



# Innst. 110 S

(2011–2012)

## Innstilling til Stortinget fra næringskomiteen

Dokument 8:151 S (2010–2011)

**Innstilling fra næringskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Svein Flåtten, Harald T. Nesvik og Abid Q. Raja om en helhetlig anbudsstrategi som bl.a. skal oppnå mer innovasjon og leverandørutvikling og styrke forbrukerinteressene ved å innføre en uavhengig konkurransenemnd**

Til Stortinget

### Sammendrag

I Norge kjøper offentlig sektor inn varer og tjenester for rundt 400 mrd. kroner årlig. Lov om offentlige anskaffelser 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.

Forslagsstillerne har registrert at en mer helhetlig tilnærming til anbudssystemet er etterlyst av næringslivet. Den bør si noe om hvordan etatens helhetlige innkjøpspolitikk bør være for å sikre samfunnsmessig viktige ønsker som mer innovasjon, leverandørutvikling mv.

Forslagsstillerne mener at innovasjon i for liten grad er en del av det offentlige helhetlige tenkning ved de enkelte anskaffelser og prosjekter. Derfor ønskes det en nærmere utredning av hvordan innovasjonsgrad og nye løsnings nytte kan dokumenteres.

Innkjøpsperspektivet ved anbud er svært viktig, men forslagsstillerne mener det også bør ses nærmere på leverandørutviklingsperspektivet. I NOU 2010:2 Håndhevelse av offentlige anskaffelser, omtales leverandørutvikling i forbindelse med begrunnelsesplikten. Det uttales at:

«Det understrekes at leverandørutviklingsperspektivet er spesielt viktig når oppdragsgiver tildeler kontrakter etter mer skjønsmessige kriterier.»

Det å styrke norske leverandører er ikke bare viktig for næringslivet, men også for det offentlige som i årene fremover møter store utfordringer.

Forslagsstillerne er av den oppfatning at spørsmålet om leverandørutvikling også henger nøye sammen med at det i et marked er en sunn konkurranse.

Gjeldende konkurranselov trådte i kraft 1. mai 2004, og har som formål å fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser. Ved anvendelse av loven skal det tas særlig hensyn til forbrukernes interesser. Konkurransetilsynet ble etablert 1. januar 1994, samtidig med at konkurranseloven og pristiltaksloven trådte i kraft. Konkurransetilsynets hovedoppgave er å håndheve konkurranseloven. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet er klageinstans for tilsynets vedtak og avgjørelser.

Allerede i 2006 fremmet representanter fra Høyre et forslag om at det etableres en uavhengig konkurransenemnd for ankebehandling av konkurransesaker, på bakgrunn av at regjeringen Stoltenberg hadde omgjort Konkurransetilsynets vedtak i samtlige saker som var anket etter regjeringsskiftet høsten 2005. Forslagsstillerne viser til at det har gått fire år siden regjeringspartiene avviste å innføre en konkurransenemnd med den begrunnelse at loven ikke hadde virket lenge nok, og at erfaringene var for få. Forslagsstillerne mener erfaringsgrunnlaget for å kreve en uavhengig nemnd er større i dag enn i 2006, og at erfaringene fra matmarkedet viser både at hensynet til forbrukerne ikke blir ivaretatt i tilstrekkelig grad, og behovet for en uavhengig klagebehandling.

Forslagsstillerne er kjent med at det diskuteres om Konkurransetilsynets saksbehandling bør deles i etterforskning og vedtak, og at det er en løpende debatt om Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) som bindende administrativt klageorgan. KOFA er et rådgivende klageorgan, med myndighet til å ilegge gebyr for ulovlige direktekjøp. Forslagsstillerne mener det er naturlig at også KOFAs rolle belyses videre.

Følgende forslag fremmes i dokumentet:

#### «I

Stortinget ber regjeringen gjennomgå anbudsreglene for offentlige anskaffelser og legge frem en konkret og helhetlig strategi for Stortinget, som blant annet skal bidra til mer innovasjon og leverandørutvikling, og at strategien legges frem for Stortinget innen utgangen av 2011.

#### II

Stortinget ber regjeringen styrke forbrukerinteressene ved å innføre en uavhengig konkurranse-nemnd for ankebehandling av konkurransesaker.»

### Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Else-May Botten, Lillian Hansen, Arne L. Haugen, Ingrid Heggø og lederen Terje Aasland, fra Framskrittspartiet, Per Roar Bredvold, Harald T. Nesvik og Torgeir Trældal, fra Høyre, Frank Bakke-Jensen, Svein Flåtten og Elisabeth Røbekk Nørve, fra Sosialistisk Venstreparti, Alf Egil Holmelid, fra Senterpartiet, Irene Lange Nordahl, og fra Kristelig Folkeparti, Rigmor Andersen Eide, deler forslagsstillerne sitt engasjement for betydningen av innovasjon gjennom offentlige nyskaffinger. Å innrette offentlige innkjøp slik at dei i større grad resulterer i innovative løysingar, vil kunne medverke til auka verdiskaping i næringslivet, og betre tenester til innbygarane. I tillegg kan det offentlege få ei innsparring ved auka effektivitet og betre tenester. Komiteen viser i samband med dette til St.meld. nr. 7 (2008–2009) Et nyskapende og bærekraftig Norge, og St.meld. nr. 36 (2008–2009) Det gode innkjøp. Her vert det slått fast at regjeringa vil fremme innovasjon gjennom offentlege nyskaffingar.

Komiteens fleirtal, alle unntatt medlemene frå Framstegspartiet, Høyre og Kristeleg Folkeparti, vil peike på at denne målsettinga er fulgt opp seinare av mange fleire tiltak, mellom anna leverandørutvi-

klingsprogram og vidareføring av Direktoratet for forvaltning og IKT og (Difi) for å utvikle ein metodikk for korleis ein kan gjera innkjøp meir innovasjonsfremjande.

Komiteen viser til statsråden sitt svar til komiteen av 18. oktober 2011 (lagt ved innstillinga), og deler statsråden si påpeiking om at ingen innkjøp er like, at omsynet til innovasjon ikkje er like relevant ved alle nyskaffingar, og at ytterlegare behov for fleire tiltak vert vurdert fortløpande.

Komiteen er oppteken av at konkurransepolitikken skal være føreseieleg og påliteleg slik også forslagsstillerane peikar på. Komiteen er også samd i målsettinga om at aktørane i næringslivet skal ha tillit til at konkurranselovera er åpen, ryddig, rettferdig og forutsjåande.

Komiteens fleirtal, alle unntatt medlemene frå Framstegspartiet, Høyre og Kristeleg Folkeparti, viser vidare til at spørsmålet om klagesakshandsaming har vore handsama i Stortinget fleire gonger, sist i samband med Ot.prp. nr. 35 (2007–2008). Fleirtalet er samd med statsråden i at det ikkje er kome fram nye opplysningar som gjer at saka bør takast opp att, og viser til statsråden sitt svarbrev av 18. oktober 2011, der dette vert grundig vurdert. Fleirtalet har ingen ytterlegare merknader.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at forslaget bakgrunn er at offentlig sektor i Norge kjøper inn varer og tjenester for rundt 400 mrd. kroner årlig, og at målet til lov om offentlige anskaffelser og tilhørende forskrifter er å bidra til økt verdiskaping i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Disse medlemmer mener det er positivt at komiteen deler engasjementet for innovasjon gjennom offentlige anskaffelser, og at komiteen er opptatt av at konkurransepolitikken skal være forutsigbar og pålitelig. Disse medlemmer mener det på denne bakgrunn er behov for en mer offensiv holdning til behovet for justeringer i praksis og regelverk. Disse medlemmer viser til at EU-kommisjonen nylig har kartlagt hvor mye byråkrati konkurranseutsetting skaper i alle EU- og EØS-land, i dokumentet Public procurement in Europe. EU fant at norsk konkurranseutsetting skaper en ekstrautgift på fire prosent av oppdragsverdien, altså 16 mrd. kroner. Gjennomsnittlig innkjøpskostnad for Europa ligger på 1,4 pst., mens Norge ligger på 4,1 pst. Storbritannia, som har lang erfaring med profesjonelle anskaffelser, bruker bare 0,7 pst. Disse medlemmer viser til at partileder i Senterpartiet og kommu-

nal- og regionalminister Liv Signe Navarsete uttalte på denne bakgrunn til Klassekampen 9. september 2011 at regjeringen diskuterer å lempe på konkurransereglene, og at Senterpartiet ønsker å presse på for å heve anbudsgrensen opp til EU-nivå.

Disse medlemmer vil i denne sammenheng legge til at Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har nøkternt anslått at det kan effektiviseres med minimum fem prosent, innenfor gjeldende regelverk, jf. Dagens næringsliv juli 2010. Dette utgjør minst 20 milliarder kroner hvert år til et bedre tjenestetilbud.

Disse medlemmer registrerer at statsråden i sitt svarbrev til Stortinget av 18. oktober 2011 uttaler at det nå er et tydelig skille i konkurranseloven mellom den normale faglige behandlingen av klagesaker og de sakene der konkurransepolitiske hensyn må vike for andre hensyn. Disse medlemmer viser til at også i tidligere lovverk skulle konkurransehensynet veies mot andre samfunnshensyn. Slik disse medlemmer ser det må dette også selvfølgelig fremover være tilfellet, men at en slik avveining bør skje på et faglig grunnlag. Disse medlemmer registrerer videre at statsråden mener regjeringen er bedre egnet til å foreta avveininger mellom ulike politiske mål enn en uavhengig nemnd. Disse medlemmer viser til at den løsning statsråden argumenterer for åpner for partipolitikk, og mener en uavhengig nemnd vil være bedre egnet til å foreta en faglig god avveining mellom ulike politiske mål.

Disse medlemmer viser til at forslagsstillerne med dette forslaget satte fokus på innovasjon og leverandørutvikling i anbudsprosessene, og vil understreke betydningen av at regjeringens positive formuleringer til forslaget intensjon på disse punkter følges opp i handling fremover.

Disse medlemmer viser til at regjeringen 11. november 2011 foreslo at adgangen til å ilegge bøter flyttes fra Klagenemnda for offentlige anskaffelser til domstolene. Disse medlemmer registrerer at regjeringen i en pressemelding samme dag mener dette innebærer en «skjerpet håndhevelse av offentlige anskaffelser». Disse medlemmer registrerer at næringslivet frykter at det motsatte vil bli resultatet.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«I

Stortinget ber regjeringen gjennomgå anbudsreglene for offentlige anskaffelser og legge frem en konkret og helhetlig strategi for Stortinget, som blant annet skal bidra til mer innovasjon og leverandørutvikling, og at strategien legges frem for Stortinget innen utgangen av 2011.

II

Stortinget ber regjeringen styrke forbrukerinteressene ved å innføre en uavhengig konkurranse- nemnd for ankebehandling av konkurransesaker.»

## Forslag fra mindretall

### Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti:

#### Forslag 1

Stortinget ber regjeringen gjennomgå anbudsreglene for offentlige anskaffelser og legge frem en konkret og helhetlig strategi for Stortinget, som blant annet skal bidra til mer innovasjon og leverandørutvikling, og at strategien legges frem for Stortinget innen utgangen av 2011.

#### Forslag 2

Stortinget ber regjeringen styrke forbrukerinteressene ved å innføre en uavhengig konkurranse- nemnd for ankebehandling av konkurransesaker.

## Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 8:151 S (2010–2011) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Svein Flåtten, Harald T. Nesvik og Abid Q. Raja om en helhetlig anbudsstrategi som bl.a. skal oppnå mer innovasjon og leverandørutvikling og styrke forbrukerinteressene ved å innføre en uavhengig konkurransenemnd – bifalles ikke.

Oslo, i næringskomiteen, den 7. desember 2011

**Terje Aasland**

leder

**Ingrid Heggø**

ordfører

Vedlegg**Brev fra Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet v/statsråden til næringskomiteen, datert 18. oktober 2010**

**Dokument 8:151 S (2010-2011) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Svein Flåtten, Harald T. Nesvik og Abid Q. Raja om en helhetlig anbudsstrategi som bl.a. skal oppnå mer innovasjon og leverandørutvikling og styrke forbrukerinteressene ved å innføre en uavhengig konkurransenemnd**

Jeg viser til brev fra Næringskomiteen av 6. oktober d.å. om ovennevnte forslag. Komiteen har bedt om min vurdering av forslaget.

**Forslag I lyder:**

*"Stortinget ber regjeringen gjennomgå anbudsreglene for offentlige anskaffelser og legge frem en konkret og helhetlig strategi for Stortinget, som blant annet skal bidra til mer innovasjon og leverandørutvikling, og at strategien legges frem for Stortinget innen utgangen av 2011."*

Jeg deler forslagsstillerens engasjement for betydningen av innovasjon gjennom offentlige anskaffelser. Dersom vi kan innrette offentlige innkjøp slik at de i større grad resulterer i innovative løsninger, vil det kunne bidra til økt verdiskapning på flere måter – økt verdiskapning i næringslivet, bedre tjenester til innbyggerne og innsparing for det offentlige ved at varer og tjenester leveres bedre og mer effektivt. Samtidig er ingen anskaffelser like, og hensynet til innovasjon er ikke like relevant ved alle anskaffelser.

I St.meld. nr. 7 (2008-2009) *Et nyskape og bærekraftig Norge* og i St.meld. nr. 36 (2008-2009) *Det gode innkjøp* slås det fast at regjeringen ønsker å fremme innovasjon gjennom offentlige anskaffelser.

Målsettingen er senere blitt fulgt opp av flere tiltak. Nærings- og handelsdepartementet (NHD) har blant annet bevilget midler til Direktoratet for forvaltning IKT og (Difi) for å utvikle en metodikk for hvordan anskaffelser kan gjøres mer innovasjonsfremmende og for å gjennomføre tiltak for å spre denne kompetansen. Dette prosjektet er nå videreført. Mitt departement og NHD har også bevilget midler til leverandørutviklingsprogrammet i regi av KS og NHO. Dette prosjektet har kommet godt i gang, og departementene har tildelt prosjektet ytterligere støtte.

Forslagsstillerne foreslår en gjennomgang av regelverket om offentlige anskaffelser for å sikre mer innovasjon. Regelverket om offentlige anskaffelser er imidlertid ikke til hinder for å ivareta hensynet til

innovasjon. Innenfor regelverkets prosessuelle krav er det fullt mulig for offentlige innkjøpere å stimulere til at leverandørene kommer frem med nye eller forbedrede varer, prosesser og tjenester.

Kompetansehevende tiltak er mer aktuelle. Flere slike tiltak er allerede igangsatt og besluttet videreført. Behovet for ytterligere tiltak blir fortløpende vurdert.

**Forslag II lyder:**

*"Stortinget ber regjeringen styrke forbrukerinteressene ved å innføre en uavhengig konkurransenemnd for ankebehandling av konkurransesaker."*

Jeg ser at forslagsstillerne er opptatt av en forutsigbar og pålitelig konkurransepolitikk, og av at aktørene i næringslivet har tillit til at konkurranseloven praktiseres på en åpen, ryddig, rettferdig og forutberegnelig måte. Forslagsstillerne vil oppnå dette ved å opprette en uavhengig konkurranseklagemennd. Jeg er helt enig i målsetningene, og særlig i at tilliten til klagebehandlingen er viktig for respekten for reglene i konkurranseloven og for Konkurransetilsynet som tilsynsorgan. Men jeg er ikke enig i at erfaringene med klagesaksbehandlingen tilsier at det bør opprettes en egen klagemennd for konkurransesaker.

Selv om det er behandlingen av klager over Konkurransetilsynets inngrep mot fusjoner og oppkjøp (foretakssammenslutninger) som har fått størst oppmerksomhet, vil jeg for oversiktens skyld påpeke at departementet også behandler klager over Konkurransetilsynets vedtak om pålegg om opphør av lovstridig adferd iht. § 12, og Konkurransetilsynets avgjørelser om å legge saker til side iht § 12 tredje ledd. Departementets rolle som overordnet organ for Konkurransetilsynet er imidlertid begrenset ved at all overprøving av vedtak om overtredelsesgebyr ved brudd på loven skal skje ved domstolene, slik som i den nylig avgjorte Tine-saken. Spørsmålet om klagemennd er derfor først og fremst knyttet til vedtak etter fusjonskontrollreglene.

Spørsmålet om hvordan man bør organisere klagebehandlingen har vært behandlet av Stortinget flere ganger, sist i forbindelse med Ot. prp. nr. 35 (2007-2008) med forslag til endringer i konkurranseloven § 21 om saker vedrørende foretakssammenslutninger av prinsipiell og stor samfunnsmessig betydning. Et representantforslag om opprettelse av en uavhengig nemnd ble, som forslagsstillerne nev-



ner, fremmet av representanter fra Høyre og behandlet i 2006. Stortinget besluttet den gang at man ikke ville gå videre med forslaget.

Jeg kan ikke se at forslagsstillerne i denne omgangen bringer frem nye argumenter i forhold til det tidligere behandlede forslaget. Bakgrunnen for forslaget er at departementet i visse tilfeller har opphevet eller endret Konkurransetilsynets vedtak etter klage til departementet. Siden forannevnte dok. 8 forslag i 2006 ble behandlet i Stortinget har mitt departement fattet vedtak på konkurransefaglig grunnlag etter konkurranseloven § 20 fjerde ledd, jf. § 16 i fire saker der Konkurransetilsynets vedtak om inngrep mot en foretakssammenslutning var påklaget. I to saker ble Konkurransetilsynets vedtak opprettholdt. I en sak ble forbud mot foretakssammenslutningen omgjort slik at det ble satt vilkår for gjennomføring og i en sak ble tilsynets vedtak omgjort på faglig grunnlag.

Departementet har ikke anledning til å ta andre enn rent konkurransefaglige hensyn etter krrl. § 16 ved behandling av klagesaker. Videre er det slik at der lovens inngrepsvilkår er oppfylt, er departementet forpliktet til å opprettholde vedtaket. Departementet har med andre ord ikke anledning til å legge vekt på andre hensyn enn de konkurranserettslige hensynene Konkurransetilsynet legger til grunn. Departementets eneste mål i klagesaksbehandlingen er å fatte et korrekt faglig vedtak.

At det etter klager har skjedd omgjøring av Konkurransetilsynets vedtak, er resultatet av en normal klagesaksbehandling etter forvaltningsloven, som skal ivareta partenes rettssikkerhet. Når et førsteinstansvedtak av og til blir omgjort, er det etter mitt syn, et tegn på at klageordningen virker. Jeg mener det ville være større grunn til bekymring dersom Konkurransetilsynets vedtak aldri ble omgjort.

Kongen i statsråd kan imidlertid avgjøre saker etter krrl. § 21 etter en prioritering av andre politiske mål opp mot de hensyn konkurranseloven skal sikre. Siden 1. mai 2004, da nåværende konkurranselov trådte i kraft, har dette skjedd i to klagesaker av totalt ni. I Prior/Nordgården (10.02.06) omgjorde Kongen i statsråd vedtaket etter konkurranseloven § 21 fordi ervervet av Nordgården hadde betydning for landbrukspolitikken mål om å opprettholde norsk produksjon av egg og inntekter til eggprodusentene. I Statkraft Holding AS/Trondheim Energiverk (TEV)(23.11.05) opphevet Kongen i statsråd, med hjemmel i konkurranseloven § 21, jf. fvl. 35 annet ledd, departementets vedtak om å opprettholde Konkurransetilsynets reversering av Statkrafts erverv av TEV. Vedtaket ble begrunnet i hensynet til gode industrielle løsninger i kraftsektoren. Det ville bl.a. annet virke til å utveksle kompetanse og spre innova-

sjon. I tillegg ble det lagt vekt på at Statnett hadde plikt til å investere i overføringsnett etter samfunnsøkonomiske kriterier. Dermed vil "flaskehalsene" i strømmettet etter hvert forsvinne. Slike politiske vedtak er i overensstemmelse med lovens system.

Som det fremgår, er det et tydelig skille i konkurranseloven mellom den normale faglige behandlingen av klagesaker og de sakene der konkurransepolitiske hensyn må vike for andre hensyn. Både hjemmel for vedtaket, organet som er beslutningstaker og begrunnelsen for klagevedtaket viser tydelig når en omgjøring skjer på politisk grunnlag. Dette er forskjellig fra 1993-loven, der departementet i klagebehandlingen kunne samordne hensynet til konkurranse med andre allmenne hensyn uten at dette i alle tilfeller kom klart frem av vedtaket. Det er derfor etter min mening ikke relevant å vise til vedtak etter den gamle loven som begrunnelse for opprettelse av en nemnd.

Selv om det skulle bli opprettet en konkurranse-nemnd vil man likevel ikke kunne komme fra at det også i fremtiden vil komme klager i saker der politiske hensyn vil være i strid med det som følger av en ren konkurransefaglig behandling av saken. Jeg mener at regjeringen er bedre egnet til å foreta avveininger mellom ulike politiske mål enn en uavhengig nemnd.

Til slutt vil jeg påpeke at dersom en ser på saksmengden fra 2004 til i dag, er det naturlig å anta at den aktuelle nemnda vil få relativt få saker til behandling. Det er langt fra klart at sakstilfanget kan forsvare opprettelse og drift av et slikt organ.

Jeg vil dessuten nevne at konkurranseloven for tiden gjennomgås av et lovutvalg med et omfattende mandat. Utvalget ledes av prof.dr. juris Erling Hjelmenng. Utvalget skal gjennomgå konkurranseloven og fremme forslag til eventuelle lovendringer innen 1. februar 2012. Mandatet inkluderer også vurdering av lovens regler for kontroll med foretakssammenslutninger, men det er ikke lagt opp til at utvalget skal drøfte organisatoriske spørsmål.

Dok.8-forslaget omtaler også Klagenemnd for offentlige anskaffelser (KOFA), og det oppfordres til at "KOFAs rolle belyses videre". Når det gjelder dette spørsmålet, viser jeg til utredning fra det offentlige utvalget som har utredet og anbefalt hvordan et nytt EU-direktiv om håndheving av reglene om offentlige anskaffelser bør gjennomføres i norsk rett (NOU 2010:2 *Håndhevelse av offentlige anskaffelser*). Regjeringen vil fremme en lovproposisjon som følger opp utredningen. Departementet vil dessuten i 2012 foreta en gjennomgang av Klagenemnda for offentlige anskaffelser for å se om det er behov for endringer i nemndas innretning og rammevilkår, jf. Prop. 1 S (2011-2012).





