, i næringskomiteen, den 17. desember 1998.

Odd Roger Enoksen,
leder.

Oddbjørg Austad Starrfelt,
ordfører.

Kjell Opseth,
sekretær.