



Innst. 356 S

(2015–2016)

Innstilling til Stortinget fra næringskomiteen

Prop. 114 S (2015–2016)

Innstilling fra næringskomiteen om Samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 97/2016 av 29. april 2016 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2014/24/EU om offentlige innkjøp, direktiv 2014/25/EU om innkjøpsregler for forsyningssektorene og direktiv 2014/23/EU om tildeling av konsesjonskontrakter

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Bakgrunn

EØS-komiteen vedtok ved beslutning nr. 97/2016 av 29. april 2016 å endre EØS-avtalens vedlegg XVI (Offentlige innkjøp) ved å innlemme europaparlaments- og rådsdirektiv 2014/24/EU av 26. februar 2014 om offentlige innkjøp (anskaffelsesdirektivet), europaparlaments- og rådsdirektiv 2014/25/EU av 26. februar 2014 om innkjøp foretatt av enheter som driver virksomhet innenfor vann- og energiforsyning, transport og posttjenester (forsyningsdirektivet) og europaparlaments- og rådsdirektiv 2014/23/EU av 26. februar 2014 om tildeling av konsesjonskontrakter (konsesjonskontraktdirektivet). Direktivene vil avløse de tidligere direktivene 2004/17/EF og 2004/18/EF som også er innlemmet i EØS-avtalens vedlegg XVI, jf. St.prp. nr. 2 (2006–2007). Direktivene kalles samlet for anskaffelsesdirektivene og anses som EØS-relevante.

Gjennomføringen av EØS-komiteens beslutning vil kreve lovendring. Nærings- og fiskeridepartementet har allerede fremmet forslag om ny lov om offentlige anskaffelser med de nødvendige lovendringene, se Prop. 51 L (2015–2016).

De detaljerte prosedyrereglene vil fremgå av forskrifter. Nærings- og fiskeridepartementet vil gjennomføre nytt anskaffelsesdirektiv i form av en ny anskaffelsesforskrift, som skal avløse den gjeldende anskaffelsesforskriften. Nytt forsyningsdirektiv vil bli gjennomført i form av en ny forsyningsforskrift, som skal erstatte den gjeldende forsyningsforskriften. Konsesjonskontraktdirektivet vil bli gjennomført i form av en forskrift om konsesjonskontrakter.

Når det gjelder adgangen til å reservere kontrakter om helse- og sosialtjenester til ideelle organisasjoner, vises det til omtale i Prop. 51 L (2015–2016), pkt. 8.1.

Det er nødvendig å innhente Stortingets samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning i medhold av Grunnloven § 26 annet ledd.

EØS-komiteens beslutning og europaparlaments- og rådsdirektiv 2014/24/EU, europaparlaments- og rådsdirektiv 2014/25/EU og europaparlaments- og rådsdirektiv 2014/23/EU i uoffisiell norsk oversettelse følger som trykte vedlegg til proposisjonen.

1.2 Generelt om de nye anskaffelsesdirektivene

De tre anskaffelsesdirektivene regulerer hvilken fremgangsmåte det offentlige skal følge ved innkjøp av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider.

EU-kommisjonen har uttalt at formålet med de nye anskaffelsesdirektivene er å gjøre reglene enklere og mer fleksible. Det er en målsetting å redusere administrative byrder for både oppdragsgivere og leverandører. Videre er det en målsetting å avklare rettspørsmål, legge bedre til rette for at små og mellomstore bedrifter kan konkurrere om offentlige kontrakter, og legge bedre til rette for strategisk bruk av offentlige anskaffelser for å ivareta miljøhensyn, sosiale hensyn, innovasjon og andre samfunnshensyn.

Revisjonen av anskaffelsesdirektivene er en del av EUs handlingsplan for det indre marked, som skal bidra til økt økonomisk vekst gjennom en revitalisering av det indre markedet. Den er også et virkemiddel for å fremme målene i Europa 2020-strategien for «smart, bærekraftig og inkluderende vekst».

Anskaffelsesdirektivet erstatter direktiv 2004/18/EF, som i Norge er gjennomført i forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402 (anskaffelsesforskriften). Dette direktivet gjelder for klassisk sektor, det vil si de fleste offentlige oppdragsgivere. Forsyningsdirektivet erstatter direktiv 2004/17/EF, som i Norge er gjennomført i forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene av 7. april 2006 nr. 403 (forsyningsforskriften). Dette direktivet gjelder for sektorene vann- og energiforsyning, transport og posttjenester. Konesjonskontraktordirektivet er helt nytt og omfatter både tjenestekonesjonskontrakter og bygge- og anleggskonesjoner. Tjenestekonesjonskontrakter er unntatt fra anskaffelsesregelverket i dag, mens anskaffelsesforskriften inneholder noen bestemmelser om bygge- og anleggskonesjoner. Fristen for å gjennomføre direktivene i EU er 18. april 2016.

1.3 Nærmere om innholdet i de nye anskaffelsesdirektivene

Europaparlaments- og rådsdirektiv 2014/24/EU av 26. februar 2014 om offentlige innkjøp

Anskaffelsesdirektivet regulerer hvilken fremgangsmåte det offentlige skal følge ved innkjøp av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider. Direktivet gjelder for statlige myndigheter, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer. Offentligrettslige organer er organer som har en nærmere definert tilknytning til det offentlige. Direktivet gjelder bare for kontrakter med en verdi som overstiger nærmere bestemte terskelverdier.

Det fremgår av direktivet at offentlige oppdragsgivere må opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om likebehandling, gjennomsiktighet og ikke-diskriminering i forbindelse med anskaffelser. Direktivet inneholder detaljerte prosedyrekrav som skal sikre overholdelse av disse grunnleggende prinsippene, herunder bestemmelser om blant annet krav til kunngjøring, tillatte anskaffelsesprosedyrer, kravspesifikasjoner, kvalifikasjonskrav, dokumentasjonskrav, tildelingskriterier, kontraktsvilkår og avvisning.

Direktivet inneholder en rekke nye bestemmelser som skal bidra til å realisere EUs målsettinger med revisjonsarbeidet.

Det innføres nye regler om elektronisk kommunikasjon. Medlemsstatene pålegges å bruke elektronisk kommunikasjon i anskaffelsesprosessen frem til

inngåelse av kontrakt. Blant annet stilles det krav om at konkurransegrunnlaget gjøres tilgjengelig elektronisk, og at leverandører innleverer forespørsler om å delta i konkurranser og tilbud, elektronisk.

Kravene til dokumentasjon fra leverandørene forenkles. Blant annet legges det i større grad opp til bruk av egenerklæring som foreløpig bevis for at leverandørene oppfyller kvalifikasjonskravene og utvelgelseskriteriene, og for fravær av avvisningsgrunner. Oppdragsgiver er kun forpliktet til å kreve at leverandøren som har vunnet konkurransen, fremlegger den etterspurte dokumentasjonen.

Det åpnes for forhandlinger i større utstrekning enn i dag ved at adgangen til å velge anskaffelsesprosedyrene konkurranse med forhandling, og konkurransepreget dialog, utvides. Dessuten innføres en ny prosedyre som skal bidra til innovasjon – innovasjonspartnerskap. Det åpnes også for at ikke-statlige myndigheter kan kunngjøre konkurranse ved en forhåndskunngjøring, som er en enklere måte å kunngjøre på.

Skillet mellom prioriterte tjenester (tjenester som i dag fullt ut er omfattet av direktivets prosedyre-regler), og uprioriterte tjenester (tjenester som i dag bare i meget begrenset grad er regulert av direktivet), oppheves. De fleste av dagens uprioriterte tjenester, blant annet helse-, sosial-, kultur- og utdanningstjenester, underlegges egne og mer fleksible regler enn de tjenestene som fullt ut er omfattet av direktivet. Disse reglene innebærer ikke omfattende prosedyrekrav, men det stilles visse grunnleggende krav til gjennomsiktighet og likebehandling, inkludert et krav om kunngjøring.

Medlemsstatene pålegges å treffe egnede tiltak for å sikre at leverandørene etterlever gjeldende nasjonale og internasjonale regelverk om miljø, arbeidsforhold og sosiale forhold i forbindelse med gjennomføring av offentlige kontrakter. Handlingsrommet for å trekke inn slike hensyn på ulike steg i anskaffelsen, utvides.

Endelig inneholder direktivet nye bestemmelser om forvaltning av anskaffelsesregelverket. Det skal tilbys gratis informasjon og veiledning om tolkning og anvendelse av regelverket. Videre skal medlemsstatene påse at myndighetene eller egnede organer skal kunne kontrollere at anskaffelsesreglene etterleveres. Hvis disse kontrollmyndighetene konstaterer spesifikke brudd eller systematiske problemer, skal de kunne rapportere sine funn, for eksempel til nasjonale parlament eller ombudsmenn. Medlemsstatene skal også hvert tredje år utarbeide en rapport som skal sendes til EU-kommisjonen. Den skal inneholde informasjon om eventuelle strukturelle eller tilbakevendende problemer med anskaffelsesreglene, om små og mellomstore bedrifters deltakelse, korrupsjon

m.m. Norge og de andre EFTA-statene skal rapportere til EFTAs overvåkningsorgan.

Europaparlaments- og rådsdirektiv 2014/25/EU av 26. februar 2014 om innkjøp foretatt av enheter som driver virksomhet innenfor vann- og energiforsyning, transport og posttjenester

Forsyningsdirektivet regulerer hvilken fremgangsmåte oppdragsgivere som driver virksomhet innenfor vann- og energiforsyning, transport og posttjenester skal følge ved innkjøp av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider som er knyttet til utøvelse av disse forsyningsaktivitetene. I likhet med anskaffelsesdirektivet gjelder forsyningsdirektivet for statlige myndigheter, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer. I tillegg gjelder forsyningsdirektivet for offentlige foretak og for andre virksomheter som utøver forsyningsaktivitet på grunnlag av enerett eller særrett.

Mange av bestemmelsene i forsyningsdirektivet er helt eller delvis sammenfallende med anskaffelsesdirektivets regler. I slike tilfeller er endringene i anskaffelsesdirektivet som er beskrevet ovenfor, innarbeidet også i det nye forsyningsdirektivet. Det er imidlertid ikke alle endringene i prosedyrereglene for klassisk sektor som er relevante for forsyningssektorene. Dette skyldes at bestemmelsene i forsyningsdirektivet er gjennomgående mer fleksible, og prosedyrereglene er ikke like omfattende og detaljerte. I tillegg inneholder dette direktivet høyere terskelverdier enn anskaffelsesdirektivet. Dette skyldes at aktivitetene innen forsyningssektorene normalt er mer konkurranseorienterte enn klassisk statlig og kommunal virksomhet. Behovet for detaljerte regler for å sikre effektive innkjøp er dermed mindre, mens behovet for fleksibilitet er større.

Det er også gjort enkelte endringer som er spesifikke for forsyningssektorene. Det er tatt inn et generelt unntak for oppdragsgivere som driver leting etter olje og gass, siden denne sektoren er funnet å være utsatt for tilstrekkelig konkurranse. Det er også gjort endringer i prosedyren for å få fritak fra direktivet for andre aktiviteter når aktiviteten er utsatt for tilstrekkelig konkurranse. Det gjøres også enkelte endringer knyttet til bruk av rammeavtaler og avvisning av tilbud på grunn av forhold ved leverandøren.

Europaparlaments- og rådsdirektiv 2014/23/EU av 26. februar 2014 om tildeling av konsesjonskontrakter

Konsesjonskontraktdirektivet regulerer hvilken fremgangsmåte oppdragsgivere skal følge ved inngåelse av konsesjonskontrakter om tjenester eller bygge- og anleggsarbeider. Direktivet gjelder både klassisk sektor og forsyningssektorene, og omfatter

de samme oppdragsgiverne som anskaffelsesdirektivet og forsyningsdirektivet.

En konsesjonskontrakt er definert som en gjensidig bebyrdende avtale om tjenester eller bygge- og anleggsarbeider, hvor vederlaget for tjenesten eller bygge- og anleggsarbeidet som skal utføres, enten utelukkende består av retten til å utnytte tjenesten eller bygge- og anleggsarbeidet eller i en slik rett sammen med betaling. Dette innebærer at driftsrisikoen må være overført til leverandøren, det vil si at leverandøren ikke er garantert å få dekket sine investeringer eller driftskostnader knyttet til gjenstanden for konsesjonskontrakten.

Det gamle anskaffelsesdirektivet fastsetter noen regler for tildeling av bygge- og anleggskonsesjoner. I dag er det derimot ikke gitt egne prosedyreregler for tildeling av tjenestekonsesjonskontrakter. EØS-avtalens grunnleggende prinsipper om likebehandling, gjennomsiktighet og ikke-diskriminering gjelder likevel ved tildeling av alle slike konsesjonskontrakter som kan påvirke samhandelen i EØS-området. Formålet med konsesjonskontraktdirektivet er å klargjøre oppdragsgivers plikter og hindre konkurransevridning.

Det fremgår av konsesjonskontraktdirektivet at kontraktene er underlagt en kunngjøringsplikt, men ikke like detaljerte prosedyrekrav som i de andre direktivene. Det er fastsatt en terskelverdi på 44 mill. NOK. De andre direktivene inneholder betydelig lavere terskelverdier enn dette for andre kontrakter enn bygge- og anleggskontrakter. EØS-rettens grunnleggende prinsipper og prosessuelle garantier må overholdes. Det er generell adgang til å forhandle med leverandørene. Konsesjonskontraktens varighet skal begrenses til den tid som er nødvendig for leverandøren for å tjene inn sine investeringer med tillegg av en rimelig avkastning.

1.4 Administrative og økonomiske konsekvenser

Nye krav til elektronisk kommunikasjon og innlevering av elektroniske egenerklærings skjemaer som foreløpig bevis utgjør betydelige forenklingstiltak som vil bidra til å redusere transaksjonskostnadene for både offentlige oppdragsgivere og leverandører. Hvor stor reduksjon i de samlede kostnadene for offentlige anskaffelser dette vil gi opphav til, er vanskelig å fastslå.

De nye anskaffelsesdirektivene inneholder også flere bestemmelser som skal bedre små og mellomstore bedrifters tilgang til offentlige kontrakter, og slik styrke konkurransen om offentlige kontrakter over EØS-terskelverdiene. Dette vil bedre disse aktørenes forretningsmuligheter, mens styrket konkurranse vil kunne gi reduserte anskaffelseskostnader og/eller bedre behovsdekning for de offentlige oppdragsgiverne.

Samtidig pålegges medlemsstatene å treffe egne tiltak for å sikre at leverandørene etterlever gjeldende nasjonale og internasjonale regelverk om miljø, arbeidsforhold og sosiale forhold i forbindelse med gjennomføring av offentlige kontrakter. Medlemsstatene gis stor frihet til å beslutte hvordan disse forpliktelsene skal følges opp nasjonalt. Kravene vil kunne påføre både leverandører og offentlige oppdragsgivere økte kostnader, men kostnadene forbundet med dette avhenger av hvilke nasjonale tiltak som gjennomføres. Det er heller ikke mulig å anslå størrelsen på kostnadsøkninger knyttet til direktivenes krav til universell utforming.

Brukerne av regelverket vil ha behov for veiledning om nytt, revidert regelverk om offentlige anskaffelser. Dette vil inngå i den ordinære veiledningen til Direktoratet for forvaltning og IKT.

1.5 Konklusjon og tilråding

Anskaffelsesdirektivet og forsyningsdirektivet inneholder en del endringer sammenlignet med dagens direktiver som et stykke på vei gjør reglene enklere og mer fleksible. Direktivene reduserer administrative byrder for både offentlige oppdragsgivere og leverandører, avklarer rettsspørsmål, legger bedre til rette for at små og mellomstore bedrifter kan konkurrere om offentlige kontrakter og legger bedre til rette for ivaretagelse av miljøhensyn, sosiale hensyn, innovasjon og andre samfunnshensyn.

Offentlige oppdragsgivere må allerede i dag overholde grunnleggende prinsipper om likebehandling, åpenhet og ikke-diskriminering når de tildeler konsesjonskontrakter. Konsesjonskontraktdirektivet innebærer en klargjøring av disse forpliktelsene, samtidig som forpliktelsene blir mer detaljert regulert.

Nærings- og fiskeridepartementet tilrår at Norge deltar i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av direktiv 2014/24/EU om offentlige innkjøp, direktiv 2014/25/EU om innkjøpsregler for forsyningssektorene og direktiv 2014/23/EU om tildeling av konsesjonskontrakter. Utenriksdepartementet slutter seg til dette.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Else-May Botten, Ingrid Heggø, Odd Omland og Knut Storberget, fra Høyre, Frank Bakke-Jensen, Ingunn Foss, Gunnar Gundersen og Ove Trellevik, fra Fremskrittspartiet, Sivert Bjørnstad, Oskar J. Grimstad og Morten Ørsal Johansen, fra Kristelig Folkeparti, Line Henriette Hjemdal, fra Senterpartiet, lederen Geir Polle-

stad, fra Venstre, Pål Farstad, og fra Sosialistisk Venstreparti, Torgeir Knag Fylkesnes, viser til Prop. 114 S (2015–2016).

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, slutter seg til de vurderingene som er gjort i proposisjonen.

Flertallet tilrår Stortinget å samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 97/2016 av 29. april 2016 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2014/24/EU om offentlige innkjøp, direktiv 2014/25/EU om innkjøpsregler for forsyningssektorene og direktiv 2014/23/EU om tildeling av konsesjonskontrakter.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at de to direktivene om offentlige innkjøp og om innkjøpsregler på ingen måte imøtekommer den kritikken som i økende grad er reist mot regelverket for offentlige innkjøp både i Norge og i andre europeiske land. Ifølge CEMR, Europarådets forum for kommuner og regioner, har innkjøpsreglene vært så innfløkte at de er mer skadelige enn nyttige. De fungerer i altfor stor grad som en tvangstrøye for kommuner og andre offentlige instanser. På en høring i Europaparlamentet var anbudsprosesser som skulle ha bidratt til konkurranse – ifølge CEMR – «blitt dyrere, kompliserte og mer konfliktskapende for alle parter».

Disse medlemmer viser til at CEMR, som også KS er medlem av, i flere år har vist til at regelverket omkring offentlige innkjøp stadig utløser rettsaker, slik at juridisk trygghet ofte blir viktigere enn å utforme anbudet slik at oppdraget kan utføres best mulig. Med stadig mer kompliserte krav til anbudsprosessene og med mer adgang til å klage på vedtak, krever det stor kompetanse å sette seg inn i anbudsprosedyrene, å utforme anbudsdokumentene og å gjennomføre vurderingen av de tilbudene som kommer inn på en slik måte at ingen klager. Det gjør innkjøpet eller byggeprosjektet dyrere – stikk i strid med det som var hensikten med anbudskravet. Det fører også til at små og mellomstore selskaper gir opp å vinne fram i slike anbudsprosesser.

Disse medlemmer viser videre til at CEMR i 2009 vedtok et charter om lokale og regionale tjenester som går inn for en kraftig begrensning av hvilke oppdrag som bør utløse anbud på EU-nivå. Lokale myndigheter bør ha en grunnleggende rett til å bestemme når de skal legge oppdrag ut til åpen anbudskonkurranse og når de ikke skal det. Tjenester av lokal karakter bør ikke utløse slike anbud.

CEMR har i flere sammenhenger reist krav om at kommunale og andre offentlige oppdragsgivere må

gis større frihet til å velge hvordan de skal innrette seg når det gjelder innkjøp og byggeoppdrag. Det viktigste kravet til CEMR er at det må være opp til kommunene hva som skal legges ut på anbud – og hva kommunene kan utføre med egne ansatte uansett organisasjonsform.

Komiteen viser også til sine merknader i Innst. 358 L (2015–2016) Innstilling fra næringskomiteen om lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven), Prop. 51 L (2015–2016).

3. Uttalelse fra utenriks- og forsvarskomiteen

Komiteens utkast til innstilling ble 26. mai 2016 oversendt utenriks- og forsvarskomiteen til uttalelse. Utenriks- og forsvarskomiteen uttaler følgende i brev av 1. juni 2016:

«Utenriks- og forsvarskomiteens medlemmer slutter seg til næringskomiteens utkast til innstilling til Prop. 114 S (2015–2016) og har ingen ytterligere kommentarer.»

4. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Stortinget samtykker i godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 97/2016 av 29. april 2016 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2014/24/EU om offentlige innkjøp, direktiv 2014/25/EU om innkjøpsregler for forsyningssektorene og direktiv 2014/23/EU om tildeling av konsesjonskontrakter.

Oslo, i næringskomiteen, den 2. juni 2016

Geir Pollestad
leder

Odd Omland
ordfører

