

Innst. O. nr. 26

(2000-2001)

Innstilling frå næringskomiteen om lov om endringer i lo v 16.juni 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser

Ot.prp. nr. 3 (2000-2001)

Til Odelstinget

1. PROPOSISJONENS HOVEDINNHOOLD

1.1 Sammen drag

I proposisjonen legges frem forslag til endring av lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser. Forslaget er en oppfølging av Stortingets behandling av Odelstingsproposisjon nr. 71 (1997-1998), som igjen bygger på utredningen i NOU 1997:21 fra Utvalget for revidering av det statlige anskaffelsesregelverket (Tronslin-utvalget). Stortingsbehandlingen resulterte i ny lov av 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser. Det foreslås nå en lovendring som åpner for at Kongen kan gi et felles regelverk for statlig og kommunal sektor ut over de forpliktelser som følger av Norges internasjonale avtaler på området. Lovens ikraftsetting er utsatt i påvente av en felles forskrift, slik at iverksetting av nytt regelverk skjer til samme tid.

Etter dagens lov er adgangen til å gi forskrifter til utfylling og gjennomføring av loven begrenset til anskaffelser over de såkalte EØS- og WTO-terskelverdier. Dagens bestemmelse pålegger statlige oppdragsgivere å vurdere livssyklus kostnader og miljømessige konsekvenser av anskaffelsen. Denne bestemmelsen foreslås endret slik at også kommunale oppdragsgivere pålegges å ta miljømessige hensyn i forbindelse med sine anskaffelser. Videre foreslås en lovhjemmel for oppretting av et eget rådgivende tvisteløsningsorgan.

Stortinget ba også Regjeringen vurdere om forskrifter kunne utformes slik at det kan stilles vilkår til leverandørers bruk av kontraktører og lærlinger. Disse problemstillingene er drøftet i proposisjonen.

1.2 Merknader frå komiteen

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Erling Brandsnes, Gunnar Brei-

mo, Mimmi Bæivi, Karin Kjølmoen, Kjell Opseth og Rita Tveiten, frå Framstegspartiet, Øystein Hedstrøm og Terje Knudsen, frå Kristeleg Folkeparti, Randi Karlstrøm og Jon Lilletun, frå Høgre, Ansgar Gabrielsen og Ivar Kristiansen, frå Senterpartiet, leiaren Morten Lund, og frå Venstre, Leif Helge Kongshaug, viser til at Regjeringa i Ot.prp. nr. 3 (2000-2001) kjem til Stortinget med framlegg om endring av lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlege innkjøp. Komiteen har merka seg at dei viktigaste endringane er

- heimel for å gi felles forskrift for statlege, fylkeskommunale og kommunale innkjøp uavhengig av verdien på innkjøpet
- plikta statlege innkjøparar har til å vurdere miljøkonsekvensar vert utvida til også å gjelde kommunale innkjøparar
- lovgrunnlag for å opprette eit tvisteløysingsorgan for offentlege innkjøp

Komiteen merkar seg også at Regjeringa følger opp enkelte andre spørsmål Stortinget ba Regjeringa vurdere i samband med handsaminga av Ot.prp. nr. 71 (1997-1998).

Komiteens fleirtal, alle unntatt medlemmet frå Senterpartiet, vil framheve det samfunnsøkonomisk positive i å ha eit enkelt og samordna regelverk for offentlege innkjøp der relevant internasjonalt regelverk er innarbeidd, og vil særleg understreke at det regelverket som no vert sett fast må tre i kraft så raskt som råd er.

2. BAKGRUNN FOR FORSLAGENE TIL LOVENDRING

2.1 Sammendrag

Arbeidet med revisjon av regelverket for offentlige anskaffelser startet med NOU 1997:21 om offentlige anskaffelser (Tronslin-utvalget). Tronslin-utvalgets mandat var begrenset til statlig sektor, og kommunal sektor var derfor ikke representert i utvalget. Et enstemmig utvalg og et flertall av høringsinstansene påpekte likevel at det er behov for en endret struktur i regelverket for offentlige anskaffelser, og mente at det ville være mest hensiktsmessig å ha et felles regelverk for statlige og kommunale anskaffelser også under terskelverdiene. Stortinget vedtok i 1999 en ny innkjøpslov der det gis adgang til å gi felles regler for statlige innkjøp og for kommunale innkjøp over visse verdier (EØS- og WTO-forpliktelse). Under behandlingen ble det imidlertid også gitt signaler om at målet bør være ett felles regelverk - også under terskelverdiene, jf. Innst. O. nr. 27 (1997-1998).

Tronslin-utvalget stilte også spørsmål om det er behov for å revidere eksisterende konfliktløsningsordning. Utvalget mente at det burde utredes hvorfor domstolsapparatet blir benyttet i så vidt liten grad, og eventuelt hvordan konfliktløsnings- og rådgivningsapparatet kan styrkes.

2.2 Merknader frå komiteen

Komiteen kjenner til bakgrunnen for framlegga til lovendring, og har merka seg at departementet etter Stortinget sitt ønskje har arbeidd vidare med problemstillingane knytt til felles reglar for kommunale og statlege innkjøp også under terskelverdiene i EØS-avtalen.

Komiteen vil kome attende til dei konkrete problemstillingane under dei einskilde punkta under.

3. NÆRMERE OM INNHOLDET I PROPOSISJONEN

3.1 Felles regelverk for statlig og kommunal sektor

Sammendrag

EØS-avtalen forplikter Norge til å ha et felles prosedyreregulering for statlige og kommunale anskaffelser over de såkalte terskelverdiene. Tilsvarende forplikter følgen av WTO-avtalen om offentlige anskaffelser. Det nasjonale regelverket for anskaffelser over disse terskelverdiene gjennomfører EF-direktivene og WTO-avtalen på dette området.

For anskaffelser under EØS-terskelverdiene gjelder Regelverk for statens anskaffelsesvirksomhet m.v. (REFSA) for statlig sektor. For kommunale anskaffelser under terskelverdiene er det opp til den enkelte kommune å avgjøre om de ser seg best tjent med å stå uten instruks, utarbeide en egen innkjøpsinstruks, el-

ler benytte seg av det forslag til innkjøpsinstruks som Kommunenes Sentralforbund (KS) har utarbeidet. Det understrekes imidlertid at EØS-loven gir klare forpliktelser også for alle kommunale anskaffelser og begrenser kommunenes frihet til å regulere det kommunale anskaffelsesmarkedet også under terskelverdiene.

På oppdrag fra Næringsdepartementet, og i samarbeid med KS, har NORUT Samfunnsforskning og Price Waterhouse Coopers gjennomført en undersøkelse om kommunenes innkjøpspraksis og deres vurdering av hvilke konsekvenser et felles regelverk antas å få.

Undersøkelsen viser at det er store variasjoner i regelsituasjonen mellom de ulike kommunene. Når en rekke kommuner ikke har etablerte profesjonelle retningslinjer for hvorledes innkjøp skal skje, medfører dette at samfunnets midler ikke utnyttes på en effektiv måte. Situasjonen er også uklar for leverandørene, som må forholde seg til varierende regimer fra kommune til kommune. Det er en forutsetning for å nyttiggjøre seg den kompetanse og det potensial leverandørene sitter med at anskaffelser kunngjøres, og at tildeling av kontrakter skjer gjennom konkurranse på like vilkår. Samtidig motvirker man at valg av leverandør og produkt skjer på grunnlag av andre hensyn enn rent forretningsmessige kriterier.

For mindre kommuner som i dag ikke har et innarbeidet system for sine anskaffelser, vil et obligatorisk prosedyreregulering kunne oppfattes som unødvendig og fordyrende. Departementet vil imidlertid fremheve at undersøkelsen viser at samtlige kommuner som har foretatt en omlegging av sin anskaffelsesprosedyre fra direkte kjøp til tildeling på grunnlag av konkurranse, har hatt en netto innsparing.

Departementet konkluderer med at både hensynet til effektiv bruk av samfunnets ressurser, økt profesjonalisering av offentlig innkjøp, mer enhetlig praksis og bedret rettssikkerhet for leverandørene tilsier at kommunene blir del av et samlet regelverk for offentlige anskaffelser. Det foreslås derfor at hjemmelen for å gi regler for kommunale anskaffelser også skal gjelde under EØS-terskelverdiene. For å nå overordnede mål om å endre produksjons- og forbruksmønsteret i en mer bærekraftig retning, er det viktig at også kommunale anskaffelser i større grad etterspør miljøvennlige produkter og tjenester. I forbindelse med forslaget om et felles regelverk for stat og kommune, foreslås det derfor også å gi miljøbestemmelsen anvendelse for kommunal sektor.

Merknader frå komiteen

Komiteen viser til at Regjeringa i samband med Stortinget si handsaming av Ot.prp. nr. 71 (1997-1998) foreslo at departementet skulle gå i dialog med kommunesektoren for å vurdere verknadene av å utvide den nye innkjøpslova til å gjelde i sin heilskap også for kommunal sektor. Eit fleirtal i komiteen slutta seg

til denne framgangsmåten, medan mindretalet ville gi heimel for felles regelverk straks.

Komiteen ser positivt på den grundige samarbeidsprosessen Regjeringa har sett i verk, og har særleg merka seg den omfattande konsekvensanalysen som er gjennomført. Komiteen meiner denne prosessen har vore nyttig og nødvendig - både ut frå respekt for lokaldemokratiet og fordi han har gitt eit godt beslutningsgrunnlag og nyttige avklaringar.

Komiteen har mellom anna merka seg følgjande resultat i konsekvensanalysen:

- Ein stor og aukande del av kommunane har skriftlege innkjøpsinstruksar, men desse er til dels sterkt varierende i innhald
- Samtlege kommunar som har lagt om innkjøpspraksisen frå direkte kjøp til kjøp basert på konkurranse, har hatt ein positiv økonomisk effekt. Dette gjeld også dei minste kommunane
- Få kommunar har opplevd betydeleg administrativ ressurs- og kostnadsauke som følgje av ei slik omlegging
- Fet er dei minste kommunane som vil få dei største omstillingane ved innføring av eit felles regelverk
- Eventuelle meirkostnader ved innføring av felles innkjøpsregelverk kan reduserast ved innkjøps-samarbeid mellom kommunar eller mellom kommunar og fylkeskommunar.

Komiteen har merka seg at Kommunenes Sentralforbund likevel opprettheld sitt primære standpunkt om at slike felles reglar ikkje bør innførast, og at Kommunenes Sentralforbund vidare påpeikar at dersom dette likevel skjer, må ikkje krava til for eksempel organisering og annonsering påføre kommunane vesentlege ekstrakostnader.

Komiteens fleirtal, alle unntatt medlemmet frå Senterpartiet, meiner konsekvensanalysen viser at det er eit reelt og omfattande økonomisk potensial i å få til eit felles innkjøpsregelverk i det offentlege, og at dette vil komme både så vel små som store offentlege innkjøparar til gode. Fleirtalet vil særleg peike på at innkjøpsamarbeid mellom kommunar vil bli lettare gjennom innføring av felles regelverk, og at dette også sterkt kan redusere dei ulempene små kommunar elles ville ha hatt med å måtte byggje opp eigen innkjøpskompetanse og innkjøpskapasitet.

Fleirtalet meiner på denne bakgrunnen at eit felles regelverk vil kunne frigjere ressursar som kan nyttast til å gi eit betre tenestetilbod til innbyggjarane. Fleirtalet sluttar seg difor til Regjeringa sitt framlegg om at heimelen for å gi reglar for kommunale innkjøp også skal gjelde under EØS-terskelverdiane.

Komiteens medlem fra Senterpartiet vil vise til at det nå er omlag 20 pst. av kommunene

som ikke har innført felles regelverk for innkjøpsrutiner, og at disse kommunene i hovedsak er mindre kommuner. Dette medlem vil videre vise til at enkeltkommuner, særlig de minste, vil kunne oppleve at en tvungen omlegging av innkjøpsrutinene slik departementet foreslår ikke automatisk vil føre til at kostnadene blir redusert. I forbindelse med behandlingen av Ot.prp. nr. 71 (1997-1998) i Stortinget høsten 1998, gikk et flertall i næringskomiteen inn for at innkjøp i kommunesektoren som lå under EØS-terskelverdiene ikke skulle inkluderes i den nye loven, og en samlet komité skrev i Innst. O. nr. 27 (1997-1998) at den «støtter at det vert sett i gang eit samarbeid med kommunesektoren for å vurdere konsekvensane av å inkludera kommunesektoren i sin heilskap i regelverket».

Dette medlem finner i denne sammenheng grunn til å påpeke at Kommunenes Sentralforbund opprettholder sitt primære standpunkt om at kommunene fortsatt bør kunne få anledning til å velge egne rutiner ved innkjøp under EØS-terskelverdiene. Dette medlem vil derfor gå imot Regjeringens forslag om at hjemmelen for å gi regler for kommunale innkjøp også skal gjelde under EØS-terskelverdiene, og vil foreslå at den enkelte kommune selv skal kunne bestemme om de vil endre sin innkjøpspraksis eller ikke.

Komiteen sluttar seg til framlegget om at miljøbestemmelsen i lova skal gjelde også for kommunal sektor.

3.2 Effektivisering av klage- og håndhevelsesreglene

Sammendrag

I proposisjonen drøftes forslag til effektivisering av klage- og håndhevelsesreglene for offentlige anskaffelser. Ved gjennomføringen av EØS-avtalen valgte man å legge den nasjonale klagebehandlingen til det ordinære domstolsapparatet. I løpet av de år lov om offentlige anskaffelser har virket, har imidlertid få saker vært reist for domstolene. Sammenlignet med øvrige nordiske land er antallet anskaffelsessaker for norske domstoler svært lavt, samtidig som klager til EFTAs overvåkningsorgan er relativt høyt. Det er derfor reist spørsmål ved om de norske håndhevelsesreglene er tilstrekkelig effektive til å sikre en god etterlevelse av regelverket. EFTAs overvåkningsorgan har kompetanse til å ta opp brudd på innkjøpsregelverket med regjeringen, men ingen plikt til å behandle en klage som er forelagt dem. Næringslivets forum for offentlige anskaffelser behandler videre mange saker hvert år. De bidrar til rettsavklaring på et lavt konfliktnivå og til å belyse innkjøpsrettslige problemstillinger. Uttalelsenes autoritet og rettslige verdi er imidlertid begrenset.

En arbeidsgruppe har fremmet et forslag om å opprette et uavhengig organ som skal kunne avgjøre råd-

givende uttalelser i saker om offentlige anskaffelser. Organet skal etableres som et riksdekkende ekspertorgan bestående av høyt kvalifiserte og uavhengige personer, samt et sekretariat. Et fåtall høringsinstanser har gått imot forslaget. De viktigste motargumentene er at reglene kun har virket i seks år, og at det tar tid før nye regler blir tatt i bruk i praksis. Det uttrykkes også skepsis mot å betrakte flere formaliserte konflikter som en positiv utvikling. Uttalelser fra organet om at anskaffelsesregler er brutt kan også føre til nytteløse søksmål som ellers ikke ville blitt reist og at leverandører som ikke vil kunne nå opp, fremmer klager for å forsinke og forstyrre konkurrenten.

Departementet er enig i at det er visse betenkelige sider ved å etablere et særskilt håndhevelsesorgan, men er av den oppfatning at behovet for styrking av håndhevelsesapparatet er vel dokumentert. Opprettelsen av et nytt tvisteløsningsorgan vil kunne effektivisere håndhevelsen av anskaffelsesregelverket. I tillegg styrkes Norges oppfyllelse av håndhevelsesdirektivet. Det vektlegges at hovedtyngden av høringsinstansene har støttet Arbeidsgruppens forslag og understreket behovet for en ny tvisteløsningsmekanisme, og at organets arbeid vil bidra til informasjon og kompetansebygging ved at organets avgjørelser er offentlige og skal publiseres.

Partene kan i utgangspunktet fritt velge om de vil benytte seg av tvisteløsningsorganet eller gå direkte til domstolen isteden. I forslaget ligger imidlertid en plikt for oppdragsgiver til å delta i prosessen når en leverandør har valgt å klage saken inn for organet. For å kunne pålegge en slik plikt, vil det være nødvendig at ordningen hjemles i lov. Kontrollhensynet og hensynet til allmennhetens tillit til forvaltningen tilsier offentlighet rundt offentlige anskaffelser. En regel om utsatt offentlighet kombinert med en plikt til å offentliggjøre organets rådgivende uttalelser, vil i praksis bety at tvisteløsningsorganet undergis den kontroll og debatt som offentlighetsprinsippet skal sikre. På denne bakgrunn foreslås det en bestemmelse i lov om offentlige anskaffelser om utsatt offentlighet frem til tvisteløsningsorganet har avsluttet sin behandling av saken. Denne løsningen er også valgt i forbrukerrådets og forbrukertvistutvalgets klagesaker.

Departementet vil, ut fra forhold som drøftes i proposisjonen, ikke foreslå at det etableres noen særskilt tilsynsordning ved siden av et nytt tvisteløsningsorgan.

I lys av en nyere avgjørelse fra EF-domstolen mener departementet at det er behov for å vurdere endring av reglene for tildeling av kontrakter.

I henhold til norsk rett er det ikke anledning for tredjemann til å kreve en inngått anskaffelseskontrakt opphevet. En gjennomføring av EF-domstolens tolkning av håndhevelsesdirektivet i norsk rett innebærer i praksis et krav om at de tilbydere som deltar i konkurransen, og som ikke ligger an til å få kontrakten,

må varsles i rimelig tid før det inngås bindende avtale med den utvalgte tilbyder.

Ordlyden i gjeldende lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter inneholder ikke noe pålegg til oppdragsgiver om å gi slikt varsel. Departementet mener at prosedyren for tildeling av kontrakt bør presiseres i den nye forskriften om offentlige anskaffelser som er under utarbeidelse. Departementet har derfor ikke fremmet noe lovforslag på dette punkt, men vil behandle spørsmålet nærmere i høringsnotat til ny forskrift.

Merknader frå komiteen

Komiteen viser til at både Regjeringa og Stortinget i samband med handsaminga av Ot.prp. nr. 71 (1997-1998) uttrykte bekymring over at svært få klagesaker om offentlege innkjøp har blitt reist for domstolane. Både Regjeringa og Stortinget avventa ved det høvet arbeidet departementet hadde sett i gong for å finne årsakene til dette, og for å finne eventuelle tiltak som betre kunne sikre at innkjøpsreglene vart følgde.

Komiteen kjenner til at arbeidsgruppa for vurdering av overvakings- og handhevingsssystemet for offentlege innkjøp etter dette har lagt fram sin rapport, og m.a. fremja forslag om å opprette eit uavhengig organ som skal kunne gi rådgivande uttaler i saker om offentlege innkjøp. Komiteen er vidare kjent med at arbeidsgruppa sin rapport har vore sendt på ei brei høyring, og at dei fleste høringsinstansane er samde i at det er trong for eit nytt tvisteløsningsorgan.

Komiteen er samd med departementet i at behovet for tvisteløysing i saker om offentlege innkjøp ikkje er godt nok ivarettatt i dagens system, og meiner det er eit mål å gi høve til å løyse konflikter på eit lågast mulig nivå og på ein lite ressurskrevande måte. Komiteen er særleg uroa over at små og mellomstore bedrifter i praksis har små sjansar til å få sine saker belyst, og meiner dette kan utgjere ei reell konkurranseulempe for desse.

Komiteen sluttar seg på denne bakgrunnen til framlegget om å opprette eit tvisteløsningsorgan for offentlege innkjøp. Komiteen ser også positivt på at organet får ei aktiv rolle i å få til kompetanseheving og informasjonsspreiing om offentlege innkjøp.

Komiteen merkar seg at departementet ønskjer reglar som sikrar tvisteløsningsorganet og partane innsyn tilsvarande det ordinære domstolar har, og har ingen merknader til dette.

Komiteen vil understreke at ålmenta sin rett til innsyn er eit grunnleggande forvaltingsprinsipp, som i størst mulig grad må sikrast også i saker som vedkjem offentlege innkjøp. Komiteen meiner offentlegheitslova sine unntaksbestemmelsar og forvaltingslova sine reglar om teieplikt er tilstrekkeleg for å sikre at sensitive opplysingar blir unnatekne innsyn

frå ålmenta, og kan ikkje sjå at det er naudsynt med reglar eller prosedyrar som begrensar ålmenta sitt inn-syn ut over dette. Komiteen gjer framlegg til ny § 7 a fjerde ledd i samband med offentlighet i saker som er til behandling i tvisteløysingsorganet. Komiteen fremmer følgjande forslag til ny § 7 a fjerde ledd:

«Lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen får anvendelse på den virksomhet som drives av tvisteløsningsorganet.»

Komiteen syner elles til brev dagsett 16. november 2000 frå Arbeiderpartiets stortingsgruppe til Nærings- og handelsdepartementet og statsråden sitt svar på dette dagsett 17. november 2000, der statsråden konkluderer på same måte. (Vedlegg 1 og 2).

Komiteen ser positivt på framlegget om ei plikt til å offentliggjere organet sine rådgivande uttaler.

Komiteen er samd med Regjeringa i at det på dette tidspunktet ikkje er ønskjeleg å etablere ei særskilt tilsynsordning ved sidan av eit nytt tvisteløysingsorgan.

Komiteen ser at det av fleire grunnar kan vere riktig å innføre eit krav om at tilbydarar som deltar i konkurransen og ikkje ligg an til å få kontrakten, må varslast i rimelig tid før det vert inngått avtale med den utvalde tilbydaren. Komiteen er samd i at slike prosedyrar bør presiserast i regelverket, og merkar seg at departementet vil handsame dette spørsmålet nærare i arbeidet med ny forskrift om offentlege anskaffelser.

3.3 Spesielle spørsmål knyttet til samfunnsmessige hensyn på forskriftsnivå - lærlingklausul og antikontaktørklausul

Sammendrag

I samsvar med sitt mandat vurderte Tronslin-utvalget i NOU 1997:21 om regelverket for statlige anskaffelser bør benyttes for å ivareta hensyn utover de rent innkjøpsfaglige. Selv om en regulering av dette skjer ved forskrift, valgte departementet i Ot.prp. nr. 71 (1997-1998) å orientere Stortinget da spørsmålene er av prinsipiell karakter.

Hovedkonklusjonen til Tronslin-utvalget er at ikke-innkjøpsfaglige krav bare bør stilles i den utstrekning de ikke kommer i konflikt med målene med selve anskaffelsesprosessen og hensynet til forretningsmessige innkjøp. Kravene må formuleres slik at de medfører minst mulig ressursbruk for, og begrenset rom for skjønnsutøvelse hos oppdragsgivere.

Utvalget foreslår konkret å stille krav til skatteattest og HMS-egenerklæring. Utvalget foreslår imidlertid at det ikke bør stilles krav til at virksomhetene

har lærlingordninger eller at oppdragsgiver skal avvise leverandører som er lovlig organisert som kontraktører. Dette både fordi det vanskelig kan forenes med et forenklet og effektivt regelverk for offentlige anskaffelser, og siden kravene er problematiske i forhold til EØS-avtalen. I proposisjonen redegjøres for departementets oppfølging av utvalgets forslag.

Et obligatorisk krav om bruk av lærlingklausul kan ha konkurransevridende effekt, og bl.a. medføre at små og mellomstore bedrifter (SMB) ikke ser seg tjent med å delta, eller at kravet ekskluderer disse leverandørene fra å kvalifisere seg. Begrensningene som følger av EØS-avtalen og WTO-avtalen om offentlige anskaffelser har også vært vesentlige momenter. EØS-avtalen tillater ikke at leverandører som har tilknyttede lærlinger gis et konkurransefortrinn når man vurderer hvilke av de kvalifiserte leverandørene som har det beste tilbud. Norges internasjonale avtaleforpliktelser er imidlertid ikke til hinder for at det kan stilles kvalifikasjonskrav kun til norske leverandører. Departementet mener derfor at det fortsatt bør være adgang til å bruke lærlingklausul der dette er formålstjenlig ut fra behovet for lærlingplasser i kommunen. Klausulen bør bare rettes mot norske leverandører.

Dagens kontraktørklausul skal bidra til at entreprenørers forpliktelser til å oppfylle skatte-, trygde- og arbeidsmiljømessige krav ovenfor ansatte ikke kan omgås ved at «ansettelsesforholdet» baseres på kontrakt mellom selvstendige næringsdrivende fremfor ansettelsesforhold. Et enstemmig utvalg og en betydelig del av de omfattende oppdragsgivere foreslår at dagens klausul ikke videreføres. Dagens klausul synes problematisk i forhold til EØS-avtalen. Ved å begrense mulighetene for lovlig organiserte virksomheter til å konkurrere om offentlige kontrakter, kan det innebære en uakseptabel restriksjon på adgangen til å yte tjenester fritt over landegrensene. Departementet vektlegger at praktiseringen av dagens klausul bidrar til uoversiktighet og uforutsigbarhet. Dette antas å være spesielt av betydning for SMBs muligheter til å delta i konkurransen om offentlige kontrakter. Departementet vil i stedet velge virkemidler som ikke strider mot effektive offentlige anskaffelser eller åpner for forskjellsbehandling av leverandører. En vil i forskrift legge til rette for at ordningen om HMS-egenerklæring utvides til også å omfatte en erklæring om at virksomheten er lovlig organisert i henhold til gjeldende skatte- og arbeidsmiljøregelverk.

Merknader frå komiteen

Komiteen viser til at ein samla komité i samband med handsaminga av Ot.prp. nr. 71 (1997-1998) understreka balansen mellom reint innkjøpsfaglege omsyn og omsyn av meir samfunnstenleg karakter, og at komitéfleirtalet ba Regjeringa sjå spesielt på for-

hold knytt til lærlingar og tiltak mot kontraktørverksemd i utforminga av forskriftene til den nye lova. Komiteen ser det som positivt at Regjeringa no kjem attende til Stortinget med inngåande vurderingar av korleis desse omsyna kan ivaretakast i det nye regelverket.

Komiteen meiner at ein obligatorisk lærlingeklausul kan ramme små og mellomstore bedrifter negativt og ekskludere desse frå å kvalifisere seg. Komiteen merkar seg også at røynsler frå kommunal sektor tilseier at ein lærlingeklausul berre i liten grad er eigna til å påverke leverandørar til å påta seg opplæringsfunksjon for lærlingar, og at ein eventuell klausul ut frå internasjonale avtaler Noreg har forpliktet seg til berre kan rette seg mot norske leverandørar. Komiteen viser også til at det i dag er få fag med stor mangel på læreplassar, og at denne situasjonen har betra seg kraftig i løpet av dei siste åra.

Ut frå ei samla vurdering er difor komiteen samd i at det ikkje er hensiktsmessig å innføre ein obligatorisk lærlingeklausul i lovverket.

Fleirtalet i komiteen, alle unntekte medlemene frå Fremskrittspartiet og Høyre, meiner vidare at ei opning i lovverket for at oppdragsgivarar kan stille krav om at norske leverandørar skal ha lærlingar tilknytt bedrifta, slik Regjeringa skisserer, er eit fleksibelt virkemiddel som i tilstrekkeleg grad tek omsyn til innvendingane som er nemnt ovanfor. Fleirtalet forutset at ein slik klausul blir eit målretta virkemiddel til bruk i situasjonar og bransjer der det er eit klart definert behov for fleire lærlingeplassar, og at klausulen ikkje ut over dette blir brukt slik at mindre og nyoppstarta verksemdar vert ekskluderte frå innkjøpskonkurransar.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre er tilfreds med at Regjeringen ikke foreslår en obligatorisk lærlingeklausul i loven. Uavhengig av behovet for flere lærlingeplasser kan en slik bestemmelse virke konkurransevridende og føre til at små og mellomstore bedrifter ikke blir i stand til å delta i eller kvalifisere seg til å konkurrere om offentlige anbud. Disse medlemmer understreker imidlertid at forslaget om en bestemmelse som gir oppdragsgiver mulighet til å stille krav om at leverandører skal ha lærlinger eller være tilknyttet en lærlingordning vil ha samme konkurransevridende virkning overfor små og mellomstore bedrifter. Disse medlemmer mener samtidig det er uakseptabelt å pålegge norske leverandører et krav som ikke stilles til konkurrenter i andre EØS-land. Det er viktig å skille mellom behovet for et ryddig regelverk for offentlige innkjøp og tiltak for å styrke lærlingordningen. Disse medlemmer går på denne bakgrunn mot

forslaget om å gi oppdragsgivere adgang til å benytte lærlingeklausul.

Kontraktørproblematikken vart inngåande drøfta i samband med handsaminga av Ot.prp. nr. 71 (1997-1998). Fleirtalet peikte ved det høvet på vanskane med å definere kontraktøromgrepet eintydig. Komiteen vil understreke at det store fleirtalet av enkeltmannsforetak er seriøse og driv etter reglane, og at dette er bedrifter samfunnet treng og bør oppmuntre til. Fleirtalet ba på same tid Regjeringa utforme forskriftene slik at ein unngår tilbydarar som omgår faglege rettar og dei sosiale kostnadene ved å ha eigne tilsette. Komiteen er samd med Regjeringa i innvendingane mot dagens antikontraktørklausul, og i at omsynet bak klausulen kan ivaretakast godt på den måten Regjeringa skisserer, gjennom ei utvida HMS-eigenmelding.

4. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Sammendrag

Forslaget om at lov av 16. juli 1999 om offentlige anskaffelser skal gjøres generell, har ingen direkte økonomiske eller administrative konsekvenser for kommunal sektor. Forslaget innebærer imidlertid at det gis lovhjemmel for å utforme felles forskrift for statlige, fylkeskommunale og kommunale anskaffelser - uavhengig av anskaffelsens verdi, og forskriftens utforming vil gi økonomiske og administrative virkninger for kommunene.

Forslaget om felles regelverk vil innebære en vesentlig økning av antall kommuner som for første gang, eller i betydelig økt grad, må forholde seg til regelverket for offentlige anskaffelser. I hovedsak gjelder dette for de små kommunene. Slike kommuner må endre sin innkjøpspraksis, de vil få økt ressursbruk ved forberedelser og gjennomføring av anskaffelsene, økte kostnader ved kunngjøring og økt ressursbruk i forbindelse med opplæring og kompetansetillegning. De gevinster kommunene kan oppnå ved mer bruk av konkurranse og økt profesjonalisering av innkjøpspraksis, antas allikevel klart å overstige de økte kostnader og ressursbehov som praksisendring og innføring i nytt regelverk medfører.

For leverandørene - og særlig SMB - er det positivt at kommunale anskaffelser under terskelverdiene omfattes av det samme regelverk som statlige anskaffelser, og videre at innkjøpspraksis innen det offentlige anskaffelsesområdet da blir lik og forutsigbar. Gjennom at det stilles krav til kunngjøring og bruk av anbud/tilbud, vil forslaget øke leverandørenes konkurransekraft både hjemme og i utlandet.

For oppdragsgivere og leverandører vil miljøbestemmelsen innebære økt ressursbruk i form av krav til styrking av kompetanse, både miljøfaglig og innkjøpsfaglig. I et langsiktig perspektiv antas det allike-

vel at besparelsene vil bli større enn økningen i de administrative kostnadene.

Både midler til avlønning av tvisteløsningsorganets medlemmer, opplæringsmidler, reisekostnader, og sekretariatskostnadene må påregnes å bli dekket innenfor Nærings- og handelsdepartementets budsjetttramme. Stortinget vil gjennom behandling av en egen budsjettproposisjon få forelagt de økonomiske størrelser som forslaget innebærer.

Regelverket er innført for å øke kostnadseffektiviteten ved offentlige innkjøp, og det er derfor grunn til å anta at selv mindre forbedringer i regelletterlevelsen fra offentlige oppdragsgivere på sikt vil kunne gi gevinst.

Det foreslås en bestemmelse som gir oppdragsgiver mulighet til å stille krav om at leverandører skal ha lærlinger eller være tilknyttet en lærlingordning. Denne muligheten krever at oppdragsgivere nøye vurderer de økonomiske konsekvensene opp mot de forventede effekter.

Det foreslås at innholdet i HMS-egenerklæring utvides til også å omfatte en erklæring om at virksomheten er lovlig organisert i henhold til skatte-, trygde- og arbeidsmiljøloven. Slik legges det til rette for at man gjennom offentlige anskaffelser kan bidra til å styrke ansattes faglige og sosiale rettigheter på en praktisk og håndterbar måte. Forslaget vil bety en betydelig forbedring i forhold til dagens situasjon.

Merknader frå komiteen

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

5. TILRÅDING FRÅ KOMITEEN

Komiteen viser til proposisjonen og rår Odels-tinget til å gjere følgjande

vedtak til lov

om endringer i lov 16.juni 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser

I

I lov 16. juni 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser gjøres følgende endringer:

§ 6 skal lyde:

§ 6 Ressurs- og miljøbevisste anskaffelser

Statlige, kommunale og fylkeskommunale organer samt rettssubjekter som nevnt i § 2 første ledd bokstav b skal under planleggingen av den enkelte anskaffelse ta hensyn til livssyklus-kostnader og miljømessige konsekvenser av anskaffelsen.

Ny § 7a skal lyde:

§ 7a Tvisteløsningsorgan

Kongen kan opprette et rådgivende organ for løsning av tvister om rettigheter og plikter etter denne lov og forskrifter hjemlet i denne.

Kongen kan gi forskrift om at oppdragsgivere som omfattes av loven her er pliktige til å delta i prosessen for tvisteløsningsorganet.

Kongen kan gi forskrift om saksbehandlingen i organet, herunder bestemmelser om partenens rett til innsyn i sakens dokumenter.

Lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen får anvendelse på den virksomhet som drives av Tvisteløsningsorganet.

§ 11 første ledd skal lyde:

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, kommunale og fylkeskommunale organer samt rettssubjekter som nevnt i § 2 første ledd bokstav b kan det likevel bare gis pålegg som er nødvendig for å oppfylle Norges forpliktelser overfor fremmede stater eller internasjonale organisasjoner om offentlige anskaffelser.

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i næringskomiteen, den 23.november 2000

Morten Lund

leiar

Leif Helge Kongshaug

ordførar

Kjell Opseth

sekretær

Vedlegg 1**Brev fra Arbeiderpartiets stortingsgruppe til Nærings- og handelsdepartementet v/statsråden, datert 16. november 2000****Ot.prp. nr. 3 (2000-2001) om lov om endringer i lov 16. juni 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser**

Jeg viser til ovennevnte proposisjon, kap. 4.3.7 om allmennhetens rett til innsyn i sakens dokumenter. Det framgår her at Justisdepartementet i sin høringsuttalelse mener at behovet for å unnta visse dokumenter fra offentlighet er ivaretatt i offentlighetslovens unntaksbestemmelser og forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt. Justisdepartementet viser

også til at mange opplysninger av en slik karakter antas å følge av selve anbudsdokumentene, men at det i offentlighetslovens § 6, jf. § 11 andre ledd, er gitt hjemmel for å unnta slike dokumenter fra offentlighet i sin helhet.

Ut fra ovennevnte ber jeg om en utdyping fra departementet om hva som vil være de faktiske forskjellene på dagens bestemmelser i offentlighetsloven/forvaltningsloven og forslaget til ny §7a, siste ledd.

Vedlegg 2**Brev fra Nærings- og handelsdepartementet til Arbeiderpartiets stortingsgruppe, datert 17. november 2000****Ot.prp. nr. 3 (2000-2001) om lov om endringer i lov 16. juni 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser**

Jeg viser til brev av 16. november 2000, der det bes om en utdyping vedrørende de faktiske forskjellene på dagens bestemmelser i offentlighetsloven/forvaltningsloven og forslaget til ny § 7 a, siste ledd.

Jeg kan opplyse følgende:

Arbeidsgruppen som vurderte overvåknings- og håndhevelsessystemet innen offentlige anskaffelser, foreslo å opprette et rådgivende organ for løsning av tvister. Når det gjelder spørsmålet om allmennhetens rett til innsyn i sakens dokumenter, anbefalte gruppen på bakgrunn av tvisteløsningsorganets domstolliknende karakter, at det skulle tas utgangspunkt i innsynsreglene for domstolene. Det vil si at uttalelsene fra organet vil være allment tilgjengelig, mens dokumentene for øvrig unntas fra offentligheten.

Regjeringen på sin side er opptatt av å verne om prinsippet om allmennhetens rett til innsyn. Nærings- og handelsdepartementet tok derfor i Ot.prp. nr 3 (2000-2001) det motsatte utgangspunkt, og foreslo at offentlighetsprinsippet skal få anvendelse i tråd med offentlighetslovens § 1. Denne bestemmelsen slår fast at loven gjelder forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i lov.

Departementet gikk imidlertid inn for en modifisering i form av utsatt offentlighet under selve tvisteløsningen. Bakgrunnen var at full offentlighet i tvisteløsningsperioden, som er forutsatt skal skje smidig og raskt, kan motvirke hensynet til å holde konfliktnivået nede mens man søker gode løsninger. Modellen er hentet fra forbrukertvistutvalget der erfaringer viser at det er behov for å skjerme mot offentlig innsyn i den

korte perioden saken er til behandling. Justisdepartementet viser til denne modellen i sin høringsuttalelse: *«Dersom full offentlighet i tvisteløsningsperioden kan vanskeliggjøre prosessen og hindre gode løsninger for partene, bør en heller åpne adgang til å unnta dokumentene fra offentlighet fram til saken er avgjort. En slik løsning er foreslått i forhold til Forbrukerrådet og Forbrukertvistutvalget, jf Ot.prp. nr: 56 (1999-2000 kap. 11).»*. Denne proposisjonen om lov om endring i offentlighetsloven og enkelte andre lover er etter det jeg kjenner til nå til behandling i Stortingets justiskomiteé.

Nærings- og handelsdepartementet mener likevel at det i praksis vil være begrenset forskjell enten man velger en løsning der man unntar fra offentlighetsloven saker som er til behandling i tvisteløsningsorganet, eller man lar tvisteløsningsorganet være omfattet av offentlighetsloven under hele saksbehandlingen. Når det gjelder hensynet til å verne partenes forretningshemmeligheter, vil dette bli ivaretatt ved unntaket i forvaltningsloven § 13. Selv om en løsning der offentlighetsloven får anvendelse under hele saksbehandlingen ikke på samme måte vil ivareta hensynet til å holde konfliktnivået nede og øke muligheten til å finne løsninger, kan det likevel være en hensiktsmessig løsning veiet opp mot hensynet til allmennhetens rett til innsyn.

Jeg forslår på denne bakgrunn at også følgende endring kan nyttes i det foreliggende forslag til § 7a, siste ledd:

«Lov om offentlighet i forvaltningen får anvendelse på den virksomhet som drives av Tvisteløsningsorganet.»