



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Prop. 147 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om endringer i anskaffelsesloven
(samfunnshensyn mv.)



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENT

Prop. 147 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om endringer i anskaffelsesloven
(samfunnshensyn mv.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	7	6.1.1	Norges EØS-rettslige forpliktelser	32
1.1	Innledning	7	6.1.2	Nasjonal rett	32
1.2	Nærmere om innholdet i proposisjonen	9	6.2	Utvalgets forslag	32
			6.3	Høringsinstansenes syn	33
			6.3.1	Overordnet om høringsinstansenes syn	33
2	Bakgrunn for lovforslaget	11	6.3.2	Kravet om innretning av anskaffelsespraksis	33
2.1	Anskaffelsesutvalget	11	6.3.3	Kravet om rutiner	33
2.2	Høring	11	6.4	Departementets vurdering	34
2.2.1	NOU 2023: 26 Ny lov om offentlige anskaffelser – første delutredning	11	6.4.1	Overordnet om departementets forslag	34
2.2.2	NOU 2024: 9 Ny lov om offentlige anskaffelser – andre delutredning	13	6.4.2	Hvilke samfunnshensyn som er omfattet av plikten til å ha anskaffelsesstrategi og -rutiner	35
2.3	Lovrevisjonen og andre prosesser	15	6.4.3	Nærmere om kravet om anskaffelsesstrategi	36
2.3.1	Revisjon av anskaffelses- direktivene	15	6.4.4	Nærmere om kravet om anskaffelsesrutiner	37
2.3.2	Nærmere om departementets lovarbeid	16			
3	Kort om gjeldende regelverk om offentlige anskaffelser	18	7	Sikkerhet og beredskap	38
			7.1	Gjeldende rett	38
4	Endringer i anskaffelseslovens formålsbestemmelse	20	7.1.1	Norges EØS-rettslige forpliktelser	38
4.1	Gjeldende rett	20	7.1.2	Nasjonal rett	38
4.1.1	Norges EØS-rettslige forpliktelser	20	7.2	Utvalgets forslag	39
4.1.2	Nasjonal rett	20	7.3	Høringsinstansenes syn	40
4.2	Utvalgets forslag	21	7.4	Departementets vurdering	40
4.3	Høringsinstansenes syn	21	8	Klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser	42
4.4	Departementets vurdering	24	8.1	Gjeldende rett	42
5	Overordnet vurdering av samfunnshensyn	26	8.1.1	Norges EØS-rettslige forpliktelser	42
5.1	Innledning	26	8.1.2	Nasjonal rett	42
5.2	Samfunnshensyn ivaretas ikke bare gjennom anskaffelsesregelverket	26	8.2	Utvalgets forslag	42
			8.3	Høringsinstansenes syn	43
			8.3.1	Overordnet om klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser	43
5.3	Samfunnshensyn som bør omfattes av anskaffelses- regelverket	27	8.3.2	Nærmere om utvalgets forslag til bestemmelse om grønn omstilling	44
5.3.1	Innledning	27	8.3.3	Nærmere om utvalgets forslag til bestemmelse om standardiserte minimumskrav	46
5.3.2	Klima- og miljøhensyn	27	8.4	Departementets vurdering	47
5.3.3	Sosiale hensyn	28	8.4.1	Videreføring av hovedregelen om minimum 30 prosent vektning av klima- og miljøhensyn	47
5.3.4	Sikkerhet og beredskap	29	8.4.2	Nærmere om departementets forslag til bestemmelse om klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser	48
5.3.5	Innovasjon	29			
5.4	Virkeområde for bestemmelser om samfunnshensyn	29			
6	Plikt til å ha en anskaffelses- strategi og -rutiner om samfunnshensyn	32			
6.1	Gjeldende rett	32			

8.4.3	Nærmere om departementets forslag til regulering av standardiserte minimumskrav og -kriterier	51	10.3.7	Øvrige innspill	72
			10.4	Departementets vurdering	73
			10.4.1	Spørsmålet om det bør innføres plikt til å stille krav eller kriterier	73
9	Sosial bærekraft	54	10.4.2	Grunnleggende menneske-rettigheter og anstendige arbeidsforhold	73
9.1	Lønns- og arbeidsvilkår	54			
9.1.1	Gjeldende rett	54	10.4.3	Oppdragsgiver bør motvirke brudd på menneskerettighetene ...	75
9.1.2	Utvalgets forslag	55	10.4.4	Nærmere om risikovurderingen ...	75
9.1.3	Høringsinstansenes syn	55	10.4.5	Reglenes innslagspunkt	75
9.1.4	Departementets vurdering	56	10.4.6	Kontrollplikt	76
9.2	Krav om kontraktsvilkår om betaling av lønn og annen godtgjørelse via bank eller annet foretak med rett til å drive betalingsformidling	59	11	Innovasjon i offentlige anskaffelser	77
9.2.1	Gjeldende rett	59	11.1	Gjeldende rett	77
9.2.2	Utvalgets forslag	59	11.1.1	Norges EØS-rettslige forpliktelser	77
9.2.3	Høringsinstansenes syn	59	11.1.2	Nasjonal rett	77
9.2.4	Departementets vurdering	59	11.2	Utvalgets forslag	77
9.3	Begrensning av antall ledd i leverandørkjeden	60	11.3	Høringsinstansenes syn	78
9.3.1	Gjeldende rett	60	11.4	Departementets vurdering	78
9.3.2	Utvalgets forslag	61	12	Sanksjoner ved brudd på kontraktsvilkår om samfunnshensyn	80
9.3.3	Høringsinstansenes syn	61			
9.3.4	Departementets vurdering	61	12.1	Gjeldende rett	80
9.4	Krav om kontraktsvilkår om bruk av lærlinger	63	12.1.1	Norges internasjonale forpliktelser	80
9.4.1	Gjeldende rett	63	12.1.2	Nasjonal rett	80
9.4.2	Utvalgets forslag	64	12.2	Utvalgets forslag	80
9.4.3	Høringsinstansenes syn	64	12.3	Høringsinstansenes syn	81
9.4.4	Departementets vurdering	65	12.4	Departementets vurdering	81
9.5	Dokumentasjon av skatte- og avgiftsmessige forhold	66	13	Forenkling av nasjonale prosedyreregler	83
9.5.1	Gjeldende rett	66			
9.5.2	Utvalgets forslag	66	13.1	Innledning	83
9.5.3	Høringsinstansenes syn	67	13.2	Nytt innslagspunkt for regelverket	84
9.5.4	Departementets vurdering	68	13.2.1	Gjeldende rett	84
10	Menneskerettigheter	70	13.2.2	Utvalgets forslag	84
10.1	Gjeldende rett	70	13.2.3	Høringsinstansenes syn	84
10.1.1	Norges EØS-rettslige forpliktelser	70	13.2.4	Departementets vurdering	85
10.1.2	Nasjonal rett	70	13.3	Opphevelse av anskaffelsesloven § 4 om grunnleggende prinsipper	86
10.2	Utvalgets forslag	70			
10.3	Høringsinstansenes syn	71	13.3.1	Gjeldende rett	86
10.3.1	Overordnet om høringsinstansenes syn	71	13.3.2	Utvalgets forslag	87
10.3.2	Grunnleggende menneske-rettigheter	71	13.3.3	Høringsinstansenes syn	88
10.3.3	Nærmere om risikovurderingen ...	71	13.3.4	Departementets vurdering	89
10.3.4	Krav eller kriterier	71	13.4	Rettighetshavere	89
10.3.5	Aktomhetsvurderinger etter modell fra åpenhetsloven	71	13.4.1	Gjeldende rett	89
10.3.6	Virkeområde	72	13.4.2	Utvalgets forslag	90
			13.4.3	Høringsinstansenes syn	91
			13.4.4	Departementets vurdering	92

14	Økonomiske og administrative konsekvenser	95	14.1.9	Sikkerhet og beredskap	97
14.1	Samfunnshensyn i offentlige anskaffelser	95	14.1.10	Universell utforming	97
14.1.1	Overordnet vurdering	95	14.1.11	Sanksjoner for brudd på kontraktsvilkår om samfunnshensyn	97
14.1.2	Anskaffelsesstrategi og -rutiner	95	14.2	Forenkling av nasjonale prosedyreregler	97
14.1.3	Klima- og miljøhensyn	96	15	Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget ...	99
14.1.4	Krav til lønns- og arbeidsvilkår, betaling via bank og begrensning i leverandørkjeden	96	15.1	Endringer i anskaffelsesloven	99
14.1.5	Økt innslagspunkt for krav om bruk av lærlinger	96	Forslag til lov om endringer i anskaffelsesloven (samfunnshensyn mv.)	110	
14.1.6	Menneskerettigheter	96			
14.1.7	Innovasjon	96			
14.1.8	Lavere innslagspunkt for dokumentasjon av skatte- og avgiftsmessige forhold	97			

Prop. 147 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om endringer i anskaffelsesloven (samfunnshensyn mv.)

*Tilråding fra Nærings- og fiskeridepartementet 15. mai 2025,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

1.1 Innledning

Nærings- og fiskeridepartementet fremmer i denne proposisjonen forslag til endringer i lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven). Forslagene tar sikte på å samle og til en viss grad samordne bestemmelsene om samfunnshensyn i offentlige anskaffelser. I tillegg legges det til rette for å innføre enklere regler om mindre offentlige anskaffelser. Denne proposisjonen er første steg i revisjonen av anskaffelsesregelverket.

Anskaffelsesloven med tilhørende forskrifter regulerer hvordan det offentlige skal gå frem ved anskaffelser av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider. Anskaffelsesregelverket er i stor grad gjennomføring av EØS-rettslige forpliktelser, og over visse terskelverdier kan virksomheter i hele EØS delta i konkurransen om offentlige kontrakter i Norge. Tilsvarende får norske virksomheter mulighet til å delta i konkurranser om offentlige kontrakter i EØS. Norske myndigheter har større handlingsrom i regulering av kontrakter som ikke omfattes av EØS-reglene.

God ressursutnyttelse i offentlige virksomheter er viktig for å få mest mulig velferd for ressursene som er til rådighet. I Norge løses mange tjenester i offentlig sektor, og Statistisk Sentralbyrås tall for 2023 viser at det offentlige kjøpte bygge- og anleggsarbeider, varer og tjenester for om lag 780 milliarder kroner. Et regelverk som legger til rette for gode anskaffelsesprosesser og effektiv konkurranse om kontraktene er derfor viktig. Siden offentlige midler er knappe, er det viktig at anskaffelsene gjennomføres effektivt. Et godt regelverk om offentlige anskaffelser vil bidra til dette. Offentlige anskaffelser er også et viktig marked for næringslivet. Hvordan offentlige anskaffelser gjennomføres, kan påvirke private virksomheters markedsadferd, og utviklingen i offentlig sektor og næringslivet. Effektiv konkurranse om kontraktene er et viktig virkemiddel for velfungerende markeder.

Anskaffelsesregelverket inneholder en rekke samfunnshensyn, som kan eller skal ivaretas i offentlige anskaffelser. Regjeringen har i Hurdalsplattformen signalisert at den vil endre regel-

verket og praksis for offentlige anskaffelser slik at det støtter viktige mål som bærekraft, anstendige lønns- og arbeidsvilkår, bruk av lærlinger, innovasjon og lokale ringvirkninger. Videre skal offentlige anskaffelser utformes og kontraktsstørrelsen tilpasses slik at norske bedrifter kan delta i konkurransen.

Endringene departementet foreslår i denne proposisjonen er blant annet endringer i lovens formålsbestemmelse, i regelverkets bestemmelser om samfunnshensyn og lovendringer som er nødvendige for senere å kunne forenkle prosedyreregler som ligger i forskrift.

Departementet foreslår å justere og presisere lovens formålsbestemmelse, slik at begrepet *bærekraft* tas inn i ordlyden. Det foreslås også en definisjon av bærekraft, for å synliggjøre og tydeliggjøre sammenhengen mellom effektivitet og bærekraft. Formålsbestemmelsen gir ikke opphav til konkrete rettigheter og plikter, men vil kunne gi veiledning når det er uklart hvordan en bestemmelse i regelverket skal forstås.

Departementet foreslår videre å samle, tydeliggjøre og til en viss grad samordne bestemmelsene om samfunnshensyn i anskaffelsesregelverket, og å ta bestemmelsene inn i loven. De siste årene er det gjennomført en rekke endringer i reglene om samfunnshensyn i offentlige anskaffelser. Dette er regler om klima- og miljøhensyn og sosial bærekraft i offentlige anskaffelser. På disse områdene foreslår departementet i hovedsak å videreføre innholdet i reglene. Samlet sett innebærer endringene at reglene om samfunnshensyn er blitt skjerpet de siste årene.

Norge har nasjonale mål for å redusere klimagassutslipp og forurensning, samt for å ta vare på naturmangfold. 1. januar 2024 trådte derfor nye regler som styrker klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser i kraft. Endringene skjerper oppdragsgivers plikt til å legge vekt på klima- og miljøhensyn i sine anskaffelser. Formålet med endringen var å legge til rette for at oppdragsgivere gjennom sine anskaffelser bidrar til å redusere klimaavtrykket og miljøbelastningen, og fremme klimavennlige løsninger. Reglene innebærer at klima- og miljøhensyn som hovedregel skal vektes med minimum 30 prosent i offentlige anskaffelser.

I tillegg har regjeringen startet utviklingen av en Norgesmodell for offentlige anskaffelser. Dette er en viktig del av arbeidet for å fremme et trygt og seriøst arbeidsliv, og bevare den norske arbeidslivsmodellen. Norgesmodellen utvikles trinnvis, foreløpig med fokus på bygge- og

anleggsnæringen og renholdsbransjen. Dette er bransjer med særlig risiko for arbeidslivskriminalitet.

Som ledd i første trinn i arbeidet har Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet vedtatt forskrifter som pålegger oppdragsgiver å stille og følge opp bestemte kontraktsvilkår i offentlige anskaffelser. Kravene gjelder lønns- og arbeidsvilkår, betaling av lønn og annen godtgjørelse via bank eller annet foretak med rett til å drive betalingsformidling, obligatorisk tjenstepensjon (OTP) og HMS-kort. Også disse reglene trådte i kraft 1. januar 2024. Som ledd i andre trinn, vedtok Kunnskapsdepartementet 22. januar 2025 endringer i forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter. Endringene innebærer en innskjerping av plikten, slik at oppdragsgiver skal stille krav om at minst ti prosent av arbeidet utføres av lærlinger, og at minst én person av dem som deltar i arbeidet med å oppfylle kontrakten skal være lærling. Endringene trer i kraft 1. august 2025.

Forslaget som nå legges frem innebærer i hovedsak en videreføring av dagens bestemmelser om samfunnshensyn. Departementet foreslår imidlertid at sikkerhet og beredskap tas inn som et nytt samfunnshensyn i loven. Sett på bakgrunn av den geopolitiske situasjonen er det etter departementets vurdering viktig å synliggjøre handlingsrommet for å ta slike hensyn i offentlige anskaffelser.

Departementet foreslår også å innføre en plikt til å ha strategi og rutiner, som vil innebære at oppdragsgiver skal arbeide strategisk med samfunnshensyn i sin anskaffelsespraksis. I tillegg foreslår departementet en viss grad av samordning av innslagspunktet til de ulike samfunnshensynene.

Videre foreslår departementet lovendringer med sikte på å forenkle regelverket. Departementet foreslår en økning av innslagspunktet for regelverket, slik at regelverket kun skal gjelde anskaffelser over 300 000 kroner eksklusive merverdiavgift. I tillegg foreslår departementet lovendringer som legger til rette for å vedta enklere regler for anskaffelser som ikke er omfattet av EØS-regelverket i forskrift. Disse endringene vil tydeliggjøre forskjellene mellom den EØS-baserte delen av regelverket, og de nasjonale reglene. Departementet foreslår også å tydeliggjøre hvilke leverandører som har rettigheter etter anskaffelsesregelverket, og hvilke leverandører som ikke har slike rettigheter.

1.2 Nærmere om innholdet i proposisjonen

Kapittel 2 gir en oppsummering av bakgrunnen for forslagene som fremmes i denne proposisjonen. I tillegg redegjøres det for forholdet til og virkningene av at Europakommisjonen har startet en prosess med å revidere EU-regelverket om offentlige anskaffelser. I kapittel 3 gis en kort oversikt over strukturen i dagens regelverk.

Kapittel 4 behandler lovens formålsbestemmelse. Departementet foreslår at lovens formål skal være å fremme effektiv og bærekraftig bruk av samfunnets ressurser, og at begrepet *bærekraftig* defineres i formålsbestemmelsen. Departementet foreslår å videreføre allmennhetens tillit til gjennomføringen av offentlige anskaffelser som en viktig del av lovens formål.

I kapittel 5 foretar departementet en overordnet vurdering av samfunnshensyn i offentlige anskaffelser. Departementet viser blant annet til at flere samfunnshensyn også er omfattet av annen regulering og andre virkemidler, slik at ytterligere regulering gjennom offentlige anskaffelser kun er et supplement. Kapitlet behandler også effekter av at samfunnshensyn er en del av anskaffelsesregelverket og innslagspunktene for samfunnshensyn i regelverket.

Departementet foreslår i kapittel 6 at det tas inn en bestemmelse i anskaffelsesregelverket som pålegger oppdragsgiver en plikt til å ha en anskaffelsesstrategi og -rutiner. Etter departementets vurdering kan en slik bestemmelse bidra til at oppdragsgiver følger opp samfunnsyn på en mer helhetlig og effektiv måte.

I kapittel 7 foreslår departementet å innføre en bestemmelse om adgangen til å ta hensyn til sikkerhet og beredskap i offentlige anskaffelser. Formålet med bestemmelsen er å tydeliggjøre oppdragsgivers adgang til å ivareta sikkerhets- og beredskapshensyn i offentlige anskaffelser. Departementet foreslår ikke å innføre krav om at det tas slike hensyn, men bestemmelsen vil synliggjøre adgangen til dette. Bestemmelsen endrer ikke oppdragsgivers nåværende handlingsrom, men kan skape bevissthet hos oppdragsgiver til å vurdere i forkant om det er særlige sikkerhets- og beredskapshensyn som er relevante i en konkret anskaffelse.

I kapittel 8 foreslår departementet i hovedsak å videreføre dagens bestemmelse om klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser. Departementet foreslår et nytt unntak fra bestemmelsen dersom kravene går på bekostning av vesentlige interesser innenfor helse, sikkerhet eller bered-

skap. I tillegg foreslår departementet en bestemmelse om standardiserte minimumskrav og -kriterier om klima og miljø. Bestemmelsen klargjør forholdet mellom klima- og miljøbestemmelsen og standardiserte minimumskrav og -kriterier, og det foreslås at departementet får hjemmel til å gi forskrifter om standardiserte minimumskrav og -kriterier om klima og miljø.

Kapittel 9 gjelder krav til sosial bærekraft. Departementet foreslår i punkt 9.1, 9.2 og 9.3 i hovedsak en videreføring av reglene om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser, krav om kontraktsvilkår om betaling av lønn og annen godtgjørelse via bank eller annet foretak med rett til å drive betalingsformidling og regler om begrensning av antall ledd i leverandørkjeden. Kravene om kontraktsvilkår om bruk av lærlinger behandles i punkt 9.4. Departementet foreslår en videreføring av reglene om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger, men reglenes innslagspunkt justeres til kunngjøringspliktige anskaffelser. I punkt 9.5 foreslår departementet i all hovedsak en videreføring av reglene om dokumentasjon av skatte- og avgiftsmessige forhold, med en justering av bestemmelsens innslagspunkt. Det foreslås at regelen skal gjelde fra lovens innslagspunkt.

Departementet foreslår i kapittel 10 i hovedsak en videreføring av reglene om menneskerettigheter. Dette innebærer en plikt for oppdragsgiver til å ha strategi og rutiner om menneskerettigheter der dette er relevant. I tillegg bør oppdragsgiver stille krav eller kriterier for å motvirke brudd på grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold i anskaffelser med risiko for slike brudd.

I kapittel 11 foreslår departementet en egen bestemmelse om innovasjon i offentlige anskaffelser. Bestemmelsen synliggjør mulighetene oppdragsgiver har til å fremme innovasjon ved bruk av offentlige anskaffelser.

Departementet foreslår i kapittel 12 en bestemmelse om sanksjoner for brudd på kontraktsvilkår om bestemte samfunnshensyn. Sanksjonsbestemmelsen foreslås å gjelde forpliktelser knyttet til kontraktsvilkår, og vil derfor gjelde både når oppdragsgiver har en plikt til og når oppdragsgiver velger å stille kontraktsvilkår om samfunnshensyn.

I kapittel 13 skriver departementet om forenkling av nasjonale prosedyreregler i offentlige anskaffelser. Proposisjonens punkt 13.2 behandler forslag til nytt innslagspunkt for når anskaffelsesregelverket kommer til anvendelse. Departementet foreslår at innslagspunktet heves til

300 000 kroner eksklusive merverdiavgift. Punkt 13.3 gjelder opphevelse av anskaffelsesloven § 4. Opphevelsen vil innebære at de EØS-rettslige grunnleggende prinsippene ikke lenger vil gjelde for offentlige anskaffelser uten en EØS-dimensjon. I punkt 13.4 foreslår departementet å endre og tydeliggjøre reglene om hvem som har rettigheter etter anskaffelsesregelverket. Forslaget innebærer at virksomheter etablert i stater med internasjonal avtale som regulerer markedstilgang i offentlige anskaffelser som Norge er forpliktet av, har status som rettighetshaver i det omfang som følger av den aktuelle avtalen. Departementet foreslår også at virksomheter etablert i stater uten internasjonale avtaler om markedstilgang i offentlige anskaffelser kan delta i offentlige anskaffelser, men ikke få status som rettighetshaver.

I kapittel 14 behandles lovforslagets økonomiske og administrative konsekvenser. Gjennom å ivareta samfunnshensyn i sine anskaffelser, bidrar offentlige oppdragsgiver til økt oppnåelse

av ulike samfunnsmål. Det medfører en rekke samfunnsøkonomiske gevinster. Samtidig kan ivaretagelse av samfunnshensyn øke kompleksiteten i anskaffelsene og øke transaksjonskostnadene. Det kan også gi mindre konkurranse om offentlige anskaffelser, fordi økte krav til ivaretagelse av samfunnshensyn gjør det mer krevende å delta i konkurransen. Det kan videre være ressurskrevende å sørge for at alle offentlige oppdragsgiver har tilstrekkelig kunnskap, tid og ressurser til å følge opp samfunnshensyn, slik at de har en reell effekt. Gevinster og kostnader vil derfor variere for ulike samfunnshensyn og for de ulike anskaffelsene. Økning av innslagspunktet for regelverket og for krav om å ta samfunnshensyn, samt endringer som legger til rette for å vedta enklere regler for de minste offentlige anskaffelsene i forskrift, kan gi forenklingsgevinster. Enklere regler vil redusere ressursbruken knyttet til offentlige anskaffelser både for oppdragsgiver og leverandører.

2 Bakgrunn for lovforslaget

2.1 Anskaffelsesutvalget

Anskaffelsesutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 4. november 2022. Utvalget ble ledet av professor Halvard Haukeland Fredriksen ved Universitetet i Bergen. Utvalget hadde som mandat å gjennomgå regelverket om offentlige anskaffelser og komme med forslag til endringer. Mandatet var tredelt.

Den første delen handlet om anskaffelsesregelverkets struktur. I mandatet ble det pekt på at anskaffelsesregelverket har en komplisert struktur, og at dette kan føre til betydelig ressursbruk for både oppdragsgiver og leverandør. Det ble lagt vekt på at det er ønskelig med et mer oversiktlig regelverk.

I den andre delen fikk utvalget i oppdrag å foreslå forenkling av innholdet i regelverket, både over og under EØS-terskelverdi. Mandatet pekte på at det er mindre rom for forenkling i den delen av regelverket som bygger på EØS-rett.

I den tredje delen skulle utvalget foreslå forenkling og tydeliggjøring av bestemmelsene om klima og miljø og andre samfunnshensyn. Mandatet pekte på at anskaffelsesregelverket vil bli et stadig viktigere virkemiddel for å nå ulike samfunnsmål, og at dette øker kompleksiteten i regelverket. Utvalget skulle derfor se regelverket og de ulike samfunnshensynene i sammenheng, blant annet i lys av målet om effektiv bruk av samfunnets ressurser.

Anskaffelsesutvalget la frem sine utredninger 10. november 2023 og 16. mai 2024. Utredningene er trykket som NOU 2023: 26 *Ny lov om offentlige anskaffelser – første delutredning* og NOU 2024: 9 *Ny lov om offentlige anskaffelser – andre delutredning*.

I NOU 2023: 26 foreslo utvalget en ny struktur for regelverket der flere regler flyttes fra forskrift til lov. Utvalget kom med forslag til forenkling av regelverket, og gjennomgikk reglene om samfunnshensyn, og særlig klima- og miljøhensyn.

I NOU 2024: 9 foreslo utvalget endringer i regler om håndheving og tilsyn med regelverket, herunder reglene om erstatning. I tillegg så utvalget nærmere på enkelte spørsmål, blant annet sik-

kerhet og beredskap i offentlige anskaffelser og hensynet til lokale og regionale leverandører.

2.2 Høring

2.2.1 NOU 2023: 26 *Ny lov om offentlige anskaffelser – første delutredning*

Departementet sendte NOU 2023: 26 på høring 10. november 2023 med høringsfrist 10. februar 2024.

Høringen ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Direktorater og tilsyn
Klagenemnda for offentlige anskaffelser
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Regelrådet
Regjeringsadvokaten
Riksrevisjonen
Statens vegvesen

Kommunene
Fylkeskommunene

Landets regionale helseforetak

Høgskolene i Norge
Universitetene i Norge

Akademikerne
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Arkitektbedriftene i Norge
Bellona
Circular Norway
Den Norske Advokatforening
Den Norske Dommerforening
Etisk Handel Norge
Forening for forsvars- og sikkerhetsindustrien
Framtiden i våre hender
Frivillighet Norge
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
Greenpeace
Grønn Byggallianse
Hovedorganisasjonen Virke

IKT Norge
 KS – Kommunesektorens Organisasjon
 Landsorganisasjonen i Norge
 LCC Forum
 Maskinentreprenørenes Forbund
 Miljømerking Norge
 Miljøstiftelsen Zero
 Natur og Ungdom
 Norges Kommunerevisorforbund
 Norges Miljøvernforbund
 Norges Naturvernforbund
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 Rådgivende Ingeniørers Forening
 Skift – næringslivets klimaledere
 SMB Norge
 Standard Norge
 Stiftelsen Miljøfyrtårn
 Transparency International Norge
 Unio
 WWF (Verdens Naturfond)
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Inventura

Følgende instanser kom med realitetsmerknader til forslagene i NOU-en:

Forsvarsdepartementet
 Justis- og beredskapsdepartementet
 Samferdselsdepartementet

Arbeids- og velferdsdirektoratet
 Brønnøysundregistrene
 Direktoratet for forvaltning og økonomistyring
 Fiskeridirektoratet
 Forsvarets forskningsinstitutt
 Forsvarets logistikkorganisasjon
 Forsvarsmateriell
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
 Konkurransetilsynet
 Likestillings- og diskrimineringsombudet
 Miljødirektoratet
 Norges vassdrags- og energidirektorat
 Norad – Direktoratet for utviklingssamarbeid
 Politidirektoratet
 Politiets fellestjenester
 Regelrådet
 Regjeringsadvokaten
 Sjøfartsdirektoratet
 Skattedirektoratet
 Språkrådet
 Statens vegvesen
 Statistisk sentralbyrå
 Statsbygg

Arendal kommune
 Asker kommune
 Bergen kommune
 Bærum kommune
 Herøy kommune
 Hitra kommune
 Hå kommune
 Indre Østfold kommune
 Kinn kommune
 Kragerø kommune
 Kristiansand kommune
 Levanger kommune
 Lier kommune
 Lillesand kommune
 Notodden kommune
 Oslo kommune
 Porsgrunn kommune
 Regionalt Innkjøp i Kongsvingerregionen
 Skien kommune
 Steinkjer kommune
 Strand kommune
 Sør-Aurdal kommune
 Time kommune
 Tromsø kommune
 Trondheim Kommune
 Ulstein kommune
 Viken Vest Innkjøpssamarbeid
 Øvre Romerike Innkjøpssamarbeid
 Øvre Eiker Kommune

Innlandet fylkeskommune
 Nordland fylkeskommune
 Rogaland fylkeskommune
 Telemark fylkeskommune
 Trøndelag fylkeskommune
 Vestland fylkeskommune

Bane NOR SF
 Helse Midt-Norge RHF
 Helse Nord RHF
 Helse Sør-Øst RHF
 Helse Vest RHF
 Norsk helsenett SF
 Norsk Nukleær Dekommisjonering
 OFA IKS
 Sykehusbygg HF
 Sykehusinnkjøp HF

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
 Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
 UiT Norges arktiske universitet
 Universitetet i Bergen
 Universitetet i Oslo

Advokatforeningen

Akademikerforbundet
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Arkitektbedriftene i Norge
 Avfall Norge
 Bokhandlerforeningen
 Bygghåndverk Norge
 Coretta og Martin Luther King Institutt for
 fredsarbeid
 Egalia senter mot diskriminering
 Elektroarbeidernes Fagforening Vestland
 Etisk handel Norge
 Entreprenørforeningen Bygg- og Anlegg
 Fagforbundet og Norsk Folkehjelp
 Fairtrade Norge
 Forum for utvikling og miljø
 Framtiden i våre hender
 Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening
 Frivillighet Norge
 Grønn Byggallianse
 Hovedorganisasjonen Virke
 Ideelt Nettverk
 IKT Norge & GoforIT
 Kirkens Bymisjon
 Kollektivtrafikkforeningen
 KS – Kommunesektorens organisasjon
 Leverandørutviklingsprogrammet
 Landsorganisasjonen i Norge
 Lystgården og Bybonden i Bergen
 Maskinentreprenørenes Forbund
 Miljømerking Norge
 Nelfo
 NHO Luftfart
 NHO Transport
 Norges Døveforbund
 Norges Handikapforbund
 Norges kontaktpunkt for ansvarlig næringsliv
 Norges Kristne Råd
 Norges Naturvernforbund
 Norsk Arkivråd
 Norsk Bonde- og Småbrukarlag
 Norsk Industri
 Norsk kommunalteknisk forening
 Norsk Redaktørforening
 Norsk tolkeforening
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 Raftostiftelsen
 Redd Barna
 Regnskap Norge
 Rådgivende ingeniørers forening
 Samfunnsbedriftene
 Skift – Næringslivets klimaledere
 SMB Norge
 Standard Norge
 Stiftelsen Miljøfyrtårn
 Stopp Diskriminering

Transparency International Norge
 Unio
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
 ZERO

Abakus AS
 Advokatfirmaet Haavind AS
 Atea AS
 Heidelberg Materials Norway AS
 Innkjøpskontoret AS
 Inventura og Inventura Advokat
 Kommunal Landspensjonskasse
 Nordea Bank Abp
 Sichuan Road & Bridge Corporation Ltd.
 Universell Utforming AS
 Vaar Advokat AS

Følgende instanser svarte at de ikke hadde merknader til forslagene:

Sokkeldirektoratet

2.2.2 NOU 2024: 9 Ny lov om offentlige anskaffelser – andre delutredning

Departementet sendte NOU 2024: 9 høring 16. mai 2024. Høringsfristen var 31. august 2024. Følgende instanser ble oppfordret til å avgi høringssvar:

Departementene

Direktoratet og tilsyn
 Bane NOR SF
 Klagenemnda for offentlige anskaffelser
 Landets regionale helseforetak
 Ligestillings- og diskrimineringsombudet
 Regelrådet
 Regjeringsadvokaten
 Riksrevisjonen
 Statens vegvesen
 Statsbygg

Kommunene
 Fylkeskommunene

Universitetene i Norge
 Høgskolene i Norge

Akademikerne
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Arkitektbedriftene i Norge
 Den Norske Advokatforening
 Den Norske Dommerforening
 Etisk Handel Norge

Forening for forsvars- og sikkerhetsindustrien
 Frivillighet Norge
 Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
 Hovedorganisasjonen Virke
 IKT Norge
 Kollektivtrafikkforeningen
 KS – Kommunesektorens Organisasjon
 Landsorganisasjonen i Norge
 LCC Forum
 Maskinentreprenørenes Forbund
 Norges Kommunerevisorforbund
 Norsk bonde- og småbrukarlag
 Norsk industri
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 Rådgivende Ingeniørers Forening
 Samfunnsbedriftene
 SMB Norge
 Standard Norge
 Transparency International Norge
 Unio
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Inventura

Følgende instanser kom med realitetsmerknader til forslagene i NOU-en:

Forsvarsdepartementet
 Justis- og beredskapsdepartementet
 Samferdselsdepartementet

Arbeids- og velferdsdirektoratet
 Bane NOR
 Brønnøysundregistrene
 Direktoratet for forvaltning og økonomistyring
 Distriktssenteret
 Domstoladministrasjonen
 Folkehelseinstituttet
 Forsvarets logistikkorganisasjon
 Forsvarsbygg
 Forsvarsmateriell
 Helse Midt-Norge RHF
 Helse Nord RHF
 Helse Sør-Øst RHF
 Helse Vest RHF
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
 Klagenemndssekretariatet
 KOFA ved Klagenemndssekretariatet
 Konkurransetilsynet
 Kystverket
 Ligestillings- og diskrimineringsombudet
 Oslo tingrett
 Norsk helsenett SF
 Politiets fellestjenester
 Politiets sikkerhetstjeneste

Regelrådet
 Regjeringsadvokaten
 Sjøfartsdirektoratet
 Statens vegvesen
 Statnett SF
 Statsbygg
 Sykehusinnkjøp HF

Asker kommune
 Aurskog-Høland kommune
 Bergen kommune
 Drammen kommune
 Dønna kommune
 Felles anskaffelsesenheter Gjøvikregionen
 Gjesdal kommune
 Herøy kommune
 Indre Østfold kommune
 Kristiansand kommune
 Lyngen kommune
 Nord-Troms Innkjøpstjeneste
 Nordmøre Interkommunale Innkjøpssamarbeid
 Oslo kommune
 Regionalt Innkjøp i Kongsvingerregionen
 Sarpsborg kommune
 Tromsø kommune
 Trondheim Kommune
 Viken Vest Innkjøpssamarbeid
 Øvre Romerike Innkjøpssamarbeid
 Ålesund kommune

Akershus fylkeskommune
 Buskerud fylkeskommune
 Innlandet fylkeskommune
 Rogaland fylkeskommune
 Telemark fylkeskommune
 Trøndelag fylkeskommune
 Vestland fylkeskommune
 Østfold fylkeskommune

Forsvarets forskningsinstitutt
 Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
 Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
 UiT Norges arktiske universitet
 Universitetet i Bergen
 Universitetet i Oslo
 Universitetet i Sørøst-Norge

Advokatforeningen
 Akademia for palestinsk frigjøring
 Arkitektbedriftene i Norge
 Dommerforeningens fagutvalg for offentlig rett
 Elektronisk Forpost Norge
 Entreprenørforeningen Bygg- og Anlegg
 Etisk handel Norge
 Fagforbundet og Norsk Folkehjelp

Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening
 Fornybar Norge
 Forsvar Folkeretten
 Framtiden i våre hender
 Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
 Hovedorganisasjonen Virke
 International Commission of Jurists, ICJ-Norge
 KS – Kommunesektorens organisasjon
 Landsorganisasjonen i Norge
 Maskinentreprenørenes Forbund
 Matvalget – Debio
 Melanor
 NHO Byggenæringen
 NHO Service og Handel
 NHO Transport
 Norges Handikapforbund
 Norsk Arbeidsmandsforbund
 Norsk Bonde- og Småbrukarlag
 Norsk Industri
 Norsk kommunalteknisk forening
 Norsk Presseforbund
 Norsk Journalistlag
 Norsk Redaktørforening
 Næringslivets Hovedorganisasjon
 Redd Barna
 RIF – Rådgivende ingeniørers forening
 Samfunnsbedriftene
 Tax Justice Norge
 Transparency International Norge
 Unio
 Utdanningsforbundet Oslo
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Advokatfirmaet Føyen AS
 Advokatfirmaet Haavind AS
 Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS
 Advokatfirmaet Wiersholm
 Anskaffelsesakademiet
 CMS Kluge Advokatfirma AS
 Cobrief AS
 Diffia AS
 Entur AS
 Fagne AS
 Inventura og Inventura Advokat
 KPMG Law Advokatfirma AS
 Lasse Simonsen
 Lyse AS
 Ole Aldric
 TESS
 Vaar Advokat AS
 Vygruppen AS

Følgende instanser svarte at de ikke hadde merknader til forslagene:

Arkivverket
 Finanstilsynet
 Fiskeridirektoratet
 Norges vassdrags- og energidirektorat
 Norsk akkreditering
 Sökkeldirektoratet
 Språkrådet
 Statistisk sentralbyrå

Hovedsynspunkter i sentrale høringsuttalelser gjengis i proposisjonen. Høringsuttalelsene er tilgjengelige i sin helhet på departementets nettside.

Flere høringsinnspill gjelder forslag til bestemmelser som ikke er behandlet i denne proposisjonen. Disse høringsinnspillene vil bare bli gjengitt, kommentert og vurdert der de har betydning for lovforslagene i proposisjonen.

2.3 Lovrevisjonen og andre prosesser

2.3.1 Revisjon av anskaffelsesdirektivene

Da Europakommisjonens president Ursula von der Leyen lanserte sitt politiske program i forbindelse med valget til president for Europakommisjonen, varslet hun en revisjon av anskaffelsesdirektivene.

I forkant av von der Leyens initiativ behandlet Det europeiske råd (Rådet) en rapport fra EU Revisjonsretten fra 4. desember 2023, *European Court of Auditors Special report 28/2023 Public procurement in the EU – Less competition for contracts awarded for works, goods and services in the 10 years up to 2021*. Rapporten viste at konkurransen om offentlige kontrakter i EU er redusert de siste ti årene. Det var få anskaffelser på tvers av landegrensene. I tillegg ble bare en liten andel kontrakter tildelt små og mellomstore bedrifter. Rapporten konkluderte med at anskaffelsesdirektivene fra 2014 i liten grad hadde hatt ønsket effekt.

I tillegg hadde Enrico Letta i april 2024 lagt frem sin rapport med en rekke anbefalinger knyttet til offentlige anskaffelser, Enrico Letta: *Much more than a market – Speed, Security, Solidarity, Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*. Letta ba Europakommisjonen vurdere om regelverket burde gjøres om til en forordning, for å hindre fragmentering av regelverket ved gjennomføring i de ulike landenes nasjonale rett.

Rådet oppfordret på bakgrunn av dette Europakommisjonen til å vurdere en revisjon av EUs anskaffelsesregelverk i løpet av kommisjonsperioden 2024–2029.

Revisjonen omfatter alle de fire anskaffelsesdirektivene, direktiv 2014/24/EU om offentlige anskaffelser, direktiv 2014/25/EU om anskaffelser innen vann, energi, transport- og posttjenester, direktiv 2014/23/EU om tildeling av konsesjonskontrakter og direktiv 2009/81/EF om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser. Direktivet om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser behandles imidlertid i en annen prosess enn de tre øvrige direktivene.

Revisjonen av anskaffelsesdirektivene er omtalt i Europakommisjonens konkurranseevnekompass, og er en del av EUs grønne industripakke, som ble lansert 26. februar 2025, se *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The Clean Industrial Deal: A joint roadmap for competitiveness and decarbonisation*, (COM(2025) 85). Det følger av denne planen at Europakommisjonen tar sikte på at revisjonen av anskaffelsesdirektivene skal ferdigstilles i 2026. Direktivrevisjonen bør også ses i sammenheng med Europakommisjonens fokus på regelverksforenklinger, som blant annet har kommet til uttrykk i Europakommisjonens første Omnibuspakke, publisert 26. februar 2025 (COM(2025) 81).

Europakommisjonen har signalisert at den i første omgang ønsker å evaluere de eksisterende direktivene, før det foreslås endringer. Det følger av fremstillingen i EUs nye grønne industripakke at Europakommisjonen forfølger flere mål med revisjonen. Den vil legge til rette for bærekraft, motstandsdyktighet (resilience) og europeiske preferansekriterier i strategiske sektorer. Europakommisjonen viser til at den vil konsolidere og klargjøre samspillet mellom bestemmelser om offentlige anskaffelser på tvers av ulike rettsakter, for å gjøre regelverket lettere tilgjengelig for oppdragsgiver. Europakommisjonen viser videre til at alle forvaltningsnivåer, fra nasjonalt til lokalt, skal være i stand til å bruke regelverket. Dette kan tilsi at det tas sikte på forenklinger i regelverket.

2.3.2 Nærmere om departementets lovarbeid

Arbeidet med revisjon av anskaffelsesdirektivene påvirker departementets arbeid med det norske anskaffelsesregelverket.

Anskaffelsesregelverket er i all hovedsak et prosedyrerregelverk. Formålet med Europakommisjonens revisjon av den EØS-baserte delen av regelverket er blant annet forenkling av disse prosedyrene. På denne bakgrunn anser departemen-

tet det som lite hensiktsmessig på dette tidspunktet å foreslå nye regler om prosedyrer for anskaffelser som omfattes av direktivene. I utvalgets mandat stod forenkling sentralt, også for den EØS-baserte delen av regelverket. Utvalget har foreslått strukturelle og materielle grep i denne delen av regelverket. Departementet vil imidlertid vente med å følge opp disse forslagene. Departementet legger ved denne vurderingen særlig vekt på at Europakommisjonen synes å ta sikte på å fullføre revisjonen av direktivene i løpet av 2026. En alternativ fremgangsmåte ville påført oppdragsgiver og leverandører administrative kostnader ved å tilpasse seg to runder med omfattende endringer i regelverket på få år. Dette ville etter departementets vurdering være uheldig.

Av den grunn følger departementet i denne proposisjonen ikke opp utvalgets forslag om å ta forskrift om offentlige anskaffelser 12. august 2016 nr. 974 (anskaffelsesforskriften), forskrift 12. august 2016 nr. 975 om innkjøpsregler i forsyningssektorene (forsyningsforskriften) eller forskrift 12. august 2016 nr. 976 om konsesjonskontrakter (konsesjonskontraktforskriften) inn i lov. På bakgrunn av den pågående direktivrevisjonen er det etter departementets vurdering hensiktsmessig å vente med et slikt grep.

Når det gjelder den EØS-baserte delen av regelverket, legger departementet blant annet vekt på at anskaffelsesdirektivene vil kunne erstattes med forordninger. Forordninger skal gjennomføres i norsk rett som de er, ved henvisning. Det er dermed ingen mulighet til å bearbeide og tilpasse tekst, slik som er tilfellet ved direktiver.

Departementet foreslår heller ikke i denne proposisjonen å ta de nasjonale prosedyrereglene inn i lov, men foreslår foreløpig å beholde gjeldende struktur med regulering i forskrift. Etter departementets vurdering er det av hensyn til brukervennlighet og sammenheng i regelverket hensiktsmessig å ha prosedyrereglene samlet på samme sted.

Utvalgets forslag til nye prosedyrereglene under EØS-terskelverdi vil i utgangspunktet ikke påvirkes av den pågående revisjonen av anskaffelsesdirektivene. Etter departementets vurdering ville det vært uheldig å utsette gjennomføringen av disse prosedyrereglene. I denne proposisjonen foreslår derfor departementet endringer i loven som legger til rette for å vedta enklere regler for rent nasjonale anskaffelser i forskrift.

I tillegg følger departementet opp utvalgets forslag knyttet til endringer i lovens formålsbestemmelse og bestemmelser om samfunns-

hensyn. Bestemmelsene om samfunnshensyn kan også bli påvirket av direktivrevisjonen. I dag er bestemmelsene imidlertid i hovedsak rent nasjonale regler. Etter departementets vurdering bør det derfor ryddes i regelverket, selv om det kan komme endringer som følge av direktivrevisjonen.

Lovproposisjonen følger i hovedsak opp enkelte av forslagene i utvalgets første delutredning, NOU 2023: 26. Proposisjonen følger også opp enkelte forslag i utvalgets andre delutredning, NOU 2024: 9, særlig forslag knyttet til sikkerhet og beredskap som samfunnshensyn i regelverket.

Denne lovproposisjonen er første steg i departementets arbeid med en revisjon av anskaffelsesregelverket. Departementet arbeider videre med utvalgets øvrige forslag fra første og andre delutredning. Dette innebærer at departementet vil

komme tilbake til lov- eller forskriftsendringer som følger opp forslag knyttet til de konkrete prosedyrereglene for mindre anskaffelser, prosedyreregler i den EØS-baserte delen av regelverket og regler om håndheving av og tilsyn med regelverket. Utvalget foreslo tre separate lover for henholdsvis klassisk sektor, forsyningssektorene og konsesjonskontrakter. De fleste forslagene i denne proposisjonen gjelder anskaffelser i klassisk sektor. Departementet vil komme tilbake til reglene for forsynings- og konsesjonskontrakter.

Forsvarsdepartementet har startet et eget arbeid med å revidere forskrift 4. oktober 2014 nr. 1185 om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser. Det fremmes derfor ikke forslag til lovendringer med virkning for forsvars- og sikkerhetsanskaffelser i denne lovproposisjonen.

3 Kort om gjeldende regelverk om offentlige anskaffelser

Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) er en hjemmelslov, med enkelte overordnede, generelle bestemmelser. Selve regelverket om offentlige anskaffelser er i stor grad lagt i forskrift. De mest sentrale forskriftene er forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften), forskrift 12. august 2016 nr. 975 om innkjøpsregler i forsyningssektorene (forsyningsforskriften) og forskrift 12. august 2016 nr. 976 om konsesjonskontrakter (konsesjonskontraktforskriften). Forsvars- og sikkerhetsanskaffelser er regulert i forskrift 4. oktober 2014 nr. 1185 om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser, som er gitt av Forsvarsdepartementet.

Det gjeldende anskaffelsesregelverket er en kombinasjon av EØS-rett og nasjonal rett. Norge er gjennom EØS-avtalen forpliktet til å regulere offentlige anskaffelser av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider over bestemte EØS-terskelverdier. Reglene er nedfelt i direktiver, som igjen er tatt inn i norsk forskrift. I tillegg gjelder hovedreglene om fri bevegelse av varer og tjenester mv. i EØS-avtalen for offentlige anskaffelser under EØS-terskelverdi, i den grad anskaffelsen har *klar grensekryssende interesse*.

Anskaffelsesforskriften inneholder detaljerte regler og fremgangsmåter for anskaffelse av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider. Forskriften gjennomfører direktiv 2014/24/EU om offentlige anskaffelser i norsk rett, men den regulerer også anskaffelser under EØS-terskelverdiene. Forskriftens del I inneholder alminnelige bestemmelser, som gjelder for alle anskaffelser. Del II regulerer anskaffelser under EØS-terskelverdi og særlige tjenester. I del III, IV og V, som gjennomfører direktivet, reguleres anskaffelser over EØS-terskelverdi.

Forsyningsforskriften gjelder anskaffelser innenfor forsyningssektorene; vann- og energiforsyning, transport- og posttjenester. Forskriften inneholder detaljerte regler og fremgangsmåter for anskaffelse av varer, tjenester og bygge- og anleggsanskaffelser innenfor forsyningssektoren. Forskriften gjennomfører direktiv 2014/25/EU om anskaffelser innen vann, energi, transport- og

posttjenester i norsk rett, men den regulerer også anskaffelser under EØS-terskelverdiene. Bestemmelsene i direktivet for forsyningssektorene er mer fleksible enn i anskaffelsesdirektivet, og det er ikke gitt like omfattende prosedyreregler. EØS-terskelverdiene er også høyere.

Konsesjonskontraktforskriften gjennomfører direktiv 2014/23/EU om tildeling av konsesjonskontrakter i norsk rett. En konsesjonskontrakt er definert som en gjensidig bebyrdende avtale om tjenester eller bygge- og anleggsarbeider, hvor vederlaget 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.

Forskrift 4. oktober 2014 nr. 1185 om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser gjennomfører direktiv 2009/81/EF om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser i norsk rett.

Regelverket om offentlige anskaffelser over EØS-terskelverdi består av gjennomført EØS-rett. Dette innebærer at norske myndigheter har begrenset handlingsrom til å endre reglene. Under EØS-terskelverdi står imidlertid norske myndigheter i hovedsak fritt til å fastsette egne regler.

Dagens regelverk under EØS-terskelverdi ble vedtatt i 2016, etter at Forenklingsutvalget i NOU 2014: 4 *Enklere regler – bedre anskaffelser*, foreslo endringer i regelverket. Under EØS-terskelverdi finnes det regler for anskaffelser med kontraktsverdi mellom regelverkets innslagspunkt på 100 000 kroner eksklusive merverdiavgift og nasjonal terskelverdi, se for eksempel anskaffelsesforskriften del I. Videre finnes det regler for anskaffelser med kontraktsverdi mellom nasjonal terskelverdi og EØS-terskelverdi, se for eksempel anskaffelsesforskriften del II. De senere årene har innslagspunktet for nasjonal terskelverdi blitt hevet i flere omganger, slik at det i dag kun er et lite intervall mellom nasjonal terskelverdi og EØS-terskelverdi for vare- og tjenestekontrakter. For bygge- og anleggskontrakter ligger imidlertid

nasjonal terskelverdi betydelig lavere enn EØS-terskelverdi. Det er dermed først og fremst i

bygge- og anleggsanskaffelser denne delen av det nasjonale regelverket har betydning.

4 Endringer i anskaffelseslovens formålsbestemmelse

4.1 Gjeldende rett

4.1.1 Norges EØS-rettslige forpliktelser

Anskaffelsesdirektivene inneholder ikke egne formålsbestemmelser. I fortalene til direktivene er det imidlertid gitt uttrykk for en rekke formål som direktivene er ment å ivareta. Hovedmålet for EU-regelverket om offentlige anskaffelser er å gi leverandører fra alle EU-stater like muligheter til å konkurrere om offentlige kontrakter i EU, i tråd med prinsippene om ikke-diskriminering og fri bevegelse for varer og tjenester. Dette skal sikre et rettferdig indre marked, og samtidig bidra til økt konkurransekraft for europeiske leverandører. Direktivene understreker at anskaffelsesreglene skal fremme smart, bærekraftig og inkluderende vekst, samt sikre effektiv bruk av offentlige midler. Direktivene skal også legge til rette for små og mellomstore bedrifters deltakelse i offentlige anskaffelser.

Direktiv 2014/24/EU om offentlige anskaffelser (anskaffelsesdirektivet) sin fortale omtaler også en rekke formål relatert til samfunnshensyn som EU-retten enten fremmer selv eller tillater medlemsstatene å forfølge, innenfor direktivets og traktaten om Den europeiske unions virkemåte (TEUV) sitt anvendelsesområde. Eksempler på dette er integrering av personer med nedsatt funksjonsevne og vanskeligstilte, støtte til innovasjon, hensyn til små og mellomstore bedrifter, miljøvern, likestilling, økt kvinnelig deltakelse på arbeidsmarkedet, balanse mellom arbeid og privatliv, dyre- og miljøvern og etterlevelse av ILOs arbeidsstandarter.

Formålet med anskaffelsesdirektivet må tolkes i lys av en bredere EU-rettslig sammenheng, som fastsatt i traktaten om Den europeiske union (TEU) artikkel 3 nr. 3. Gjennom EØS-avtalen er de overordnede formålene med EU-lovgivningen om offentlige anskaffelser utvidet til å gjelde for hele EØS.

4.1.2 Nasjonal rett

Anskaffelsesloven § 1 har et todelt formål. Loven skal for det første fremme effektiv bruk av sam-

funnets ressurser. Dette har sammenheng med det overordnede målet med anskaffelsesregelverket, som er å bidra til at den samlede verdiskapingen i samfunnet økes, jf. Innst. 358 L (2015–2016) *Innstilling fra næringskomiteen om Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)* punkt 2.2.

For det andre skal loven bidra til at det offentlige «opptrer med integritet», slik at «allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte». Dette er ment å fremme at anskaffelsesregelverket skal forhindre korrupsjon og kameraderi i offentlig sektor, se Prop. 51 L (2015–2016) *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)* punkt 7.1.4.

Henvisningen til at offentlige anskaffelser skal skje på en *samfunnstjenlig* måte, er ment å klargjøre at formålsparagrafen må ses i en større samfunnsmessig sammenheng, herunder at oppdragsgiver har plikt og mulighet til å ta samfunnsansvar. I samfunnsansvar-begrepet inngår blant annet konkurranse, arbeidslivskriminalitet, miljø, klima og sosiale forhold, jf. Innst. 385 L (2015–2016) punkt 2.2.

Det kan ikke utledes konkrete rettigheter eller plikter av formålsbestemmelsen, jf. Ot.prp. nr. 71 (1997–98) *Om lov om offentlige anskaffelser* kapittel 13, merknader til § 1.

I enkelte forskrifter gitt i medhold av anskaffelsesloven, er det tatt inn egne formålsbestemmelser. For eksempel følger det av forskrift 17. desember 2016 nr. 1708 om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter § 1 at forskriften skal «bidra til et tilstrekkelig antall læreplasser for elever i yrkesfaglig utdanning og et tilstrekkelig antall kvalifiserte arbeidere med fag- eller svennebrev, samt å motvirke økonomisk kriminalitet». Et annet eksempel er forskrift 13. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 7-9 om klima- og miljøhensyn, som i første ledd fremhever at «krav og kriterier etter denne bestemmelsen skal ha som mål å redusere anskaffelsens samlede klimavtrykk eller miljøbelastning».

4.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i NOU 2023: 26 *Ny lov om offentlige anskaffelser – første delutredning* punkt 11.3 at anskaffelseslovens overordnede formål skal være effektiv og bærekraftig bruk av samfunnets ressurser, og at dette utdypes i en ikke-uttømmende liste av underpunkter. På samme måte som i dagens lov er utvalgets forslag ikke ment å gi opphav til rettigheter eller plikter. Etter utvalgets oppfatning vil den foreslåtte formålsbestemmelsen gi en klarere retningslinje for både tolkning og anvendelse av regelverket enn den nåværende bestemmelsen.

Effektiv bruk av samfunnets ressurser omfatter etter utvalgets syn både effektivitet i den konkrete anskaffelsen og i samfunnet som helhet. En kostnadseffektiv anskaffelse gir best mulig leveranse i forhold til pris, mens formåls effektivitet innebærer at anskaffelsen oppnår ønskede bruker- og samfunnseffekter. Utvalget påpeker at en god anskaffelse bør være begge deler, men erkjenner at det kan være forskjeller mellom hva som er mest effektivt på kort og lang sikt, samt mellom oppdragsgivers og samfunnets interesser. Videre understreker utvalget at klimavennlige anskaffelser kan koste mer.

Utvalget vurderer at effektiv bruk av samfunnets ressurser fortsatt er et sentralt mål, da offentlige ressurser er begrensede og effektiv ressursbruk i det offentlige kan frigjøre ressurser som kan brukes for å ivareta viktige samfunnshensyn. Utvalget skriver at effektiv ressursbruk ikke bare handler om lavest pris og høyest kvalitet i en konkret anskaffelse, men også omhandler et videre samfunnsmessig perspektiv om å fremme bærekraft, effektivitet i offentlig og privat sektor, bedre tjenester for innbyggerne og positive klima- og miljøtiltak. Utvalget påpeker at målsettingen om effektiv ressursbruk ofte misforstås som et krav om å velge laveste pris eller bruke minst mulig ressurser på anskaffelsesprosessen. For å motvirke dette, foreslår utvalget at effektiv ressursbruk bør presiseres som bærekraftig ressursbruk, med eksempler på samfunnshensyn som loven skal fremme.

Utvalget vurderer at bærekraftige anskaffelser bør ivareta økonomiske, miljømessige og sosiale hensyn, i tråd med utvalgets mandat. Utvalget finner at dagens uttrykk om *samfunnstjenlig måte* er upresist og forbundet med integritet og korrupsjonsbekjempelse. Utvalget foreslår derfor å tydeliggjøre samfunnshensynene i en ny formålsbestemmelse ved å inkludere bærekraft som overordnet mål, og å konkretisere det gjennom en liste med underpunkter.

Mindretallet, ett utvalgsmedlem, er uenig i plasseringen av ordene *bærekraftig* og *effektiv* i flertallets forslag. Mindretallet er av den oppfatning at lovens formål er å fremme bærekraftige anskaffelser, gjennom effektiv bruk av samfunnets ressurser. Mindretallet foreslår derfor følgende formulering: «Loven skal fremme bærekraftig og effektiv bruk av samfunnets ressurser».

Utvalget foreslår en ikke-uttømmende liste av underpunkter som klargjør hva som ligger i lovens overordnede formål om effektiv og bærekraftig bruk av samfunnets ressurser. I denne listen har utvalget foreslått at oppdragsgiver må få dekket sine behov på en kostnadseffektiv måte, at loven bør løfte frem omstilling til et lavutslipps-samfunn og at loven skal begrense de miljømessige belastningene av offentlige anskaffelser. Utvalget foreslår videre at målsettingen om innovasjon bør synliggjøres i en ny formålsbestemmelse, at offentlige anskaffelser skal bidra til anstendige arbeidsforhold og å løfte frem konkurranse. Det er også foreslått å synliggjøre at det offentlige opptre på en tillitvekkende måte, og at det bør fremheves et eget formål med loven om at arbeidet med å gjennomføre en anskaffelse står i et rimelig forhold til anskaffelsens størrelse og betydning.

Utvalget har i andre delutredning, NOU 2024: 9 *Ny lov om offentlige anskaffelser – andre delutredning*, foreslått ytterligere ett strekpunkt om at loven også skal fremme hensynet til sikkerhet og beredskap, se utredningen kapittel 4.

Utvalget foreslår også at lovens formålsbestemmelse bør vise til at et formål med loven er å gjennomføre Norges EØS-rettslige og øvrige folkerettslige forpliktelser på anskaffelsesområdet. Utvalget viser til at for anskaffelser som er over EØS-terskelverdi er det norske anskaffelsesregelverket for alle praktiske formål en gjennomføring av EUs anskaffelsesregelverk, og at dette bør fremgå av formålsbestemmelsen.

4.3 Høringsinstansenes syn

Det er 61 høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget til ny formålsbestemmelse. Høringsinstansene er generelt positive til at loven innledes med en formålsbestemmelse som gir uttrykk for hvilke formål loven er ment å fremme.

Flere av høringsinstansene gir også sin tilslutning til formuleringen om at loven skal fremme effektiv og bærekraftig bruk av samfunnets ressurser, at avveiningen av hensyn ikke avgrenses

mot økonomiske hensyn, og den brede definisjonen av bærekraft.

KS – *Kommunesektorenes organisasjon (KS)* uttrykker støtte til nytt forslag til formålsbestemmelse, og fremhever at det ikke vil endre dagens rettstilstand der hovedformålet er effektiv bruk av samfunnets ressurser, samtidig som andre samfunnshensyn blir ivaretatt. En rekke høringsinstanser har uttrykt generell støtte til KS. Dette gjelder blant annet *Bærum kommune*, *Notodden kommune*, *Steinkjer kommune*, *Tromsø kommune* og *Øvre Eiker Kommune*.

Mange av høringsinstansene støtter å innta bærekraft i ordlyden. *Kinn kommune*, *Kragerø kommune* og *Skien kommune* tar til orde for at forslaget til formålsbestemmelse er tydeligere enn dagens bestemmelse, og at det er avklarende at det er samsvare mellom formålsbestemmelsen og samfunnshensyn som lovgiver ønsker å fremme. Høringsinstansene uttaler seg positivt til å inkludere bærekraft som sentralt hensyn, da dette tydeliggjør at alle anskaffelser skal ha klima- og miljøprofil. *Miljødirektoratet* og *Oslo kommune* støtter også forslaget om å gi bærekraft en større rolle.

Noen av høringsinstansene er opptatt av at det må være klart hva som menes med begrepet *bærekraft*. Dette gjelder blant annet *Bergen kommune* og *Lier kommune*. *Norsk Bonde- og Småbrukarlag* har gitt innspill om at loven ikke bare bør fremme klima, men også andre viktige hensyn, som miljø, natur, verdiskaping og anstendige arbeidsforhold.

Skattedirektoratet og *Samfunnsbedriftene* uttrykker støtte til at loven fortsatt skal fremme effektiv bruk av samfunnsressursene som et sentralt hensyn. Samfunnsbedriftene skriver videre at kostnadseffektivitet inngår i bærekraftvurderingen. *Statsbygg* gir uttrykk for at effektivitetsbehovet burde kommet enda tydeligere frem i ordlyden, fordi dette etter deres syn burde være hovedanliggende i all innkjøpspraksis.

Landsorganisasjonen i Norge (LO), *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *Fagforbundet*, *Norsk Folkehjelp*, *Fairtrade Norge*, *Forum for utvikling og miljø*, *Norges Naturvernforbund*, *Norsk Bonde- og Småbrukarlag*, *Raftstiftelsen* og *Stopp Diskrimineringen* er enige med utvalgets mindretall om at lovens formål bør være å fremme bærekraftige anskaffelser gjennom effektiv bruk av samfunnets ressurser, og at bærekraft derfor burde plasseres før effektivitet. LO uttaler blant annet:

«Det vil være et langt tydeligere og viktigere signal ved mindretallets forslag der bærekraftig kommer før effektiv: «Loven skal

fremme bærekraftig og effektiv bruk av samfunnets ressurser». Dette kan også være viktig ved tolkning av bestemmelsen der det eksisterer et spenningsforhold mellom *effektiv* og *bærekraftig*. LO mener at lovens formål må være å fremme bærekraftige anskaffelser gjennom en effektiv bruk av samfunnets ressurser. Forslaget innebærer ikke at formålet om kostnadseffektiv behovsdekning tapes. Det skal være en effektiv bruk av samfunnets ressurser, men valgene må og skal være bærekraftige.»

Departementet har videre mottatt mange høringsinnspill som gjelder utvalgets forslag til § 1-1 andre ledd, som lister opp forskjellige formål som loven skal bidra til.

Flere høringsinstanser støtter innføringen av *ikke-anskaffelsesfaglige hensyn* i loven og samlingen av disse i én bestemmelse. Blant annet er *Universitetet i Oslo* positive til at bestemmelsen inneholder eksempler på effektiv og bærekraftig ressursbruk. *Advokatforeningen* ser endringen som en nødvendig oppdatering, og uttaler at formålene er godt forklart og kan brukes som tolkningsfaktorer.

Derimot er Bergen kommune, *SMB Norge*, Statsbygg og Oslo kommune kritiske til opplistingen av samfunnshensyn. Bergen kommune foreslår at listen bør erstattes med en kortere og enklere tekst, og fremhever forholdsmessighet og tillitvekkende oppførsel fra oppdragsgiver som særlig sentrale hensyn. *SMB Norge* uttrykker bekymring for at en oppramsing av aktuelle hensyn kan påvirke utviklingen av offentlige anskaffelser i en negativ retning og svekke hovedformålet om gode innkjøp. Statsbygg advarer mot at formålsbestemmelsen mister sin funksjon som tolkningsfaktor når den skal ivareta mange sidestilte og potensielt motstridende mål. Oslo kommune påpeker blant annet at forslaget til opplisting av samfunnshensyn ikke er brukervennlig, ettersom det benyttes formuleringer og begreper som ikke gjenfinnes ellers i loven. Kommunen påpeker også at dersom effektiv ressursbruk skal veie tyngre enn andre hensyn, bør dette fremgå tydeligere som hovedformål.

Når det gjelder hensynet til menneskerettigheter, har flere høringsinstanser foreslått at menneskerettigheter skal listes opp som et eget formål i andre ledd. Dette gjelder *Coretta og Martin Luther King Institutt for fredsarbeid*, *Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)*, *Etisk handel Norge*, *Framtiden i våre hender*, *Fairtrade Norge*, *Fiskeridirektoratet*, *Forum for utvikling og miljø*, *Norges kontaktpunkt for ansvarlig nærings-*

liv, Oslo kommune, Raftostiftelsen og felles høringsuttalelse fra *Sykehusinnkjøp HF*, *Sykehusbygg HF*, *Helse Midt-Norge RHF*, *Helse Nord RHF*, *Helse Sør-Øst RHF* og *Helse Vest RHF*.

Mange av høringsinstansene tar til orde for at grunnleggende menneskerettigheter må tilføyes i punktet om anstendige arbeidsforhold, samt at det bør brukes samme begrep som i åpenhetsloven for å unngå forvirring. DFØ skriver at en utelatelse av menneskerettigheter kan gi inntrykk av at dette er et samfunnshensyn som oppdragsgiver ikke forventes å ha rutiner på.

LO foreslår at begrepet *anstendige arbeidsforhold* burde endres til anstendig arbeid, som er definert i ILOs agenda for anstendig arbeid, fordi anstendige arbeidsforhold ikke omfatter sosial sikkerhet gjennom trygdeordninger og medvirkning gjennom partssamarbeid.

Flere høringsinstanser har også gitt innspill om hensynet til integritet og tillit til det offentlige. Blant andre har *Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)* og *Entreprenørforeningen Bygg- og Anlegg* fremhevet at hensynet er prinsipielt og overordnet sammenlignet med de øvrige hensynene på listen, og at det kan gi uheldige signaleffekter dersom hensynet ikke løftes tydelig frem. NHO skriver:

«NHO vil likevel foreslå at integritet suppleres og tydeliggjøres allerede i første ledd. Det er en sentral samfunnsmessige verdi for regelsettet. Selv om 2. ledd i bestemmelsen ikke foretar en prioritering av ulike verdier, synes det likevel som at integritet skyves langt ned på listen. Det kan fremstå som nedprioritert. Det er sterke interesser i offentlige kontrakter og formålet må tydeliggjøres til beskyttelse mot uønsket påvirkning, habilitet og eventuelle fremgangsmåter som ikke gir tilstrekkelig støtte til å sikre gode prosesser. Regelverket vil i seg selv også kunne være et hinder mot korrupsjon.»

Transparency International Norge er opptatt av at tillitvekkende offentlig opptreden og hensynet til bærekraft omfatter korrupsjonsforebygging, og at dette burde vært nevnt eksplisitt i formålsbestemmelsen. *Norsk Arkivråd* viser til at åpenhet om offentlig anskaffelser burde tas inn som et punkt i andre ledd.

Hovedorganisasjonen Virke, NHO og *Rådgivende Ingeniørers forening* støtter utvalget i at innovasjon fremheves i formålsbestemmelsen. Oslo kommune og Bergen kommune er på den andre siden kritiske til at innovasjon fremheves i formålsbestemmelsen. De sistnevnte høringsinstansene påpeker at innovasjon ikke er et mål i

seg selv, men et virkemiddel for å ivareta de andre formålene og for å løse oppdragsgivers behov.

Inventura og Inventura Advokat har spilt inn at det er uklart om utvalgets forslag til formålsbestemmelse krever at alle anskaffelser som hovedregel skal baseres på konkurranse. Videre påpekes at det i så tilfelle er uklart hvordan konkurranseformålet skal tolkes i anskaffelser, særlig for anskaffelser under EØS-terskelverdi dersom utvalgets forslag til regulering av anskaffelser på markedsmessige vilkår blir vedtatt.

Når det gjelder klima og miljø, er Rådgivende ingeniørers forening og Samfunnsbedriftene positive til formålsbestemmelsens henvisning. *Regnskap Norge* foreslår at hensynet til de miljømessige belastningene knyttet til tap av naturmangfold og forurensning av offentlige anskaffelser reduseres og omstilling til en sirkulær økonomi fremgår av formålsbestemmelsens ordlyd.

Flere høringsinstanser har gitt innspill om utvalgets forslag om å ta inn forholdsmessighet som et formål i bestemmelsens andre ledd. *Innlandet fylkeskommune*, Samfunnsbedriftene og Hovedorganisasjonen Virke er positive til utvalgets forslag om at arbeidet med å gjennomføre en anskaffelse bør stå i et rimelig forhold til anskaffelsens størrelse og betydning. KS gir uttrykk for at det er bra at forholdsmessighet løftes inn i formålsbestemmelsen, ettersom prinsippet ikke lenger gjelder under EØS-terskelverdiene, og er førende for omfanget av krav oppdragsgiver kan og bør stille i den enkelte anskaffelse.

Inventura og Inventura Advokat er på sin side kritiske til om det er nødvendig å ha forholdsmessighet regulert i formålsbestemmelsen. Høringsinstansen stiller spørsmål ved om loven bør skille tydeligere mellom formål og prinsipper, ettersom det er uklart om forholdsmessighet som prinsipp har ulik betydning over og under EØS-terskelverdi.

Hovedorganisasjonen Virke og Arkitektbedriftene i Norge fremhever at det må legges mer vekt på leverandørens kostnadsside. Arkitektbedriftene i Norge påpeker at omfattende dokumentasjonskrav, uforutsigbare prosesser og langvarige forhandlinger øker leverandørens ressursbruk unødvendig, og kan skape konflikter og høyere kostnader for begge parter.

Når det gjelder hensyn som ikke er listet opp i utvalgets forslag til formålsbestemmelse, har *Egalia senter mot diskriminering* spilt inn at krav om likestilling og ikke-diskriminering bør fremgå av loven. Videre har Fiskeridirektoratet, *Kollektivtrafikkforeningen*, Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Norges Handikapforbund*, Stopp diskrimineringen og *Universell utforming AS* fore-

slått at universell utforming tilføyes i formålsbestemmelsen.

4.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår i ny § 1 i hovedsak å videreføre dagens formålsbestemmelse. Departementet foreslår imidlertid enkelte justeringer og presiseringer for å klargjøre sammenhengen mellom bærekraftig og effektiv bruk av samfunnets ressurser.

Dagens formålsbestemmelse kan anses som tematisk tredelt. Den ene delen gjelder effektiv ressursbruk, den andre delen gjelder samfunnshensyn og den tredje delen gjelder allmennhetens tillit til at det offentlige opptrer med integritet.

Departementet foreslår å videreføre effektiv bruk av samfunnets ressurser som formål med loven. På dette punktet innebærer derfor departementets forslag ingen endring i rettstilstanden.

Effektiv bruk av samfunnets ressurser omfatter både kostnadseffektivitet og formålseffektivitet. Ved en offentlig anskaffelse handler kostnadseffektivitet om å oppnå en gitt kvalitet til lavest mulig pris. Kvalitetsbegrepet er knyttet til oppdragsgivers preferanser for kvaliteten på varen eller tjenesten som anskaffes. Formålseffektivitet handler om å oppnå formålet med anskaffelsen for oppdragsgiver, innbyggere og samfunn.

Effektiv bruk av samfunnets ressurser i offentlige anskaffelser henviser både til hva som er effektiv ressursbruk for oppdragsgiver i den konkrete anskaffelsen, og hva som er effektiv ressursbruk i samfunnsøkonomisk forstand. I likhet med utvalget legger departementet til grunn at effektiv ressursbruk ikke kun handler om å sikre den beste kvaliteten til lavest mulig kostnad, men også om å bidra til en effektiv og bærekraftig offentlig sektor, effektivitet og kostnadsbevissthet i privat sektor, utvikling av bedre og mer brukervennlige tjenester til innbyggerne, effektive klima- og miljøtiltak og så videre. Departementet viser til at målsetningen om effektiv ressursbruk ofte misforstås som at oppdragsgiver må velge tilbudet med lavest pris i konkurransen, eller at det må brukes minst mulig ressurser på å gjennomføre anskaffelsen. Departementet legger til grunn at bruk av offentlige anskaffelser som virkemiddel for å fremme ulike samfunnshensyn (klima, miljø, lønns- og arbeidsvilkår mv.) krever en samfunnsøkonomisk tilnærming til effektivitet.

Utvalget har fremhevet at formuleringen *på samfunnstjenlig måte* er upresis, og foreslår å erstatte dette begrepet med *bærekraftig*. Departe-

mentet deler utvalgets vurdering, og foreslår at anskaffelsesloven skal fremme bærekraftig bruk av samfunnets ressurser, og at sammenhengen mellom bærekraft og effektivitet synliggjøres. Presiseringen fra *samfunnstjenlig* til *bærekraftig* er ment som en mindre justering og presisering av gjeldende rett. Etter departementets vurdering er *bærekraftig* mer presist og konkret, og derfor også brukervennlig. Denne tydeliggjøringen kan føre til økt presisjon ved tolkningen av rekkevidden av bestemmelsene om samfunnshensyn i offentlige anskaffelser.

Departementet slutter seg til utvalgets forståelse av hva som er sammenhengen mellom effektiv og bærekraftig bruk av samfunnets ressurser. Begrepet *bærekraft* favner vidt. Departementet forslag innebærer at bærekraftig bruk av samfunnets ressurser avgrenses og defineres tydelig. Etter departementets vurdering er det hensiktsmessig at avgrensningen skjer i overensstemmelse med de lovpålagte bærekraftaspektene som oppdragsgiver er forpliktet til å bidra til å oppfylle, jf. forslag til nye bestemmelser om klima- og miljøhensyn, anstendige arbeidsforhold og menneskerettigheter. Som utvalget påpeker, er det ikke hensiktsmessig at alle bærekraftmålene hensyntas i offentlige anskaffelser, selv om bærekraft tas inn i formålsbestemmelsen. En tydeliggjøring av bærekraft og samfunnshensyn i formålet, skal bidra til at blant annet klima- og miljøhensyn og sosial bærekraft som bruk av lønns- og arbeidsvilkår i større grad enn i dag ivaretas i offentlige anskaffelser. I tillegg foreslår departementet at det i lovteksten presiseres at bærekraftbegrepet også omfatter økonomisk bærekraft.

Departementet bemerker at presiseringen av bærekraftbegrepets rekkevidde ikke er til hinder for at oppdragsgiver forfølger andre bærekraftshensyn i sine anskaffelser, så lenge det er innenfor regelverket.

Anskaffelsesutvalget har foreslått at det nærmere konkretiseres hva som ligger i effektiv og bærekraftig bruk av samfunnets ressurser. Høringsinstansene er delte i synet på om hensyn bør listes opp i formålsbestemmelsen. Av høringsinstansene som er positive til utvalgets forslag, har enkelte pekt på at listen bør utvides eller at det innbyrdes forholdet mellom strekpunktene bør avklares.

Departementet foreslår å ikke gå videre med Anskaffelsesutvalgets forslag om at det i formålsbestemmelsen tas inn en liste som nærmere presiserer hva som ligger i effektiv og bærekraftig bruk av samfunnets ressurser. Dette skyldes i hovedsak at den foreslåtte listen ikke er uttøm-

mende, har enkelte mangler og ikke inneholder noen prioritering eller veiledning i tilfelle konflikt.

Enkelte av strekpunktene fra utvalgets forslag foreslås også regulert i bestemmelsene om samfunnshensyn. Dette er tilfellet for strekpunktene om omstilling til et lavutslippssamfunn, å redusere de miljømessige belastningene, innovasjon, anstendige arbeidsforhold og sikkerhets- og beredskapshensyn. Etter departementets vurdering er det ikke nødvendig å gjenta samfunnshensyn som er regulert i egne bestemmelser i formålsbestemmelsen, det er tilstrekkelig med en henvisning til bærekraft.

Etter departementets vurdering er listen i alle tilfelle for omfattende når loven i tillegg skal inneholde bestemmelser som nærmere regulerer de rettslige aspektene av de momentene som fremgår av den foreslåtte strekpunktlisten. Det vil være mer brukervennlig med en kort og konsis formålsbestemmelse enn en omfattende opplisting av eksempler på relevante hensyn. På denne måten unngås også dobbeltbehandling av hensyn som er gjenstand for egne særreguleringer i loven. Departementet vil også peke på at flere høringsinstanser har foreslått å legge til enda flere hensyn til listen med eksempler. Dersom listen utvides ytterligere enn utvalgets forslag, vurderer departementet at den vil være for omfattende til å kunne fungere som en operativ retningslinje for tolkning og anvendelse av regelverket.

Selv om departementet ikke følger opp forslaget om å ta inn forskjellige formål i en liste, deler departementet vurderingen om at de opplistede hensynene er viktige og etter omstendighetene relevante å vektlegge ved gjennomføringen av offentlige anskaffelser.

Noen av de foreslåtte strekpunktene kan imidlertid mer presist beskrives som virkemidler for å oppnå effektiv og bærekraftig bruk av samfunnets ressurser fremfor mål i seg selv. Dette gjelder konkurranse, innovasjon og at arbeidet med å gjennomføre en anskaffelse står i et rimelig forhold til anskaffelsens størrelse og betydning (forholdsmessighet).

Utvalget argumenterte for at det er viktig å fremheve konkurransehensynet i formålsbestemmelsen for å synliggjøre at hensynet til, for eksempel oppdeling av kontrakter for å bevare fremtidig konkurranse i leverandørmarkedet for små og mellomstore bedrifter kan vektlegges, der dette kommer i konflikt med hensynet til kostnads-effektiv behovsdekning i snever forstand. Effektiv konkurranse om offentlige oppdrag er sentralt for

å nå målet om effektiv ressursbruk i offentlige anskaffelser, men etter departementets vurdering er konkurranse først og fremst et virkemiddel. Et enkelt og brukervennlig regelverk vil også bidra til mer konkurranse om offentlige oppdrag.

Strekpunktet om at loven skal bidra til at det offentlige opptrer på en tillitvekkende måte, skiller seg fra de øvrige strekpunktene som er foreslått av utvalget. Anskaffelsesregelverket er et viktig verktøy for å forhindre korrupsjon og kamaderi i det offentlige. Korrupsjon undergraver ikke bare tilliten til offentlige institusjoner, men har også vesentlige samfunnsøkonomiske kostnader, herunder ineffektiv bruk av offentlige ressurser, dårligere kvalitet på offentlige tjenester, og skade på samfunnets tillit til folkevalgte bruk av offentlige midler. Dette er en del av bakgrunnen for at det er et grunnleggende prinsipp at anskaffelsesregelverket skal fremme åpenhet, etterprøvbarehet og gjennomsiktighet. Etter departementets syn er punktet om tillitvekkende opptreden av en absolutt karakter, ettersom hensynet har et etisk og prinsipielt aspekt. Tillitvekkende opptreden er også en viktig forutsetning for å kunne gjennomføre forenklinger i regelverket under EØS-terskelverdi. Det gir etter departementets vurdering et uheldig signal å fjerne dette fra formålsbestemmelsen. Departementet foreslår derfor at tillitvekkende opptreden heller fremheves i formålsbestemmelsen. Dette innebærer en videreføring av gjeldende rett, som avviker fra utvalgets syn om at tillitvekkende opptreden i tilstrekkelig grad er ivarettatt i øvrige relevante deler av loven.

Når det gjelder forslaget om å synliggjøre betydningen av EØS-rettslige prinsipper, vurderer departementet at det er mer oversiktlig for brukerne av regelverket at dette gjøres i de delene av regelverket som gjennomfører EØS-retten og andre folkerettslige forpliktelser. Departementet foreslår derfor å ikke ta inn formuleringen om EØS-gjennomføring og andre folkerettslige forpliktelser i formålsbestemmelsen.

Departementet finner, som utvalget, at formålsbestemmelsen fortsatt ikke bør gi opphav til konkrete rettigheter og plikter. Formålsbestemmelsen får betydning for å avgjøre tolkningstvil, primært i nasjonal del av regelverket. For eksempel kan formålsbestemmelsen gi veiledning der det er uklart hvordan en bestemmelse skal tolkes, eller hvor stort handlingsrom oppdragsgiver råder over. I den EØS-rettslige delen av regelverket vil EØS-rettslig metode legge føringer på hvilke kilder som kan brukes ved tolkningstvil.

5 Overordnet vurdering av samfunnshensyn

5.1 Innledning

Offentlige anskaffelser skal i økende grad fremme samfunnshensyn, i tillegg til å dekke et konkret behov hos oppdragsgiver. Det forventes at offentlige oppdragsgivere tar hensyn til bærekraft i sine anskaffelser.

Offentlige oppdragsgivere har et ansvar for å bruke fellesskapets midler på en god og ansvarlig måte. Offentlige anskaffelser var på over 780 milliarder kroner i 2023. Når oppdragsgivere legger vekt på samfunnshensyn i sine anskaffelser, kan dette føre til at markeder generelt utvikler seg i ønsket retning. For eksempel kan oppdragsgivere gjennom offentlige anskaffelser bidra til utvikling av innovative løsninger, noe som igjen kan komme hele markeder, både det offentlige og det private, til gode.

De seneste årene er det tatt inn nye bestemmelser om samfunnshensyn både i anskaffelsesloven og i ulike forskrifter.

Anskaffelsesloven § 5 gjelder for alle anskaffelser som er omfattet av anskaffelsesloven. Bestemmelsen angir overordnede krav knyttet til klima og miljø og grunnleggende menneskerettigheter, og fremhever muligheten for å stille krav og kriterier for å fremme hensyn til miljø, innovasjon, arbeidsforhold og sosiale forhold, og universell utforming. I tillegg er samfunnshensyn regulert i ulike forskrifter.

Enkelte samfunnshensyn er regulert i anskaffelsesforskriften, forsyningsforskriften og konsekusjonskontraktforskriften. Dette gjelder blant annet hensynet til klima og miljø, krav om begrensning av antall ledd i leverandørkjeden og krav om betaling av lønn og annen godtgjørelse via bank eller annet foretak med rett til å drive betalingsformidling.

For andre samfunnshensyn er det vedtatt egne forskrifter. Dette gjelder blant annet krav til lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser, som er regulert i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Krav om bruk av læringer i offentlige anskaffelser er regulert i forskrift om plikt til å stille krav om bruk av læringer i offentlige kontrakter.

Samlet sett er reguleringen av samfunnshensyn etter departementets vurdering fragmentert og lite brukervennlig. Departementet foreslår enkelte grep for å samordne reguleringen av samfunnshensyn, slik at den blir mer oversiktlig og tilgjengelig.

5.2 Samfunnshensyn ivaretas ikke bare gjennom anskaffelsesregelverket

Offentlige anskaffelser er et av flere virkemidler som brukes for å fremme viktige samfunnshensyn. Samfunnshensynene ivaretas også gjennom andre virkemidler, som annen lovgivning, kvoter, avgifter, støtteordninger over statsbudsjettet og praksis utenfor anskaffelsesregelverket. Etter departementets vurdering bør offentlige anskaffelser brukes til å fremme samfunnshensyn der det gir en merverdi.

Etter departementets vurdering er det sentralt å se hen til hvordan samfunnshensynene ivaretas gjennom andre virkemidler enn anskaffelsesregelverket, ved vurderingen av i hvilken grad offentlige anskaffelser bør brukes som virkemiddel.

Klima og miljø er for eksempel regulert gjennom omfattende og spesialisert lovgivning. Overordnede forpliktelser om klima og miljø fremgår av lov 16. juni 2017 nr. 60 om klimamål (klimaloven) og lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven). Annen viktig regulering er lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) og lov 5. september 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven). Hovedvirkemidlene i norsk klimapolitikk er CO₂-avgifter og EUs kvotesystem for handel med utslippstillatelser. I tillegg har regjeringen et omfattende virkemiddelapparat med en rekke støtteordninger som skal fremme innovasjon og grønn omstilling, blant annet gjennom Enova.

Lønns- og arbeidsvilkår er regulert gjennom en rekke lover og forskrifter. Lov 17. juni 2005 nr.

62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) har som formål å sikre trygge ansettelsesforhold og likebehandling i arbeidslivet. Lov 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. (allmenngjøringsloven) har som formål å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har, og å hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet. Videre regulerer forskrift 16. desember 2005 nr. 1566 om utsendte arbeidstakere (utsendingsforskriften) hvilke lønns- og arbeidsvilkår Norge er forpliktet til å gjøre gjeldende overfor utenlandske tjenesteytere. Forskrift 3. august 2009 nr. 1028 om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- eller anleggsplasser (byggherreforskriften) stiller plikter til aktører i bygge- og anleggsbransjen. Forskrift 22. februar 2008 nr. 166 om informasjons- og påseplikt og innsynsrett, pålegger hovedleverandør en plikt til å påse at lønns- og arbeidsvilkår hos virksomhetens underleverandører er i overensstemmelse med gjeldende allmenngjøringsforskrifter. I tillegg følger en rekke etater og instanser opp overholdelsen av lønns- og arbeidsvilkår, blant annet Arbeidstilsynet, Havindustritilsynet, Økokrim og Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter.

Menneskerettigheter er viet et eget kapittel i Grunnloven. Videre gir åpenhetsloven sentrale forpliktelser for en rekke oppdragsgivere og leverandører. EU har også kommet med nye direktiver som vil rette seg mot mange av leverandørene. Se for eksempel direktiv om bærekraftsrapportering (direktiv 2022/2464/EU) og aktsomhetsdirektivet (direktiv 2024/1760/EU). Sentrale instanser for å klage inn menneskerettsbrudd er Diskrimineringsnemnda, de enkelte kommuner, staten, statsforvalteren, Sivilombudet og Forbrukertilsynet.

Krav til universell utforming er tatt inn i en rekke norske lover, blant annet lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven) og lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

5.3 Samfunnshensyn som bør omfattes av anskaffelsesregelverket

5.3.1 Innledning

Departementet viser til at regjeringen i Hurdalsplattformen har signalisert at den vil endre regelverket om offentlige anskaffelser slik at det støtter

viktige mål som bærekraft, anstendige lønns- og arbeidsvilkår, bruk av lærlinger, innovasjon og lokale ringvirkninger. I tillegg har regjeringen i Totalberedskapsmeldingen, Meld. St. 9 (2024–2025), pekt på behovet for å klargjøre mulighetene for å ivareta beredskapshensyn og nasjonale sikkerhetsinteresser i offentlige anskaffelser.

Anskaffelsesutvalget har i NOU 2023: 26 *Ny lov om offentlige anskaffelser – første delutredning* i hovedsak foreslått å videreføre de gjeldende samfunnshensynene i regelverket. I tillegg foreslo utvalget i NOU 2024: 9 *Ny lov om offentlige anskaffelser – andre delutredning* å ta inn en bestemmelse om sikkerhet og beredskap i offentlige anskaffelser. Departementet slutter seg til utvalgets tilnærming.

Departementet vil i det følgende knytte enkelte kommentarer til samfunnshensyn som behandles som del av denne proposisjonen.

5.3.2 Klima- og miljøhensyn

Norge har nasjonale mål for å redusere klimagassutslipp og forurensning samt å ta vare på naturmangfold. Økosystemene skal ha god tilstand, ingen arter og naturtyper skal utryddes, og utviklingen til truede og nær truede arter og naturtyper skal bedres. I tillegg skal natur bevares for kommende generasjoner. Det er et overordnet mål at forurensningen ikke skal skade helse og miljø, og det er vedtatt mer konkrete mål som omhandler kjemikalier, redusert vekst i avfall, økt materialgjenvinning av avfall, trygg luft og mindre støy, jf. Prop. 1 S (2024–2025) *for Klima- og miljødepartementet, Kapittel 2 Resultatområder og nasjonale mål i klima- og miljøpolitikken*.

Norges klimamål for 2030 under Parisavtalen er å redusere utslippene av klimagasser med minst 55 prosent sammenlignet med nivået i 1990. I klimaloven § 3 er 2030-målet lovfestet. I § 5 er det lovfestet et mål om å bli et lavutslipps-samfunn i 2050. Utslippene skal reduseres med 90 til 95 prosent fra utslippsnivået i referanseåret 1990, inkludert effekten av norsk deltakelse i det europeiske klimakvotesystemet for virksomheter. Regjeringen har foreslått at Norges nye mål under Parisavtalen for perioden 2031 til 2035 skal være å redusere utslippene med minst 70–75 prosent, sammenlignet med utslippsnivået i 1990, og at dette lovfestes i klimaloven, jf. Prop. 129 L (2024–2025) *Endringer i klimaloven (klimamål for 2035)*.

Økonomisk aktivitet må skje innenfor naturens tålegrenser. Da må produksjon og forbruk vris i mer bærekraftig retning. Kostnadene ved

omstillingen kan reduseres ved å velge virkemidler som er effektive og stimulerer til nye teknologiske og kostnadseffektive løsninger. Prising av utslipp og andre virkemidler som baseres på markedsmekanismene, legger til rette for at aktørene selv velger kostnadseffektive løsninger. Andre tiltak, som støtte til forskning og innovasjon, informasjon og reguleringer, vil, dersom de er riktig utformet, også bidra til omstilling mot lavutslippssamfunnet. Knappe ressurser må brukes effektivt. Sirkulære løsninger som holder ressursene lenger i kretsløpet, og legger til rette for bedre produktdesign, økt levetid, ombruk, bruk av sekundære råvarer, reparasjon og materialgjenvinning, kan bidra til å redusere klima- og miljøfotavtrykk og gi økt ressurseffektivitet, jf. nasjonal strategi for en grønn, sirkulær økonomi fra 2021, og regjeringens handlingsplan for en sirkulær økonomi 2024–2025.

Offentlige anskaffelser er i dag en del av klima- og miljøpolitikken i Norge, EU og de fleste OECD-land. OECD peker på tre fordeler med å ivareta klima- og miljøhensyn ved offentlige anskaffelser. For det første kan det gi næringslivet insentiver til å utvikle ny grønn teknologi. For det andre kan det være kostnadsbesparende for oppdragsgiver og samfunnet, blant annet gjennom å ta hensyn til fulle livsløpskostnader. En tredje fordel er at myndigheters bruk av anskaffelser kan bidra til å redusere for eksempel utslipp av klimagasser og fremme en mer sirkulær økonomi.

5.3.3 Sosiale hensyn

Med sosiale hensyn siktes det til hensyn som skal bidra til å motvirke arbeidslivskriminalitet og liknende forhold, brudd på menneskerettighetene, samt fremme inkludering.

Arbeidslivskriminalitet innebærer ulike former for profittmotivert kriminalitet i arbeidslivet. Denne kriminaliteten skjer på bekostning av arbeidstakers arbeidsvilkår og rettigheter, men rammer også skattefundamentet og velferdssystemet. Useriøse og kriminelle aktører som utnytter skatte- og trygdeordninger til egen fordel, bidrar til å undergrave tilliten til norske myndigheter og velferdssystemet. Arbeidslivskriminalitet er ikke definert i lov, men er brukt som en samlet betegnelse for handlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsvilkår, trygder, skatter og avgifter, som utnytter arbeidstakere eller virker konkurransevridende og undergraver samfunnsstrukturen. Dette er gjerne utført på en organisert måte.

Med sosial dumping menes særlig at utenlandske arbeidstakere som utfører arbeid i Norge, får vesentlig dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn norske arbeidstakere. Dette kan være tilfeller hvor det skjer brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, som regler om arbeidstid og krav til bostandard. Andre tilfeller kan være når lønn og andre ytelser er uakseptabelt lave sammenliknet med hva norske arbeidstakere normalt tjener, eller ikke er i tråd med allmenngjøringsforskrifter der slike gjelder. Mens arbeidslivskriminalitet dreier seg om straffbare forhold, kan sosial dumping også dreie seg om useriøse arbeidsforhold som ikke bryter loven.

Brudd på grunnleggende menneskerettigheter i arbeidslivet er en betydelig utfordring i mange land. Det er ikke ønskelig at offentlige midler går til leverandører som bryter grunnleggende menneskerettigheter, og heller ikke til leverandører som ikke reagerer på slike brudd hos underleverandører. Offentlige virksomheter bør være bevisste på å undersøke at det som kjøpes inn har vært produsert på en ansvarlig måte. De bør også være bevisste på at lave priser ikke nødvendigvis gir en god anskaffelse. Tvangsarbeid, barnearbeid, forbud mot fagforeninger og andre kritikkverdige arbeidsforhold er systematisk dokumentert av FN-organisasjoner som ILO og OHCHR i leverandørkjeder knyttet til for eksempel tekstil og klær, IKT, bygg- og anleggs-materialer og kontorrekvisita. Det er forventet at norske oppdragsgivere forholder seg til denne risikoen.

Det følger av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD), at medlemsstatene skal treffe hensiktsmessige tiltak for å sikre mennesker med nedsatt funksjonsevne tilgang til alle tilbud eller tjenester som er åpne for eller tilbys allmennheten. Norge ratifiserte konvensjonen i 2013. Konvensjonen inneholder blant annet regler om universell utforming. Offentlige anskaffelser er blant virkemidlene som benyttes i den norske gjennomføringen.

Det er en rekke bestemmelser i anskaffelsesregelverket med sosiale formål. Dette er delvis bestemmelser som pålegger oppdragsgivere å stille krav som har til hensikt å sikre at leverandørene det offentlige benytter har orden i eget hus, og ikke bryter med arbeidsmarkedets eller andre regler. I tillegg er det bestemmelser som skal bidra til å legge til rette for oppdragsgivers kontroll med slike forhold.

5.3.4 Sikkerhet og beredskap

I Totalberedskapsmeldingen, Meld. St. 9 (2024–2025), viser regjeringen til at Norge befinner seg i en farligere og mer uforutsigbar verden. Meldingen peker blant annet på den alvorlige sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa og tilspisset global konkurranse og rivalisering mellom stormakter om militær, politisk, økonomisk og teknologisk makt. I tillegg viser meldingen til at teknologisk utvikling utfordrer sikkerhet og beredskap på måter vi ikke fullt ut overskuer, og at klimaendringene øker risikoen for naturfare, og kan forsterke migrasjon og konflikter globalt. I møte med samfunnsutviklingen må Norge styrke sin forsvarsevne. I meldingen kommer regjeringen med tiltak som skal sørge for at det sivile samfunnet er forberedt på kriser og krig, og utvikle et samfunn som understøtter militær innsats og som motstår sammensatte trusler.

Som ledd i det strategiske arbeidet med å styrke motstandskraften i befolkningen og bevare høy grad av tillit i samfunnet, har regjeringen i Totalberedskapsmeldingen varslet at den vil legge til rette for bedre ivaretagelse av beredskaps- og sikkerhetshensyn i offentlige anskaffelser.

Regjeringen har som mål at det innen 2035 skal omsettes lokalmat og -drikke for 25 milliarder kroner. Offentlige anskaffelser kan være et viktig virkemiddel for å sikre og øke etterspørsel etter lokalproduserte jordbruksvarer. Lokal matproduksjon kan være viktig for beredskapen.

5.3.5 Innovasjon

Innovasjon er å skape verdier på nye måter. Innovasjon skal være noe som er nytt og nyttig, og som i siste instans ender opp med å tas i bruk og skape verdi. Innovasjon innebærer å skape større verdier med de ressursene man har, og er derfor tett knyttet til produktivitetsvekst. Innovative løsninger kan også bidra til å løse de samfunnsmessige utfordringene vi står overfor, som klimaendringer, demografiske endringer og endringer som følge av den teknologiske utviklingen. Innovasjon kan være ulønnsom for aktøren som skaper innovasjonen, men lønnsom for samfunnet. Det følger av dette at innovasjon ikke er et mål i seg selv, men et virkemiddel for å oppnå større samfunnsmessige verdier.

Innovative anskaffelser handler om å utvikle morgendagens løsninger for offentlig sektor og skape grobunn for nye kommersielle ideer og næringsutvikling. Offentlige anskaffelser kan dermed være en drivkraft for innovasjon og omstil-

ling i norsk økonomi. Innovasjon i offentlige anskaffelser er særlig aktuelt for å bidra til omstilling og jobb- og verdiskaping innen klima og miljø, helse og aldring, samt digitalisering.

5.4 Virkeområde for bestemmelser om samfunnshensyn

Gjeldende regelverk er fragmentert, også når det gjelder fra hvilken kontraktsverdi plikten til å ta ulike samfunnshensyn i betraktning trer inn. Hensynet til forenkling taler etter departementets vurdering for å unngå for mange ulike innslagspunkt for bestemmelsene om samfunnshensyn. Departementet vurderer imidlertid at det bør skilles mellom innslagspunktet for bestemmelser som inneholder overordnede krav og oppfordrer til ivaretagelse av bestemte samfunnshensyn, og bestemmelser som inneholder detaljerte forpliktelser til å stille krav i konkrete anskaffelser.

Departementet forventer at store oppdragsgivere har god kompetanse og tilstrekkelige ressurser til å følge opp samfunnshensyn. Samtidig er offentlige oppdragsgivere en stor og uensartet gruppe. Anskaffelsesregelverket gjelder for alle oppdragsgivere, også små oppdragsgivere med få ansatte og mindre fagmiljøer. Departementet er derfor opptatt av å finne et riktig ambisjonsnivå, som setter oppdragsgivere i stand til å følge opp samfunnshensyn slik at de får reell effekt. Det er viktig at mengden og arten av forpliktelser ikke gjør at enkle anskaffelser blir uforholdsmessig ressurskrevende å gjennomføre og følge opp. I tillegg er det viktig at små og mellomstore bedrifter har muligheter til å delta i offentlige anskaffelser.

Et sentralt spørsmål er om alle samfunnshensyn skal ivaretas i anskaffelser med lav kontraktsverdi, og i så fall på hvilken måte. På den ene siden kan målretting av samfunnshensyn til utelukkende å gjelde større kontrakter være kostnadseffektivt. På den andre siden kan dette innebære at det ikke tas samfunnshensyn i det store flertallet av anskaffelser. Tall fra en rapport fra Oslo Economics og Inventura til Anskaffelsesutvalget i 2022, viser at kun mellom fire og ti prosent av kontraktsverdiene var inngått etter anskaffelsesforskriftens nasjonale prosedyreregler i del I og del II. I antall kontrakter var derimot i overkant av 75 prosent av anskaffelsene omfattet av de nasjonale prosedyrereglene del I og del II. Se Rapport 2023/51 punkt 2.3.3 tabell 2.10 og NOU 2023: 26 kapittel 29.

Flere høringsinstanser etterspør et høyt ambisjonsnivå og omfattende forpliktelser fra lovens

innslagspunkt. Å anvende samfunnshensynsbestemmelsene fra lovens innslagspunkt, kan gi gevinster for samfunnet ved at offentlige anskaffelser bidrar til å nå viktige samfunns mål. Samtidig kan dette føre til betydelig økt ressursbruk, ettersom en slik tilnærming for de fleste av samfunnshensynene vil medføre at virkeområdet for forpliktelsene blir mer omfattende enn etter gjeldende rett. Dette vil øke de administrative kostnadene forbundet med anskaffelser av lav verdi. Av hensyn til målet om å forenkle anskaffelsesregelverket, bør særlig anskaffelser av lav verdi kunne gjennomføres enkelt, se kapittel 13. Deresamfunnshensynsbestemmelsene skal anvendes fra lovens innslagspunkt, vil det bli mer krevende å oppnå forenkling av regelverket.

I tillegg er det fare for at krav og kriterier som skal bidra til å oppnå samfunnshensyn, ikke følges opp. Det er mange små oppdragsgivere, og undersøkelser viser at det allerede i dag er utfordringer med kontraktsoppfølgingen. Se blant annet Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings Anskaffelsesundersøkelse fra 2024, side 46. Det er både utfordrende og ressurskrevende å sørge for at alle offentlige oppdragsgivere har tilstrekkelig kunnskap, tid og ressurser til å følge opp samfunnshensyn, slik at det blir en reell effekt. Manglende oppfølging kan få som konsekvens at aktører som ikke følger regelverket får et konkurransefortrinn, ved å kalkulere med at kravene ikke følges opp, mens seriøse aktører blir mindre villige til å levere tilbud på offentlige utlysninger, jf. Deloitte, *Evaluering av hvordan offentlige innkjøp bidrar til å fremme seriositet* (2022) punkt 4.3.4.

Omfattende forpliktelser fra lovens innslagspunkt kan også gjøre det vanskeligere for små og mellomstore bedrifter å levere tilbud til det offentlige. Det vil gi økte kostnader i form av tidsbruk ved å levere tilbud og dokumentere krav og forventninger. Dette kan redusere konkurransen om offentlige kontrakter.

Bestemmelsene om samfunnshensyn kan kategoriseres i overordnede forpliktelser eller forpliktelser som gjelder i hver enkelt anskaffelsesprosess. Med overordnede forpliktelser menes generelle forpliktelser og forpliktelser som ikke detaljregulerer hvordan oppdragsgiver skal ivareta spesifikke samfunnshensyn. Videre kan forpliktelsene som gjelder i hver enkelt anskaffelsesprosess deles opp i bestemmelser om obligatoriske forpliktelser og bestemmelser som synliggjør handlingsrommet for, eller oppfordrer til, å ivareta samfunnshensyn i konkrete anskaffelser.

Etter departementets vurdering bør bestemmelser om samfunnshensyn som stiller overord-

nede forpliktelser gjelde fra lovens innslagspunkt. Det samme gjelder bestemmelser som ikke er obligatoriske, men som synliggjør handlingsrom eller oppfordrer oppdragsgiver til å forfølge samfunnshensyn i konkrete anskaffelser.

Etter departementets vurdering oppstiller forslagene om plikt til å ha anskaffelsesstrategi og rutiner, jf. ny § 5a, plikt til å ta hensyn til klima og miljø i alle anskaffelser, jf. ny § 5b første ledd, og plikt til å innta sanksjoner for brudd på kontraktsvilkår om samfunnshensyn, jf. ny § 5p, overordnede forpliktelser om samfunnshensyn. Departementet foreslår derfor at disse bestemmelsene skal gjelde fra lovens innslagspunkt.

Videre foreslår departementet bestemmelser om sikkerhet og beredskap, jf. ny § 5d, grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, jf. ny § 5m, og innovasjon, jf. ny § 5o. Felles for disse bestemmelsene er at de angir et handlingsrom for, eller oppfordrer oppdragsgiver til, å hensynta samfunnshensyn i konkrete anskaffelser. Departementet foreslår derfor at også disse bestemmelsene skal gjelde fra lovens innslagspunkt.

I tillegg vurderer departementet at det ikke vil være avgjørende for forenklingsgevinster, at enkelte bestemmelser som er lite ressurskrevende for oppdragsgiver å etterfølge, også kan gjelde fra lovens innslagspunkt. Departementet foreslår derfor at forslaget om krav om dokumentasjon av skatte- og avgiftsmessige forhold i ny § 5l, også skal gjelde fra lovens innslagspunkt.

Etter departementets vurdering, bør ikke bestemmelser om samfunnshensyn som pålegger oppdragsgiver konkrete plikter i den enkelte anskaffelsen, gjelde fra lovens innslagspunkt. Etter departementets vurdering er dette forpliktelser som krever større kompetanse og ressurser hos oppdragsgiver, og som medfører at anskaffelsene vil ta lenger tid å gjennomføre og følge opp. Etter departementets vurdering er det nødvendig å prioritere ressursene der det å stille slike krav vil ha reell merverdi. Det er i de store anskaffelsene at store summer kanaliseres inn i markedet, og at krav til leverandører derfor vil ha størst effekt. Etter departementets vurdering, bør derfor bestemmelser om samfunnshensyn som stiller konkrete forpliktelser i hver enkelt anskaffelse, i utgangspunktet først gjelde for kunngjøringspliktige anskaffelser.

Regjeringen har besluttet at kunngjøringsplikt for vare- og tjenstekontrakter i nytt anskaffelsesregelverk skal være knyttet til EØS-terskelverdiene for vare- og tjensteanskaffelser. EØS-terskelverdiene justeres annethvert år gjennom forord-

ninger vedtatt av Europakommisjonen, som implementeres i EØS-avtalen og gjennomføres i norsk rett. I dag er terskelverdien for vare- og tjenestekontrakter 1,49 millioner kroner eksklusive merverdiavgift for statlige myndigheter, og 2,3 millioner kroner eksklusive merverdiavgift for andre oppdragsgivere, jf. anskaffelsesforskriften § 5-3. For bygge- og anleggsanskaffelser i klassisk sektor tar regjeringen sikte på at kunngjøringsplikten inntreffer fra 3 millioner kroner eksklusive merverdiavgift.

Etter departementets vurdering bør derfor forslaget om å videreføre hovedregelen om minimum 30 prosent vektning av klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser, jf. ny § 5b og plikten til å stille krav om bruk av lærlinger, jf. ny § 5h gjelde for kunngjøringspliktige anskaffelser.

Departementet finner imidlertid, etter en avveining av hensynet til effektiv ressursbruk og hensynet til berørte arbeidstakere, at krav til lønns- og arbeidsvilkår i kontrakter om bygge- og anleggsarbeider også skal følge kunngjøringsplikten for vare- og tjenesteanskaffelser, og ikke kunngjøringsplikten for bygge- og anleggsanskaffelser på 3 millioner kroner eksklusive merverdiavgift. Etter departementets vurdering er kravene til lønns- og arbeidsvilkår særlig viktige for å motvirke arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Departementet peker blant annet på at det er høy risiko for arbeidslivskriminalitet i bygg- og anleggsbransjen. Departementet foreslår også at krav om kontraktvilkår om betaling av lønn og annen godtgjørelse via bank eller annet foretak med rett til å drive betalingsformidling og kravet om begrensning i antall ledd i leverandørkjeden, får samme innslagspunkt. Formålet med kravet om betaling av lønn mv. via bank, er først og fremst å legge til rette for kontroll med lønns- og arbeidsvilkår. Kravet om begrensning i antall ledd i leverandørkjeden gjør det lettere å føre kontroll og ha kommunikasjon med de enkelte ledd i kjeden, og kravet kan derfor lette gjennomføringen av kontrollen av lønns- og arbeidsvilkår. Samtidig henger reglene naturlig sammen og forfølger samme formål om å fremme anstendige arbeidsforhold og bekjempe sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Departementet foreslår på denne bakgrunn at forslag til bestemmelser om å stille krav til og følge opp lønns- og arbeidsvilkår, jf. nye §§ 5e og 5f, krav om kontraktvilkår om betaling av lønn og annen godtgjørelse via bank eller annet foretak med rett til å drive betalingsformidling, jf. ny § 5g og krav om begrensning i antall ledd i leverandørkjeden, jf. ny § 5k, skal gjelde fra kunngjøringsplikten for vare- og tjenesteanskaffelser.

Det er i dag ulik regulering av krav til samfunnshensyn i anskaffelsesforskriften, forsyningsforskriften, konsesjonskontraktforskriften og forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser.

Forsvarsdepartementet har startet en revisjon av regelverket om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser. Det er opprettet en ekstern arbeidsgruppe, som skal utrede et forslag til ny lov om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser. Arbeidsgruppen skal ta utgangspunkt i Anskaffelsesutvalgets forslag til ny lov om offentlige anskaffelser, og blant annet vurdere behov for særskilt regulering av klima- og miljøhensyn og sosial bærekraft. Samfunnshensyn i forsvars- og sikkerhetsanskaffelser er dermed ikke tema i denne proposisjonen. For å tydeliggjøre at lovforslaget ikke berører samfunnshensyn i forsvars- og sikkerhetsanskaffelser, foreslår departementet en bestemmelse i § 2 tredje ledd nytt andre punktum om at kravene om samfunnshensyn ikke gjelder slike anskaffelser, med mindre annet følger av forskrift.

Enkelte av de gjeldende bestemmelsene om samfunnshensyn gjelder også for forsynings- og konsesjonskontrakter. En del av bestemmelsene har høyere innslagspunkt enn innslagspunktene som gjelder i anskaffelsesforskriften, mens andre har en noe avvikende utforming. Anskaffelsesutvalget foreslo tre separate lover, for klassisk sektor, forsyningskontrakter og konsesjonskontrakter. Etter departementets vurdering bør det gjøres en helhetlig gjennomgang av hvilke samfunnshensyn som bør gjelde for forsynings- og konsesjonskontrakter, og utformingen og innslagspunktet til disse bestemmelsene. Dette vil departementet gjøre i forbindelse med revisjonen av disse regelverkene. Departementet foreslår derfor i hovedsak ikke endringer i reglene om forsynings- og konsesjonskontrakter nå. Departementet tar sikte på å videreføre gjeldende bestemmelser om samfunnshensyn i forsyningsforskriften og konsesjonskontraktforskriften. Samfunnshensyn som følger av andre forskrifter, og som gjelder for forsynings- og konsesjonskontrakter, tar departementet foreløpig sikte på å videreføre i forskrift. For samfunnshensyn som behandles i denne proposisjonen og som også foreslås å gjelde for forsynings- og konsesjonskontrakter, er dette særskilt kommentert. For å tydeliggjøre at kun enkelte deler av lovforslaget berører samfunnshensyn i forsynings- og konsesjonskontrakter, foreslår departementet en bestemmelse i § 2 tredje ledd nytt tredje punktum, som angir hvilke paragrafer om samfunnshensyn som ikke gjelder for forsynings- og konsesjonskontrakter.

6 Plikt til å ha en anskaffelsesstrategi og -rutiner om samfunnshensyn

6.1 Gjeldende rett

6.1.1 Norges EØS-rettslige forpliktelser

Direktiv 2014/24/EU om offentlige anskaffelser (anskaffelsesdirektivet) artikkel 18 nr. 2 pålegger statene å treffe egnede tiltak for å sikre at leverandørene, ved gjennomføring av offentlige kontrakter, oppfyller gjeldende forpliktelser innenfor miljørett, sosialrett og arbeidsrett som er fastsatt i unionsretten, nasjonal rett, kollektive avtaler eller i internasjonale miljø-, sosial- eller arbeidsrettslige bestemmelser angitt i anskaffelsesdirektivets vedlegg X.

EØS-retten stiller ikke krav om at oppdragsgiver utarbeider en anskaffelsesstrategi for å ivareta samfunnshensyn eller har rutiner for å følge opp dette.

6.1.2 Nasjonal rett

Anskaffelsesloven inneholder ikke et lovkrav om at oppdragsgiver har en generell plikt til å ta samfunnshensyn og ha anskaffelsesrutiner.

I anskaffelsesloven § 5 første ledd første punktum er det imidlertid krav om at statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer skal innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant. Dette skal blant annet skje ved at oppdragsgiver tar hensyn til livssykluskostnader, jf. andre punktum. Det fremgår av forarbeidene at dette betyr at oppdragsgiver må ha vurdert hvilke anskaffelser som medfører vesentlig miljøbelastning slik at det er relevant å stille miljøkrav, og ha utformet rutiner for hvordan disse anskaffelsene skal følges opp, jf. Prop. 51 L (2015–2016) *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)* kapittel 10, merknad til § 5.

Det fremgår videre av § 5 første ledd tredje punktum at oppdragsgiver skal ha egnede rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter ved offentlige anskaffelser der det er risiko for brudd på slike rettigheter. Det følger

av forarbeidene at oppdragsgiver har stor grad av fleksibilitet til å tilpasse innholdet i rutinene til sin virksomhet, jf. Prop. 51 L (2015–2016) kapittel 10, merknad til § 5. Pliktene etter § 5 første ledd gjelder for alle anskaffelser som er omfattet av loven. Departementet kan gi forskrift om det nærmere innholdet av bestemmelsen, jf. første ledd fjerde punktum.

Etter § 5 andre ledd kan oppdragsgiver stille egnede krav og kriterier knyttet til ulike trinn i anskaffelsesprosessen, slik at offentlige kontrakter gjennomføres på en måte som fremmer hensyn til miljø, innovasjon, arbeidsforhold og sosiale forhold, forutsatt at kravene og kriteriene har tilknytning til leveransen.

Bestemmelsen i § 5 tredje ledd pålegger oppdragsgiver å stille krav til universell utforming i offentlige kontrakter i samsvar med regler som fastsettes i forskrift. Kravet til universell utforming er spesifisert i anskaffelsesforskriften § 15-2, og hovedregelen er at oppdragsgiver i kravspesifikasjonene skal ta hensyn til universell utforming når oppdragsgiver kjøper ytelser som skal brukes av personer, enten det er allmennheten eller ansatte hos oppdragsgiver. Bestemmelsen åpner opp for unntak dersom dette kan begrunnes særskilt. Kravet til universell utforming i anskaffelsesforskriften § 15-2 gjelder kun for anskaffelser over EØS-terskelverdi.

6.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i NOU 2023: 26 *Ny lov om offentlige anskaffelser – første delutredning* punkt 14.4 en plikt for oppdragsgiver til å innrette sin anskaffelsespraksis slik at samfunnshensynene som er nevnt i ny formålsbestemmelse ivaretas. Utvalget påpeker at oppdragsgiver som et utgangspunkt må ha stor frihet til å velge hvordan anskaffelsespraksisen skal tilpasses. Flere av samfunnshensynene fremgår også av konkrete krav og plikter i lovutkastet kapittel 2.

Utvalget foreslår videre at det stilles krav til oppdragsgiver om å ha oppdaterte rutiner for å

ivareta samfunnshensynene som er nevnt i lovens formålsbestemmelse, og at rutinene skal være offentlig tilgjengelige. Utvalget uttaler at det bør være en stor grad av frihet for den enkelte oppdragsgiver til å tilpasse rutinene til sin virksomhet. Rutinene bør oppdateres regelmessig og stå i forhold til virksomhetens størrelse og art.

6.3 Høringsinstansenes syn

6.3.1 Overordnet om høringsinstansenes syn

24 høringsinstanser har uttalt seg om utvalgets forslag til § 2-1 om plikt til å ta samfunnshensyn og ha rutiner. Av disse er det 15 høringsinstanser som hovedsakelig støtter utvalgets forslag, herunder *Landsorganisasjonen i Norge (LO)*, *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)*, *Samfunnsbedriftene*, *Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)*, *Norges Naturvernforbund* og *Fairtrade Norge*. Det er ni høringsinstanser som ikke uttrykkelig har tatt stilling til om de støtter utvalgets forslag eller ikke. Det er ingen høringsinstanser som har kommentert at de er imot forslaget.

6.3.2 Kravet om innretning av anskaffelsespraksis

Et stort flertall av høringsinstansene støtter utvalgets lovforslag § 2-1 første ledd om krav til innretning av anskaffelsespraksis.

Samfunnsbedriftene uttaler at forslaget kan bidra til økt bevissthet og en mer strategisk tilnærming hos oppdragsgivere for egen innkjøpspraksis.

DFØ viser til at formålet med å innføre en plikt til å innrette sin anskaffelsespraksis er å sikre god styring på virksomhetsnivå, samt en helhetlig og effektiv tilnærming til virksomhetens håndtering av grønn omstilling.

Skattedirektoratet påpeker at det er viktig at reglene utformes slik at den enkelte oppdragsgiver har stor frihet til å velge hvordan anskaffelsespraksisen skal tilpasses.

NHO støtter utvalgets forslag som pålegger oppdragsgiver å innrette sin anskaffelsespraksis slik at samfunnshensynene overholdes, at oppdragsgiver har oppdaterte rutiner på området og at rutinene er offentlig tilgjengelige.

Fagforbundet, *Norsk folkehjelp*, *Redd Barna*, *Etisk Handel Norge* og *Sykehusinnkjøp* stiller spørsmål ved hvorfor menneskerettigheter ikke er tatt med i samfunnshensynene i formåls-

paragrafen, og at dette kan tolkes som at oppdragsgivers plikt til å innrette sin anskaffelsespraksis og ha oppdaterte rutiner ikke gjelder for menneskerettigheter. Etisk handel Norge gir uttrykk for at lovteksten må endres slik at offentlige oppdragsgivers rutiner også dekker grunnleggende menneskerettigheter.

Kollektivtrafikkforeningen viser til at universell utforming er et viktig samfunnshensyn i anskaffelsesloven § 5 tredje ledd, men påpeker at dette ikke er tatt med i kapittelet om samfunnshensyn eller i formålsbestemmelsen. *Kollektivtrafikkforeningen* skriver at dette kan medføre at offentlige oppdragsgivere reduserer sitt fokus på universell utforming til fordel for opplistede hensyn, og at dette ikke er i tråd med ønsket samfunnsutvikling.

6.3.3 Kravet om rutiner

Et stort flertall av høringsinstansene støtter også utvalgets lovforslag § 2-1 andre ledd om at «oppdragsgiver skal ha oppdaterte rutiner for dette formålet», og at «rutinene skal være offentlig tilgjengelige».

LO og *NHO* gir uttrykk for at det er positivt at oppdragsgiver pålegges å ha offentlige rutiner som viser hvordan lovens samfunnshensyn skal ivaretas.

DFØ støtter forslaget om et krav om å ha rutiner. *DFØ* bemerker imidlertid at omfang og innhold i slike rutiner må avgjøres etter en risiko- og vesentlighetsvurdering. Rutinene bør også tilpasses virksomhetens egenart, og det kan være behov for ulike rutiner for store og små virksomheter. *DFØ* påpeker også at det vil være behov for veiledning.

Samfunnsbedriftene støtter utvalget i at det bør være en stor grad av frihet for den enkelte oppdragsgiver til å tilpasse rutinene i forhold til virksomhetens størrelse og art.

Bergen kommune fremhever at det bør fremgå klart at oppdragsgiver kan oppfylle plikten gjennom å anvende rutiner og verktøy som er utarbeidet av andre enn oppdragsgiver selv. *Bergen kommune* viser til at dette typisk vil være rutiner utarbeidet av *DFØ*.

Fairtrade Norge uttaler at det bør gjelde et formålsmessighetsprinsipp, slik at det må stilles høyere forventninger til at store virksomheter med store innkjøpsbudsjetter tar et særlig ansvar for kontraktsoppfølging av at leverandørene ivaretar menneskerettigheter i leverandørkjeden.

Transparency International Norge forutsetter at plikten til å bekjempe korrupsjon skal ivaretas, noe som vil bety at rutinene også angir frem-

gangsmåtene for å sikre korrupsjonsbekjempelse. Transparency International Norge uttaler:

«I oppfølgingen av utredningen bør derfor departementet vurdere hvordan den samlede informasjonen som frambringes om bl.a. leverandørers antikorrupsjonsarbeid etter de nye kravene til ESG-rapportering og aktsomhetsvurderinger etter åpenhetsloven vil kunne være til nytte for offentlige oppdragsgivere som skal ivareta antikorrupsjon gjennom sine anskaffelsesrutiner.»

Enkelte høringsinstanser påpeker også svakheter ved utvalgets lovforslag § 2-1 andre ledd. *Fairtrade Norge*, *Framtiden i våre hender*, *Raftostiftelsen*, *Forum for utvikling og Miljø* og *Coretta og Martin Luther King Institutt for fredsarbeid* uttaler at andre ledd bør strammes inn slik at den krever egnede og oppdaterte rutiner som er utformet som aktsomhetsvurderinger. Høringsinstansene fremhever at egnede rutiner er nøkkelen til ivaretagelse av en rekke samfunnshensyn, herunder miljø og menneskerettigheter. Disse høringsinstansene vurderer også at loven i større grad bør fokusere på tiltakene og resultatene av tiltakene, og ikke begrense seg til å forbedre rutiner og prosesser.

DFØ påpeker at rutiner er bare ett av flere virkemidler for å oppnå god styring på virksomhetsnivå. DFØ uttaler at:

«God styring forutsetter at det i tillegg settes mål for miljø og bærekraft, at det gjennomføres målinger, at man evaluerer resultater og effekter, samt iverksetter korrigerende tiltak dersom det er nødvendig. Derfor er god tilgang til data viktig for DFØ i vår rolle som veiledende og rådgivende fagorgan for offentlige anskaffelser og for virksomhetene selv.»

Etter *Etisk handel Norges* oppfatning må offentlige oppdragsgivere pålegges å bruke OECDs aktsomhetsvurderingsmetodikk i både anskaffelsesstrategien, rutiner og i krav og kriterier for å motvirke brudd på menneskerettighetene i høyrisikoanskaffelser. *Etisk handel Norge* viser blant annet til at offentlige oppdragsgivere som er omfattet av åpenhetsloven allerede er kjent med metodikken.

Inventura og Inventura Advokat oppfordrer departementet til å tydeliggjøre hva som ligger i kravet om at rutinene må være *offentlig tilgjengelige*, og viser til at kravet kan virke strengt for mindre oppdragsgivere. Videre peker de på at det av

hensyn til en fleksibel og kontinuerlig utvikling og oppdatering av rutiner bør vurderes om det er tilstrekkelig å innta rutinene i for eksempel anskaffelsesprotokollen eller i andre dokumenter som er underlagt offentliglova.

Samferdselsdepartementet stiller også spørsmål ved behovet for å kreve at rutinene skal være offentlige, ettersom anskaffelsesdokumentene vil vise hvordan oppdragsgiver har fulgt opp samfunnshensynene i den enkelte anskaffelsen.

Hovedorganisasjonen Virke påpeker at DFØs anskaffelsesundersøkelser de siste årene har vist at de strategiske elementene i behovsfasen ikke nødvendigvis blir prioritert. Virke uttaler:

«De fleste oppgir at de verken har tilstrekkelig tid eller ressurser til å videreutvikle innkjøpsenheten og drive kompetanseutvikling. Og det oppgis at oppgaver knyttet til samfunnsansvar får en lavere score enn andre oppgaver knyttet til kontraktsoppfølging. Undersøkelsen viser også at kommuner har mer fokus på samfunnsansvar enn statlige virksomheter. Dette er etter Virkes syn en diskrepans som gjør det vanskeligere for virksomheter å forholde seg til samfunnshensyn, og innrette virksomheten deretter – for eksempel når det gjelder grønn omstilling.»

6.4 Departementets vurdering

6.4.1 Overordnet om departementets forslag

Departementet foreslår i ny § 5a en plikt for oppdragsgiver til å ha en anskaffelsesstrategi og egnede rutiner for å ivareta relevante samfunnshensyn.

Departementet deler vurderingen til utvalget og høringsinstansene om at oppdragsgiver bør pålegges å ivareta samfunnshensyn i sin anskaffelsespraksis og ha rutiner for dette formålet. Det er ingen av høringsinstansene som er negative til at det innføres en slik bestemmelse. Formålet med bestemmelsen er å bidra til økt strategisk styring på virksomhetsnivå, samt en mer helhetlig og effektiv ivaretagelse av samfunnshensynene i §§ 5b til 5p.

I DFØs anskaffelsesundersøkelse fra 2024 oppgir 62 prosent av virksomhetene at de har en anskaffelsesstrategi. Anskaffelsesundersøkelsen er en kartlegging av hvordan offentlige anskaffelser organiseres og gjennomføres. Undersøkelsen er strukturert etter seks fagområder som er sentrale i arbeidet med offentlige anskaffelser;

anskaffelsesprosessen, kompetanse, digitalisering, klima og miljø, styring og ledelse og innovasjon. Undersøkelsen underbygger at det å ha en anskaffelsesstrategi generelt korrelerer med høyere modenhet på alle fagområdene. Det er derfor en utfordring at 38 prosent av virksomhetene oppgir at de ikke har en strategi. Det er viktig at oppdragsgivere har en helhetlig tilnærming til hvordan samfunnshensynene ivaretas i deres anskaffelsespraksis, og at dette forankres på ledelsenivå. Etter departementets vurdering er det sentrale innholdet i utvalgets forslag om at oppdragsgiver må innrette sin anskaffelsespraksis, at oppdragsgiver utarbeider en anskaffelsesstrategi. Departementet foreslår derfor å endre ordlyden fra en plikt for oppdragsgiver til å «innrette sin anskaffelsespraksis», til en plikt til «å ha en anskaffelsesstrategi», slik at samfunnshensynene nevnt i lovforslaget §§ 5b til 5p ivaretas.

Departementet foreslår å knytteplikten opp mot samfunnshensynene i forslag til nye §§ 5b til 5p, samt at oppdragsgiver skal ha egnede rutiner for å ivareta samfunnshensynene. Kravet om rutiner vil både bidra til at oppdragsgiver følger de konkrete kravene og pliktene til å ta samfunnshensyn i sine konkrete anskaffelser, og det vil være ressursbesparende for oppdragsgiver å ikke starte med blanke ark i hver enkelt anskaffelse. Departementet deler utvalgets og høringsinstansenes vurdering om at det må være en stor grad av frihet for den enkelte oppdragsgiver til å tilpasse rutinene til sin virksomhet.

Departementet foreslår at bestemmelsen skal gjelde fra lovens innslagspunkt. Departementet foreslår videre at bestemmelsen ikke skal gjelde forsynings- eller konsesjonskontrakter. Se nærmere omtale i punkt 5.4.

Departementet foreslår samtidig å oppheve gjeldende anskaffelseslov § 5. Etter departementets vurdering skal ny § 5a, i likhet med gjeldende anskaffelseslov § 5, bidra til økt strategisk styring på virksomhetsnivå, samt en mer helhetlig og effektiv ivaretagelse av relevante samfunnshensyn. Gjeldende anskaffelseslov § 5 bør derfor oppheves. Etter departementets vurdering er det heller ikke lenger nødvendig å opprettholde den særskilte forskriftshjemmelen i gjeldende anskaffelseslov § 5 første ledd fjerde punktum. Departementet har en forskriftshjemmel i § 16 som også dekker de forhold som § 5 første ledd fjerde punktum regulerer. Departementet foreslår å videreføre bestemmelsen om universell utforming i anskaffelsesloven § 5 tredje ledd i ny § 5n.

6.4.2 Hvilke samfunnshensyn som er omfattet avplikten til å ha anskaffelsesstrategi og -rutiner

Departementet foreslår atplikten til å ha en anskaffelsesstrategi og ha egnede rutiner skal knyttes til ivaretagelsen av samfunnshensynene i lovforslaget §§ 5b til 5p.

Departementet foreslår atplikten begrenses til samfunnshensynene som er relevante for oppdragsgiver. Den enkelte oppdragsgiver må vurdere hvilke av samfunnshensynene som er relevante for virksomheten. Det finnes for eksempel oppdragsgivere som ikke gjennomfører bygge- og anleggsanskaffelser eller renholdstjenester. For disse oppdragsgiverne er det ikke et krav om å utarbeide en anskaffelsesstrategi og ha egnede rutiner for å ivareta kontraktsvilkår om begrenning i antallet ledd i leverandørkjeden. Dette viser også at innholdet iplikten til å ha en anskaffelsesstrategi ogplikten til å ha rutiner kan endre seg over tid.

Flere høringsinstanser har stilt spørsmål ved om oppdragsgivers plikt til å innrette sin anskaffelsespraksis og til å ha oppdaterte rutiner også gjelder for grunnleggende menneskerettigheter. Departementet viser til at grunnleggende menneskerettigheter foreslås som et eget samfunnshensyn i ny § 5m, jf. omtale i kapittel 10, og at dette dermed omfattes avplikten. Det samme gjelder andre bestemmelser om samfunnshensyn som ikke pålegger oppdragsgiver konkrete plikter, som forslag til ny § 5d om sikkerhet og beredskap og ny § 5o om innovasjon. Se nærmere omtale av disse forslagene i kapittel 7 og kapittel 11. *Kollektivtrafikkforeningen* viser til at universell utforming ikke er tatt med i utvalgets forslag til kapittel om samfunnshensyn eller formålsbestemmelse. Departementet vurderer at universell utforming er et viktig hensyn som oppdragsgiver må ivareta i sine anskaffelser der det er relevant. Dersom dette ikke fremgår av anskaffelsesloven, er det risiko for at oppdragsgiver reduserer sitt fokus på universell utforming. Departementet foreslår derfor å videreføre anskaffelsesloven § 5 tredje ledd i ny § 5n. Departementet vil imidlertid påpeke at kravet til universell utforming i den gjeldende anskaffelsesloven § 5 tredje ledd ikke gir noen rettigheter eller plikter ut over det som følger av forskrift. Nærmere regler om krav til universell utforming fremgår blant annet av anskaffelsesforskriften § 15-2, som gjennomfører anskaffelsesdirektivet artikkel 42 nr. 1. Offentlige oppdragsgivere er også underlagt en rekke krav til universell utforming gjennom andre lover og for-

skrifter. I lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven) §§ 17 og 18, er det for eksempel nedfelt et krav om at alle offentlige og private virksomheter som retter seg mot allmennheten har en plikt til universell utforming av virksomhetens alminnelige funksjoner. Kravet til universell utforming foreslås også å gjelde for forsynings- og konsesjonskontrakter.

Transparency International Norge forutsetter atplikten til å bekjempe korrupsjon skal ivaretas, og at dette betyr at oppdragsgiver også plikter å ha rutiner for å sikre korrupsjonsbekjempelse. Etter departementets vurdering er hensynet til å bekjempe korrupsjon i tilstrekkelig grad ivaretatt gjennom annet regelverk og retningslinjer og gjennom eksisterende krav til åpenhet og etterprøvnbarhet i anskaffelsesloven. Departementet deler derfor ikke *Transparency International Norges* vurdering om at oppdragsgiver skal ha en plikt etter anskaffelsesregelverket til å ha rutiner for å sikre korrupsjonsbekjempelse. Departementet understreker likevel at oppdragsgiver kan gå lenger enn kravene og pliktene som følger av anskaffelsesloven. Videre utarbeider DFØ veiledning og verktøy som oppdragsgiver kan benytte for å forhindre korrupsjon i offentlige anskaffelser.

6.4.3 Nærmere om kravet om anskaffelsesstrategi

Departementet foreslår at oppdragsgiver skal ha en anskaffelsesstrategi for å ivareta samfunnshensyn nevnt i §§ 5b til 5p som er relevante for oppdragsgiver sin virksomhet. Kravet om anskaffelsesstrategi innebærer at oppdragsgiver skal gjøre en overordnet vurdering av hvordan samfunnshensyn kan ivaretas og følges opp i sine anskaffelser. Dette kan for eksempel innebære at oppdragsgiver gjør en analyse av innenfor hvilke områder det er behov for økt kompetanse knyttet til kontraktsoppfølging, og lager målsetninger for forbedring. Hensikten med en anskaffelsesstrategi er å identifisere mål, gjøre prioriteringer og legge en langsiktig plan for arbeidet på innkjøpsområdet. Forutsetningen for å utarbeide en god anskaffelsesstrategi er å kartlegge nåsituasjonen. Etter at strategien er utarbeidet må den følges opp, for eksempel gjennom kravet om rutiner. Oppdragsgiver har stor grad av frihet ved utformingen av strategien og til å tilpasse strategien til virksomhetens egenart, størrelse og kompleksitet. Dette vil etter departementets vurdering bidra til at oppdragsgiver jobber strukturert og

systematisk, som igjen vil bidra til økt ivaretagelse av samfunnshensyn i offentlige anskaffelser.

Etter departementets vurdering vil også selve prosessen med å utarbeide en strategi føre til økt kompetanse og bevissthet om oppdragsgivers samlede anskaffelsespraksis. Dette vil bidra til en helhetlig og effektiv anskaffelsespraksis, som igjen vil bidra til å sikre at samfunnshensynene i §§ 5b til 5p ivaretas.

Når det gjelder klima- og miljøhensyn, medfører plikten til å utarbeide en anskaffelsesstrategi at oppdragsgiver må kartlegge sin samlede anskaffelsesportefølje og vurdere hvilke klima- og miljøbelastninger som følger av disse anskaffelsene. Oppdragsgiver kan for eksempel bruke rammeverket *unngå, flytte, forbedre* (heretter UFF), som innebærer at oppdragsgiver skal ha fokus på *om* det skal kjøpes inn, og eventuelt hva som kjøpes inn, like mye som *hvordan*. Oppdragsgiver bør derfor vurdere om det er behov for en anskaffelse, og eventuelt hvilken strategi (fornye, leie, eie, reparere, erstatte nytt eller brukt, delingsmulighet med videre) som bør velges. Deretter må oppdragsgiver sette seg mål, gjøre prioriteringer og legge en langsiktig plan for hvordan klima- og miljøhensyn skal ivaretas i anskaffelsene. Dette må gjennomføres i oppdragsgivers konkrete anskaffelser ved hjelp av egnede rutiner. Se nærmere om dette nedenfor i punkt 6.4.4.

For lønns- og arbeidsvilkår kan kravet til strategi innebære en målsetning om økt omfang av kontroll av lønns- og arbeidsvilkår i kontrakter. Et annet eksempel er en målsetning om bedre samarbeid mellom fagavdelinger i virksomheten, slik at kompetanse på de nevnte samfunnshensynene får en større plass i behovsfasen og konkurransegjennomføringsfasen.

Kravet om anskaffelsesstrategi gjelder også for ikke-kunngjøringspliktige anskaffelser. Oppdragsgiver har stor frihet til å fastsette innholdet av strategi og rutiner under terskelverdiene.

Departementet deler vurderingene til *Fairtrade Norge*, *Framtiden i våre hender*, *Raftostiftelsen*, *Forum for utvikling og Miljø* og *Coretta og Martin Luther King Institutt for fredsarbeid* om at strategi og rutiner bør fokusere på tiltak og resultater. Departementet deler også DFØ sin vurdering om at god styring forutsetter at oppdragsgiver evaluerer resultater og effekter, og iverksetter korrigerende tiltak dersom det er nødvendig. Når anskaffelsesstrategien er utformet, er det derfor viktig at oppdragsgiver også følger opp målene som er satt i strategien. DFØ har utarbeidet maler for handlingsplaner som oppdragsgiver kan benytte for å følge opp anskaffelsesstrategien.

Kavet til å ha en anskaffelsesstrategi skal være mulig å oppfylle for samtlige oppdragsgivere. Etter departementets vurdering bør oppdragsgiver derfor ha stor frihet til å velge hvordan anskaffelsesstrategien skal utformes og følges opp. Anskaffelsesstrategien bør revideres med jevne mellomrom. Oppdragsgiver bør særlig vurdere å revidere strategien for eksempel der det skjer endringer i oppdragsgivers behov, utviklingen i leverandørmarkedet eller etter tilbakemeldinger fra brukere og funn i tilsynsrapporter.

Departementet vurderer, i likhet med utvalget, at offentliggjøring av oppdragsgivers anskaffelsespraksis vil gjøre det mulig for interessenter å se hvordan oppdragsgiver ivaretar relevante samfunnshensyn ved bruk av offentlige midler. Strategien kan offentliggjøres for eksempel på en nettside.

6.4.4 Nærmere om kravet om anskaffelsesrutiner

Departementet foreslår at oppdragsgiver skal ha egnede rutiner for å ivareta samfunnshensyn nevnt i §§ 5b til 5p som er relevante for oppdragsgivers virksomhet. Departementet merker seg at høringsinstansene er positive til utvalgets forslag om at oppdragsgiver pålegges å ha oppdaterte rutiner. Rutinene er en operasjonalisering av anskaffelsesstrategien, og skal bidra til at oppdragsgiver ivaretar samfunnshensynene i konkrete anskaffelser.

Fairtrade Norge, Framtiden i våre hender, Raftostiftelsen, Forum for utvikling og Miljø og Coretta og Martin Luther King Institutt for fredsarbeid peker på at andre ledd i utvalgets forslag til bestemmelse bør strammes inn slik at den krever «egne og» oppdaterte rutiner, «utformet som aktsomhetsvurderinger». *Etisk handel Norge* fremhever at oppdragsgivere må pålegges å bruke OECDs aktsomhetsvurderingsmetodikk i både anskaffelsesstrategien, rutiner og i krav og kriterier for å motvirke brudd på menneskerettighetene i høyrisikoanskaffelser. Etisk handel Norge viser blant annet til at oppdragsgivere som er omfattet av åpenhetsloven allerede er kjent med aktsomhetsmetodikken, og at de allerede har gode erfaringer med bruk av den.

Departementet foreslår på dette grunnlag å endre ordlyden til «egne rutiner». Departemen-

tet vurderer at egnethetskravet også tilsier at rutinene ikke bør være utdaterte. Hvor ofte rutinene bør oppdateres, må imidlertid tilpasses den enkelte virksomhet/oppdragsgiver. Departementet foreslår derfor ikke å lovfeste et eget krav om at rutinene må være oppdaterte.

Departementet foreslår ikke et krav om at rutinene utformes som aktsomhetsvurderinger. Det er etter departementets vurdering sentralt å gi oppdragsgiver fleksibilitet til å vurdere hvordan rutinene nærmere skal utformes. Se for øvrig omtale av aktsomhetsvurderinger i kapittel 10 om grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold.

Departementet legger, som utvalget, til grunn at det bør være en stor grad av frihet for den enkelte oppdragsgiver til å tilpasse rutinene til virksomhetens størrelse og egenart. Oppdragsgiver skal utarbeide rutiner for selve gjennomføringen av anskaffelsene, men rutinene kan også omfatte arbeidsfordeling innad i oppdragsgivers virksomhet. Oppdragsgiver kan for eksempel ha rutiner for hvilken del av virksomheten som må involveres i behovsfasen innenfor ulike innkjøps kategorier, og rutiner for hvilken del av virksomheten som har ansvaret for oppfølging av kravet om kontraktsvilkår for lærlinger i § 5h. Et annet eksempel er en rutine for at oppdragsgiver må vurdere om det er nødvendig å kjøpe nytt, eller om oppdragsgiver kan få dekket behovet gjennom å kjøpe brukt eller ved hjelp av andre delingsmuligheter.

Departementet vurderer, som *Bergen kommune*, at oppdragsgiver kan oppfylle plikten gjennom å anvende rutiner og verktøy som er utarbeidet av andre enn oppdragsgiver selv. Det er heller ikke et krav om at oppdragsgiver må utarbeide et eget dokument med rutiner for ivaretagelse av samfunnshensynene. Det er tilstrekkelig at dette integreres i eksisterende rutiner.

Departementet har merket seg at *Inventura og Inventura Advokat og Samferdselsdepartementet* har stilt spørsmål ved behovet for offentliggjøring av rutinene. Departementet vurderer, i likhet med *Inventura og Inventura Advokat og Samferdselsdepartementet*, at hensynet til fleksibel og kontinuerlig utvikling og oppdatering av rutiner tilsier at oppdragsgiver ikke bør pålegges å ha rutinene offentlig tilgjengelig.

7 Sikkerhet og beredskap

7.1 Gjeldende rett

7.1.1 Norges EØS-rettslige forpliktelser

Det finnes handlingsrom i EØS-retten for at offentlige oppdragsgivere innretter sine anskaffelser på et vis som ivaretar beredskapshensyn og nasjonale sikkerhetsinteresser.

Det følger av EØS-avtalen artikkel 123 at anskaffelser der medlemstaten må ivareta vesentlige sikkerhetsinteresser, helt kan unntas fra avtalen. Hensynet til offentlig sikkerhet og beredskap er videre ivaretatt ved at forsvars- og sikkerhetsanskaffelser kan unntas fra anskaffelsesdirektivet på nærmere bestemte vilkår. Anskaffelsesdirektivet (2014/24/EU) inneholder unntak for kontrakter hvor det er behov for å beskytte statens vesentlige sikkerhetsinteresser, eller hvor kontrakten må ledsages av særlige sikkerhetstiltak, jf. direktivet artikkel 15 nr. 2 og 3. Når det gjelder forsvars- og sikkerhetsanskaffelser, er disse omfattet av det mer fleksible forsvars- og sikkerhetsanskaffelsesdirektivet (2009/81/EF).

Når det gjelder sikkerhet og beredskap i anskaffelser som er omfattet av anskaffelsesdirektivet, åpner direktivet for at det kan oppstilles krav til sikkerhet og beredskap i ulike trinn i en anskaffelsesprosess. Kravene kan stilles i kravspesifikasjonen, eller angis som kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier eller i kontraktsvilkårene. Det følger uttrykkelig av fortalens premiss 41 at direktivets bestemmelser ikke er til hinder for å pålegge eller gjennomføre tiltak som er nødvendige for å beskytte offentlig sikkerhet.

For en nærmere redegjørelse av Norges EØS-rettslige forpliktelser vedrørende sikkerhet og beredskap, se NOU 2024: 9 *Ny lov om offentlige anskaffelser – andre delutredning* punkt 4.1 til 4.4.

7.1.2 Nasjonal rett

Dagens anskaffelsesregelverk gir oppdragsgiver handlingsrom til å ivareta beredskapshensyn og nasjonale sikkerhetsinteresser i offentlige anskaf-

felser, både over og under EØS-terskelverdiene. Det er ulike regelverk som kan komme til anvendelse for å ivareta sikkerhets- og beredskapshensyn i en offentlig anskaffelse.

Anskaffelsesloven inneholder ikke bestemmelser om krav til sikkerhet. Det følger av loven § 2 tredje ledd at den ikke gjelder for anskaffelser som kan unntas etter EØS-avtalen artikkel 123.

Anskaffelsesforskriften åpner, i likhet med anskaffelsesdirektivet, for at oppdragsgiver kan stille krav til sikkerhet ved gjennomføring av anskaffelser gjennom ulike deler av anskaffelsesprosessen. Dette gjelder også for anskaffelser som reguleres av forsyningsforskriften eller konsesjonskontraktforskriften. Forskriftene inneholder ikke regler som pålegger oppdragsgiver å stille krav og kriterier for å ivareta hensynet.

I likhet med direktivet, inneholder anskaffelsesforskriften unntaksbestemmelser for forsvars- og sikkerhetsanskaffelser, som er ment å ivareta hensynet til sikkerhet og beredskap, se anskaffelsesforskriften §§ 2-1 første ledd bokstav b og 2-2. Tilsvarende unntaksbestemmelser gjelder for forsynings- og konsesjonskontrakter, jf. forsyningsforskriften §§ 2-1 og 2-2 og konsesjonskontraktforskriften §§ 2-7 og 2-8.

Forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser regulerer visse anskaffelser innenfor forsvars- og sikkerhetsområdet. Dette gjelder for eksempel levering av forsvarsmateriell eller graderte bygg- og anleggsarbeider eller -tjenester, jf. forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser § 1-2.

I tillegg inneholder sikkerhetsloven særregler som gjelder for sikkerhetsanskaffelser. Sikkerhetslovens formål er å trygge nasjonale sikkerhetsinteresser, forebygge og avdekke sikkerhetstruende virksomhet og bidra til at sikkerhetstiltak gjennomføres i samsvar med grunnleggende rettsprinsipper og verdier i et demokratisk samfunn, jf. sikkerhetsloven § 1-1. Sikkerhetsloven regulerer blant annet krav til sikkerhetsgraderte anskaffelser. For nærmere informasjon om sikkerhetsloven og anskaffelser se NOU 2024: 9 *Ny lov om offentlige anskaffelser – Andre delutredning* punkt 4.4.6.

7.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i NOU 2024: 9 *Ny lov om offentlige anskaffelser – Andre delutredning* punkt 4.5 en bestemmelse om sikkerhets- og beredskapshensyn i et nytt kapittel 2 om samfunnshensyn i ny lov om offentlige anskaffelser. Forslaget innebærer at oppdragsgiver skal vurdere om det er relevant å stille krav eller kriterier for å ivareta sikkerhet og beredskap i offentlige anskaffelser. Dette vil etter utvalgets syn bidra til bevissthet hos oppdragsgiver til å vurdere i forkant om det er særlige sikkerhets- og beredskapshensyn som er relevante i en konkret anskaffelse.

Utvalget viser til at sikkerhet og beredskap er blitt mer aktuelt som følge av den endrede geopolitiske situasjonen, og foreslår å tydeliggjøre adgangen til å benytte offentlige anskaffelser for å ivareta slike hensyn.

I vurderingen av offentlige anskaffelser som verktøy for å ivareta beredskapshensyn og nasjonal sikkerhet, skiller utvalget mellom forsvars- og sikkerhetsanskaffelser og andre anskaffelser.

Forsvars- og sikkerhetsanskaffelser kan i visse tilfeller være helt unntatt fra EØS-avtalen i henhold til artikkel 123, eller være regulert av direktivet om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser. Utvalget har avgrenset sitt arbeid mot dette direktivet og anskaffelser som kan unntas i henhold til EØS-avtalen artikkel 123.

Anskaffelser som ikke er forsvars- og sikkerhetsanskaffelser, kan være anskaffelser som direkte handler om sikkerhet eller beredskap, eller anskaffelser som har mer indirekte betydning for sikkerhet og beredskap.

I anskaffelser som direkte handler om sikkerhet og beredskap, viser utvalget til at oppdragsgiver som klar hovedregel har adgang til å avgjøre hva som skal anskaffes. Det er opp til relevante myndigheter å avgjøre om det skal anskaffes beredskapslagre for mat og medisiner og hvordan disse skal innrettes, hva slags utstyr politiet skal ha tilgjengelig eller hvor robuste datasystemer som skal anskaffes. Utvalget peker på at anskaffelsesregelverkets funksjon i slike situasjoner er å sikre kostnadseffektiv behovsdekning gjennom konkurranse om kontraktene. Utvalget peker på at det er vanskeligere å bruke anskaffelser som virkemiddel for å ivareta sikkerhet og beredskap i videre forstand. Anskaffelsesregelverket gir vesentlig handlingsrom for å ivareta beredskaps- og sikkerhetshensyn, men åpner ikke for at kontrakter, under henvisning til en vid forståelse av

sikkerhet og beredskap, forbeholdes nasjonale leverandører. Etter utvalgets oppfatning er EØS-avtalen ikke til hinder for at nasjonale myndigheter anlegger en vid tilnærming til sikkerhet og beredskap, men krever langt på vei at dette skjer i et europeisk fremfor et rent nasjonalt perspektiv.

Etter utvalgets vurdering gir dagens anskaffelsesregelverk oppdragsgiver et betydelig handlingsrom til å ivareta sikkerhets- og beredskapshensyn i offentlige anskaffelser. Utvalget viser blant annet til adgangen til å stille krav og kriterier på ulike trinn i anskaffelsen og reglene om avvisning for å utelukke leverandører som har lite sikkerhetsmessig kredibilitet. Hvis det er nødvendig av hensyn til beredskap eller sikkerhet, kan også oppdragsgiver inngå rammeavtaler med lengre varighet enn hovedregelen i anskaffelsesforskriften om fire års varighet.

Utvalget viser til at Totalberedskapskommisjonen i NOU 2023: 17 *Nå er det alvor – Rustet for en usikker fremtid* har vektlagt lokale leverandørers rolle som beredskapsressurs. Totalberedskapskommisjonen har blant annet pekt på at en vanskelig konkurransesituasjon for små og mellomstore bedrifter utgjør en utfordring for lokal og regional beredskap. Utvalget viser til at det er handlingsrom i regelverket til å tilrettelegge for at små og mellomstore leverandører kan konkurrere om kontrakter, for eksempel ved å tilpasse størrelsen på kontrakter og å dele opp anskaffelsen i delkontrakter. Hensynet til beredskap kan også tale for at oppdragsgiver setter begrensninger på hvor mange kontrakter den enkelte leverandør kan vinne. Utvalget viser også til at hvis det har tilknytning til kontrakten, kan det stilles beredskapskrav som forutsetter lokal tilstedeværelse.

Utvalget har kommet til at det ikke er behov for en tydeliggjøring av hvilke konkrete krav som kan stilles til sikkerhet og beredskap i offentlige anskaffelser.

Utvalget anbefaler at dagens veileder om sikkerhet i offentlige anskaffelser oppdateres og omtaler både sikkerhet og beredskap. Utvalget foreslår også at veilederen forklarer hvordan sikkerhet og beredskap kan ivaretas i konkrete anskaffelser, og at den identifiserer kategorier av anskaffelser hvor sikkerhet og beredskap er særlig relevant.

For en nærmere redegjørelse av utvalgets vurderinger om sikkerhet og beredskap, se NOU 2024: 9 *Ny lov om offentlige anskaffelser – Andre delutredning* punkt 4.5.

7.3 Høringsinstansenes syn

Departementet har mottatt 48 høringsinnspill til utvalgets forslag til bestemmelse om sikkerhet og beredskap og forslaget om å utarbeide en oppdatert veileder. Tilnærmet alle høringsinstanser som har uttalt seg er positive til utvalgets forslag om å fremheve handlingsrommet i dagens regelverk til å ivareta hensynet til sikkerhet og beredskap i offentlige anskaffelser, samt forslaget om å oppdatere veilederen. Utvalgets forslag om å inkludere en bestemmelse om sikkerhets- og beredskapshensyn i et nytt kapittel om samfunnshensyn i ny lov om offentlige anskaffelser støttes blant annet av *Næringslivets hovedorganisasjon*, *Kommunesektorens organisasjon (KS)*, *Akershus fylkeskommune*, *Buskerud fylkeskommune*, *Forsvarets logistikkorganisasjon*, *Norsk Industri*, *Østfold fylkeskommune* og *Oslo kommune*.

Selv om flertallet av høringsinstansene støtter utvalgets forslag om å fremheve dagens handlingsrom til å ivareta sikkerhets- og beredskapshensyn, uttrykker flere høringsinstanser at det konkrete handlingsrommet er uklart og at handlingsrommet til å ivareta sikkerhets- og beredskapshensyn ikke er tilstrekkelig.

Bane NOR understreker at det er et behov for å tydeliggjøre handlingsrommet for ivaretakelse av sikkerhet og beredskap i offentlige anskaffelser, særlig for anskaffelser som ikke er omfattet av sikkerhetsloven. *Bane NOR* viser for eksempel til at handlingsrommet bør klargjøres hvis oppdragsgiver etter sikkerhetsvurderinger ser behov for å begrense deltakere i en konkurranse til selskap etablert i samsvar med lovgivningen i EU/EØS og/eller NATO.

Politiets fellestjenester ber om at det gis klarere føringer for når oppdragsgiver kan avvise en leverandør av hensyn til sikkerhet og beredskap. *Politiets sikkerhetstjeneste* viser til at handlingsrommet ikke alltid er klart, og viser blant annet til behovet for å beskytte rettsstillingen for sivilt ansatte som leverer beredskapstjenester.

Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening uttrykker at det ofte er nødvendig å forbeholde anskaffelser for nasjonale leverandører for å ivareta nasjonal sikkerhet og beredskap. Foreningen etterspør nødvendig forankring og dokumentasjon for utvalgets argumenter mot å legge til rette for at enkelte anskaffelser forbeholdes lokale virksomheter og lokalt næringsliv. *Viken Vest Innkjøpssamarbeid* etterspør også fleksibilitet til å tildele kontrakter til nasjonale små og mellomstore leverandører av hensyn til sikkerhet og beredskap.

Rådgivende Ingeniørers forening gir uttrykk for at utvalgets forslag ikke er tilstrekkelig, og at det er behov for ytterligere regulering for å ivareta hensynet til sikkerhet og beredskap.

7.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår en bestemmelse om sikkerhet og beredskap som samfunnshensyn i ny § 5d. Departementet foreslår at bestemmelsen gjelder fra lovens innslagspunkt. Videre foreslår departementet at bestemmelsen skal gjelde for alle anskaffelser som er omfattet av loven, også for forsynings- og konsesjonskontrakter.

Sikkerhet og beredskap har økt aktualitet som følge av den endrede geopolitiske situasjonen. Departementet vurderer, som utvalget og høringsinstansene, at oppdragsgivers adgang til å ivareta sikkerhets- og beredskapshensyn i offentlige anskaffelser bør tydeliggjøres. Departementet deler derfor utvalgets vurdering om at det er hensiktsmessig å innta en lovbestemmelse om sikkerhet og beredskap.

Å ta inn sikkerhet og beredskap som et samfunnshensyn i loven endrer ikke oppdragsgivers nåværende handlingsrom, men kan skape bevissthet hos oppdragsgiver til å vurdere i forkant om det er særlige sikkerhets- og beredskapshensyn som er relevante i en anskaffelse. Dette er viktig i tiden fremover.

Utvalget har vurdert behovet for en egen bestemmelse som angir hvilke konkrete krav som kan stilles om sikkerhet og beredskap i offentlige anskaffelser. Departementet slutter seg til utvalgets vurdering om at en slik bestemmelse ikke rettslig sett vil tilføye noe utover å minne oppdragsgiver på typer krav som kan stilles. Av forenklingshensyn vurderer departementet at det ikke bør inntas en lovbestemmelse som gjentar konkrete krav i et allerede omfattende regelverk. Hvilke krav og kriterier en oppdragsgiver kan og bør stille om sikkerhet og beredskap i konkrete anskaffelser, er etter departementets vurdering bedre redegjort for i en oppdatert veileder.

Flere høringsinstanser viser til et stort behov for veiledning, og er positive til at dagens veileder oppdateres. Departementet anerkjenner at det er behov for oppdatert veiledning på området. Departementet viser til Totalberedskapsmeldingen, Meld. St. 9 (2024–2025) *Totalberedskapsmeldingen – Forberedt på kriser og krig* punkt 6.2, hvor regjeringen har varslet at den vil bidra til god veiledning om sikkerhet og beredskap i offentlige anskaffelser, og som blant annet identifiserer

kategorier av anskaffelser der det er særlig viktig å stille krav til sikkerhet og beredskap.

Departementet foreslår at det i spesialmerknadene til § 5d fremheves at oppdragsgiver kan se hen til § 8-8 i forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser, som angir konkrete krav oppdragsgiver kan stille om forsyningssikkerhet i en anskaffelse.

Departementet har vurdert forslaget fra *Innlandet fylkeskommune* om å utvide ordlyden til å inkludere informasjonssikkerhet, slik at forslaget også reflekterer behovet for beskyttelse av oppdragsgivers virksomhet og informasjon. Etter departementets vurdering er informasjonssikkerhet omfattet av ordlyden i forslaget til ny bestemmelse hvis behovet for beskyttelse er begrunnet i sikkerhets- og beredskapshensyn.

Departementet har merket seg høringsinnspillene fra *Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening* og *Viken Vest Innkjøpssamarbeid* om behovet for å tildele kontrakter til nasjonale små og mellomstore leverandører av hensyn til sikkerhet og beredskap. Også Totalberedskapskommisjonen fremhever i sin rapport betydningen av lokale og regionale leverandører for sikkerhet og beredskap. Departementet viser til at det er handlingsrom i anskaffelsesregelverket for å tilrettelegge for at lokale og regionale leverandører kan delta i konkurranser om offentlige kontrakter. Departementet slutter seg også til utvalgets vurdering om at EØS-avtalen begrenser muligheten til å bruke hensynet til beredskap og sikkerhet til å skjerme nasjonale leverandører fra europeisk konkurranse.

Departementet viser til at enkelte høringsinstanser, som *Forsvarsbygg*, *Helseforetakene* og *Sykehusinnkjøp* viser til behov for å avdekke eierskapsforhold som innebærer en trussel mot sikkerhet og beredskap. Forsvarsbygg gir uttrykk for at det er behov for endringer i avvisningsreglene av hensyn til sikkerhet og beredskap. Etter departementets vurdering er det viktig med åpenhet om involverte eierinteresser i kontrakter knyttet til sikkerhet og beredskap. Oppdragsgiver har imidlertid stor frihet til å definere sitt behov i en anskaffelse, og kan stille krav til sikkerhet og beredskap som er nødvendig for å oppfylle beho-

vet. Dagens regelverk gir oppdragsgiver anledning til å etterspørre informasjon om eierskap i tilfeller hvor dette har saklig relevans for anskaffelsen, herunder av hensyn til sikkerhet, sanksjonsregelverk eller beredskap. Reglene om avvisning likestiller i enkelte situasjoner handlinger som er foretatt av morselskap med leverandørens handlinger, og dette forutsetter at oppdragsgiver ber om informasjon om eierskap. For sikkerhetsgraderte anskaffelser vil i tillegg sikkerhetslovens regler gjelde. Departementet slutter seg til utvalgets vurdering om at det pågår prosesser knyttet til økt åpenhet om eierskap som vil kunne ha positive virkninger for åpenhet i offentlige anskaffelser, uten behov for særregulering i anskaffelsesloven.

Departementet viser videre til at det i visse situasjoner hvor eierstrukturen utgjør en trussel, eller av andre grunner ikke er ønsket, kan være aktuelt å fastsette særskilte regler som gir grunnlag for å avvise leverandører. Eksempelvis inneholder forskrift 15. august 2014 nr. 1076 om restriktive tiltak vedrørende handlinger som undergraver eller truer Ukrainas territorielle integritet, suverenitet, uavhengighet og stabilitet, § 8n et forbud mot å inngå kontrakter med leverandører som er 50 prosent eller mer eid av russiske statsborgere, og gir dermed oppdragsgiver hjemmel til å avvise leverandører begrunnet i eierskap.

Departementet viser også til at det i denne proposisjonen foreslås en ny bestemmelse om rettighetshavere, som presiserer hvilke leverandører som er rettighetshavere etter regelverket. Leverandører som ikke er rettighetshavere, kan ikke påberope seg rettigheter som følger av anskaffelsesregelverket.

Etter departementets vurdering inneholder anskaffelsesregelverket handlingsrom til å stille krav til sikkerhet og beredskap, og til å avvise leverandører som kan innebære en trussel mot nasjonal sikkerhet. Problemstillingene som er tatt opp i høringsrunden om reglene om avvisning av leverandører med eiere fra land Norge ikke har sikkerhetsavtale med, bør likevel vurderes nærmere. Dette krever en grundigere utredning og ligger utenfor rammene for arbeidet med denne proposisjonen.

8 Klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser

8.1 Gjeldende rett

8.1.1 Norges EØS-rettslige forpliktelser

Anskaffelsesdirektivet (2014/24/EU) artikkel 18 nr. 2 pålegger statene å treffe egnede tiltak for å sikre at leverandørene, ved gjennomføring av offentlige kontrakter, oppfyller gjeldende forpliktelser innenfor blant annet miljørett, som er fastsatt i unionsretten, nasjonal rett, kollektive avtaler eller i internasjonale miljøbestemmelser angitt i vedlegg X til direktivet.

Ut over dette pålegger ikke anskaffelsesdirektivet konkrete plikter til å ta klima- og miljøhensyn, men oppfordrer og gir handlingsrom til å ta hensyn til miljø i fortalen premiss 95.

8.1.2 Nasjonal rett

Det fremgår av anskaffelsesloven § 5 første ledd at statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer skal innrette sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant. Dette skal blant annet skje ved at oppdragsgiver tar hensyn til livssykluskostnader. Dette betyr at oppdragsgiver må ha vurdert hvilke anskaffelser som medfører vesentlig miljøbelastning slik at det er relevant å stille miljøkrav, og ha utformet rutiner for hvordan disse anskaffelsene skal følges opp, jf. Prop. 51 L (2015–2016) *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*, kapittel 10, merknad til § 5.

Videre fremgår det av andre ledd at oppdragsgiver kan stille egnede krav og kriterier knyttet til ulike trinn i anskaffelsesprosessen. Dette skal bidra til at offentlige kontrakter gjennomføres på en måte som blant annet fremmer hensyn til miljø, forutsatt at kravene og kriteriene har tilknytning til leveransen.

Anskaffelsesloven § 5 gjelder for alle anskaffelser som er omfattet av anskaffelsesloven og tilhørende forskrifter.

Enkelte forskrifter gitt i medhold av anskaffelsesloven inneholder egne bestemmelser om klima- og miljøhensyn.

Anskaffelsesforskriften § 7-9 stiller krav om å vektlegge klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser. Hovedregelen er at oppdragsgiver skal vekte klima- og miljøhensyn med minimum 30 prosent, jf. andre ledd. Tredje til femte ledd gir unntak fra hovedregelen. Det fremgår for eksempel av femte ledd at forpliktelsen til å stille krav eller kriterier ikke gjelder dersom anskaffelsen etter sin art har et klimaavtrykk og en miljøbelastning som er uvesentlig, og dette begrunnes i anskaffelsesdokumentene. Tilsvarende bestemmelser finnes i forsyningsforskriften § 7-9 og konsesjonskontraktforskriften § 7-6.

Forskrift 20. desember 2022 nr. 2384 om utslippskrav til kjøretøy ved offentlig anskaffelse til veitransport stiller krav om nullutslipp for personbiler som anskaffes av det offentlige fra 2022, for varebiler fra 2023 og for bybusser fra 2024. Forskriften gjennomfører i hovedsak EUs direktiv om offentlig anskaffelse av miljøvennlige kjøretøy (2019/1161/EU).

Forskrift 13. november 2024 nr. 3329 om krav til nullutslipp av klimagasser ved offentlig anskaffelse av sjøtransport stiller krav til nullutslipp ved anskaffelser av ferger og fergetjenester. I forskriften § 4 er det gitt unntak fra kravet om nullutslipp av klimagasser ved anskaffelser av ferger og fergetjenester.

8.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i NOU 2023: 26 *Ny lov om offentlige anskaffelser – første delutredning* punkt 14.2.4 og 14.3.6 to bestemmelser om klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser, om grønn omstilling og om standardiserte minimumskrav.

I bestemmelsen om grønn omstilling foreslår utvalget at oppdragsgiver skal ta hensyn til klima og miljø i alle anskaffelser. Det overlates til den enkelte oppdragsgiver å operasjonalisere dette i konkrete anskaffelser.

Utvalget foreslår ytterligere krav for kunngjøringspliktige anskaffelser. Kunngjøringspliktige anskaffelser er i utvalgets forslag anskaffelser over EØS-terskelverdi, og bygge- og anleggsan-

skaffelser med verdi lik eller over tre millioner kroner.

For det første skal oppdragsgiver i forkant vurdere hvordan anskaffelsen kan innrettes for å begrense dens samlede klimaavtrykk og miljøbelastning (klima- og miljøkartlegging). Klima- og miljøkartleggingen skal inngå i anskaffelsesprotokollen.

Videre skal oppdragsgiver stille klima- eller miljøkrav til ytelsen. Disse kravene skal gi reell klima- og miljøgevinst, men uten å påføre oppdragsgiver uforholdsmessige merkostnader. Ifølge utvalget, vil dette være det mest effektive tiltaket for at offentlige anskaffelser kan bidra til den grønne omstillingen. Utvalget foreslår også at oppdragsgiver skal stille klima- eller miljørelaterte krav eller kriterier i andre trinn av anskaffelsesprosessen, dersom det vil gi ytterligere gevinst uten å medføre uforholdsmessige kostnader.

I vurderingen av om merkostnader som følge av klima- eller miljøkrav er uforholdsmessige, skal det tas utgangspunkt i den antatte kostnaden med og uten det aktuelle kravet eller kriteriet. Oppdragsgiver må ha et visst skjønn i vurderingen av hvilke merkostnader kravene eller kriteriene vil medføre.

Utvalget foreslår å lovfeste at oppdragsgiver skal prioritere krav og kriterier som begrenser anskaffelsens samlede klimaavtrykk og viser til utslippskuttene som er forankret i klimaloven.

Utvalget foreslår at oppdragsgiver som følger standardiserte minimumskrav eller -kriterier i henhold til § 2-3 oppfyller kravene som er stilt i utvalgets forslag til § 2-2 om grønn omstilling. Utvalget foreslår videre at oppdragsgiver kan velge å stille ytterligere krav eller kriterier også for anskaffelser undergitt standardiserte minimumskrav eller -kriterier.

Videre foreslår utvalget at oppdragsgiver kan oppfylle forpliktelsene ved bruk av veiledende kriterier som er utarbeidet av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). Etter utvalgets syn vil det innebære en markant besparelse av både tid og ressurser hos oppdragsgiver dersom de benytter ferdigproduserte krav fra DFØ som tar sikte på å ivareta klima og miljø. Utvalget viser til at det også vil gi større forutsigbarhet for næringslivet, og kan bidra til å flytte markedene i retning av lavutslippssamfunnet.

Utvalget foreslår også et unntak fra kravene for kunngjøringspliktige anskaffelser dersom anskaffelsen har et uvesentlig klimaavtrykk og miljøbelastning.

Utvalget foreslår en egen bestemmelse om at departementet kan gi forskrift om standardiserte

minimumskrav ved gjennomføringen av offentlige anskaffelser. Etter utvalgets vurdering er standardiserte minimumskrav et av de viktigste tiltakene for grønn omstilling gjennom offentlige anskaffelser. Utvalget viser til at mangel på tid, ressurser og kompetanse hos oppdragsgiver er en stor barriere for å øke andelen klima- og miljøvennlige anskaffelser og at standardiserte minimumskrav avhjelper dette.

8.3 Høringsinstansenes syn

8.3.1 Overordnet om klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser

Det var totalt 84 høringsinstanser som uttalte seg om utvalgets forslag til bestemmelse om grønn omstilling. Av disse er det 77 høringsinstanser som uttrykkelig støtter utvalgets forslag, mens enkelte høringsinstanser foretrekker dagens bestemmelse om minimum 30 prosent vektning fremfor utvalgets forslag.

Av høringsinstansene som støtter utvalgets bestemmelse, trekker mange frem at oppdragsgiver er nærmest til å vurdere hvordan man skal oppnå reell klima- og miljøgevinst i en konkret anskaffelse. *Kommunesektorens organisasjon (KS)* uttaler at utvalgets forslag regulerer plikten til å ivareta klima- og miljøhensyn på en hensiktsmessig måte, samtidig som oppdragsgiver beholder sitt innkjøpfaglige skjønn. KS viser blant annet til at klima- og miljøhensyn best ivaretas ved å stille krav til ytelsen, og at det er viktig at oppdragsgiver gis fleksibilitet til å stille de miljøkravene og kriteriene oppdragsgiver selv vurderer som best egnet i den konkrete anskaffelsen. 17 høringsinstanser støtter generelt KS. *Statens vegvesen*, *Universitetet i Oslo*, *Universitetet i Bergen* og *Oslo kommune* fremhever også at det vil gi bedre effekt å stille krav til selve ytelsen. Oslo kommune viser til at dagens bestemmelser medfører merarbeid for den enkelte innkjøper uten at dette nødvendigvis medfører økte miljø- og klimaeffekter. *Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)* viser til at deler av næringslivet støttet endringene i anskaffelsesforskriften, men at de fleste likevel støtter utvalgets forslag. De som støtter utvalgets forslag viser til at det er mer forutberegnelig å stille krav til ytelsen, da de som ikke oppfyller kravene blir avvist, i motsetning til tildelingskriterier som det konkurreres på.

Enkelte høringsinstanser er kritiske til å endre bestemmelsen om minimum 30 prosent vektning av klima- og miljøhensyn nå, ettersom den ble innført for kort tid siden. *Regelrådet* påpeker at sta-

dige endringer i et regelverk vil gjøre det vanskelig for leverandørene å tilpasse virksomheten og gir lite forutsigbare rammevilkår for offentlige anskaffelser. *Hovedorganisasjonen Virke (Virke)* er enig med utvalget i at fleksibilitet normalt gir best mulighet for å stille riktige krav/kriterier. Virke uttaler videre:

«Samtidig er det slik at nye krav er trådt i kraft, og disse har ikke fått tid til å virke. Virke vil følge tilbakemeldingene og erfaringene fra de nye kravene, og det er mulig vi allerede når utvalget avslutter sitt arbeid vil ha høstet nok erfaringer til å være tryggere på om de bør erstattes med en tilnærming lik eller nærmere det utvalget foreslår».

Norsk Industri, Nelfo og Atea støtter ikke utvalgets forslag. Norsk Industri viser til at dagens regler om minimum 30 prosent vektlegging av klima og miljø er fleksible, ettersom oppdragsgiver kan erstatte bruk av tildelingskriterier med klima- og miljøkrav i kravspesifikasjonen, så lenge dette klart gir en bedre klima- og miljøeffekt. Norsk Industri uttaler:

«Vi minner om Riksrevisjonens undersøkelse fra 2022 som dokumenterte at mulighetene til å vektlegge klima og miljø ved offentlige innkjøp så langt ikke har blitt utnyttet godt nok. Norsk Industri mener at løsningen på dette må være å gjøre innkjøpsreglene mest mulig forpliktende mht. vektlegging av miljø».

Nelfo er sterkt imot utvalgets forslag om å gå bort fra skal-kravet til 30 prosent klima- og miljøvektlegging. Nelfos erfaring er at det i de fleste anskaffelser kun konkurreres om pris. Nelfo advarer om at konsekvensen av en ensidig priskonkurranse er at oppdragsgiver går glipp av nye teknologier, som på sikt gjennom drift vil kunne gi større klima- og miljøbesparelser.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), Miljødirektoratet, Oslo kommune, Framtiden i våre hender og Tromsø kommune savner en egen bestemmelse om sirkulærøkonomi i forslag til ny anskaffelseslov.

8.3.2 Nærmere om utvalgets forslag til bestemmelse om grønn omstilling

De fleste som har uttalt seg, deriblant *Landsorganisasjonen i Norge (LO)* og *DFØ*, støtter forslaget om at oppdragsgiver skal ta hensyn til klima og miljø i alle anskaffelser. *DFØ* gir imidlertid

uttrykk for at ny anskaffelseslov bør ha mer konkrete forpliktelser til klima og miljø også under terskelverdiene. *Samfunnsbedriftene* fremhever at de strengeste kravene bør stilles til de store anskaffelsene.

Et stort flertall av høringsinstansene som har uttalt seg støtter utvalgets forslag til krav om at oppdragsgiver i forkant skal vurdere hvordan anskaffelsen kan innrettes for å begrense dens samlede klimaavtrykk og miljøbelastning. Dette inkluderer blant annet *Statsbygg, NHO, Grønn Byggallianse* og *Framtiden i våre hender*. Grønn Byggallianse viser til at kartleggingen må omfatte en vurdering av om det overhodet er behov for anskaffelsen og valg av strategi (fornye, leie, eie, reparere, erstatte, nytt eller brukt, delingsmulighet med videre). *Framtiden i våre hender* fremhever at vurderingen av om gjenbruk er mulig bør være en mer sentral del av lovteksten.

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) og *Skattedirektoratet* vurderer at utvalgets forslag begrenser oppdragsgivers frihet til å organisere anskaffelsesarbeidet slik oppdragsgiver finner mest effektivt og hensiktsmessig for å oppnå målene. Skattedirektoratet uttaler følgende:

«En kartlegging av den enkelte anskaffelse er ikke nødvendigvis den beste måten å oppnå disse målene. Dette hensynet ivaretas godt i § 2-1 og § 2-2 andre ledd bokstav a bør derfor etter vår mening utgå».

KS, med støtte fra 28 høringsinstanser, foreslår språklige endringer i forslaget for å unngå sammenblanding med andre kartlegginger. *KS* foreslår derfor at *kartleggingen* erstattes med *vurderingen*. *Bergen kommune* finner også at begrepet *klima- og miljøvurdering* er bedre, ettersom begrepet *kartlegging* kan forstås som et omfattende arbeid som kan gi assosiasjoner til konsulentrapporter og tilsvarende krav i byggesaker.

Det er også blandede tilbakemeldinger til forslaget om at kartleggingen skal inngå i anskaffelsesprotokollen.

Fiskeridirektoratet stiller seg positive til økt fokus på miljø og bærekraft, men vil bemerke at gjennomføringen av klima- og miljøkartleggingen vil kreve mer tid og ressurser per anskaffelse. Det vil også kreve tid og ressurser i form av kompetanseheving.

De aller fleste høringsinstansene støtter utvalgets lovforslag § 2-2 andre ledd bokstav b om at oppdragsgiver skal stille klima- og miljøkrav til ytelsen, og at kravene skal gi reell klima- og miljøgevinst.

Enkelte høringsinstanser foreslår presiseringer eller endringer i utvalgets forslag.

LO, Framtiden i våre hender, *Stiftelsen Miljøfyrtårn* og *Regnskap Norge* støtter at oppdragsgiver skal stille klima- og/eller miljøkrav til ytelsen, men gir uttrykk for at det er behov for at oppdragsgiver også skal stille klima- og miljøkrav til leverandøren.

Regjeringsadvokaten og *Statens vegvesen* stiller spørsmål ved hvorfor det må stilles klima- eller miljøkrav til ytelsen, selv der oppdragsgiver vurderer at den reelle klima- og miljøgevinsten mest effektivt ivaretas ved bruk av tildelingskriterier.

Få høringsinstanser kommenterte utvalgets forslag om klima- eller miljørelaterte krav eller kriterier også i andre trinn av anskaffelsesprosessen. *Stiftelsen Miljøfyrtårn* støtter forslaget, mens *Statsbygg* skriver at det er uklart hva som ligger i *andre trinn*. Etter *Statsbyggs* oppfatning bør oppdragsgiver beslutte om det er mest hensiktsmessig å stille krav til klima og miljø i kravspesifikasjonen, kontraktsbestemmelsene, som kvalifikasjonskrav og/eller tildelingskriterium.

Høringsinstansene støtter i all hovedsak utvalgets forslag til unntak dersom klima- og miljøkravene eller -kriteriene påfører oppdragsgiver uforholdsmessige merkostnader, men flere gir uttrykk for at det er behov for nærmere veiledning om hva som anses som uforholdsmessig. KS vurderer det som positivt at bestemmelsen eksplisitt uttrykker at bruk av kravene ikke skal påføre oppdragsgiver uforholdsmessige merkostnader. *Inventura* og *Inventura Advokat* uttaler at det bør vurderes om ikke-økonomiske kostnader kvalifiserer til unntak, som for eksempel redusert kvalitet på andre deler av ytelsen eller for stor begrensning i konkurransen.

Oslo kommune fremhever at det bør komme klarere frem at oppdragsgiver uansett skal stille krav til klima og miljø, men at det kan stilles krav som er mindre kostnadskrevende hvis enkelte krav gjør anskaffelsen uforholdsmessig dyr. *Oslo kommune* påpeker også at det må fremgå klart at plikten påligger oppdragsgiver.

Enkelte høringsinstanser, blant annet *Politiets fellestjenester*, *Framtiden i våre hender* og *UiT Norges arktiske universitet*, viser til at det er behov for nærmere veiledning om hva som kan anses som uforholdsmessige merkostnader. *Framtiden i våre hender* er kritiske til utvalgets formuleringer om uforholdsmessige kostnader, og uttaler:

«Slik det er formulert i utvalgets forslag, mener vi at det gir for mye tolkningsrom for de ulike oppdragsgiverne. Framtiden i våre hender

foreslår derfor at det etableres klare veiledere på hva som gir unntak og at det må dokumenteres grundig. Vi foretrekker at lovteksten er tydelig på at valg fattes på bakgrunn av miljø, men at det kan gjøres unntak når det er svært stor prisforskjell. Hvis det skal åpnes for et slikt unntak må det være krav til å omtale det i protokollen».

Regjeringsadvokaten trekker frem at utvalgets forslag til § 2-2 om grønn omstilling pålegger oppdragsgiver en plikt av svært skjønnsmessig karakter. *Regjeringsadvokaten* bemerker at utvalget ikke har drøftet om dette er regler som kan påberopes av leverandører som grunnlag for å angripe og få satt til side en tildelingsbeslutning. *Regjeringsadvokaten* fremhever at dersom dette er tilfellet, må oppdragsgiver ha et spillerom for innkjøpsfaglig skjønn som ikke er gjenstand for overprøving av domstolene.

Det er blandede tilbakemeldinger til utvalgets forslag om å prioritere krav og kriterier som begrenser det samlede klimaavtrykket. DFØ støtter forslaget og uttaler at dette er viktig for å sikre at det stilles krav og kriterier som virkelig monner.

Norges Naturvernforbund, *Stiftelsen Miljøfyrtårn*, *Bergen kommune*, *Kommunal Landspensjonskasse (KLP)*, *Forum for utvikling og miljø*, *Arkitektbedriftene i Norge* og *Norges Kristne råd* er imot forslaget. Disse høringsinstansene viser blant annet til at klimakrisen og naturkrisen er uløselig knyttet til hverandre, og de vurderer derfor at klimahensyn ikke generelt kan prioriteres foran naturhensyn. *Norges Naturvernforbund* viser til at klimahensyn og tiltak for å ta vare på naturen må være likestilte hensyn, selv om det er vanskeligere å måle tap av biologisk mangfold på produkt- og prosessnivå.

KLP påpeker at det ved enkelte typer anskaffelser kan være en større klima- og miljøeffekt ved andre miljømål enn utslippskutt, for eksempel for skadeforsikring. KLP reagerer derfor på at forslaget bare vektlegger ett av EUs seks miljømål. KLP foreslår at § 2-2 tredje ledd endres til:

«Oppdragsgiver skal prioritere å stille krav og kriterier som er vurdert å ha størst positiv effekt på samlet klimaavtrykk og miljøbelastning sett opp mot EUs seks miljømål».

Det er få høringsinstanser som har uttalt seg uttrykkelig om utvalgets forslag i § 2-2 fjerde ledd om at for anskaffelser undergitt standardiserte minimumskrav i henhold til lovforslaget § 2-3, kan

oppdragsgiver velge å stille ytterligere krav eller kriterier.

Statens vegvesen uttaler at det er positivt at utvalget klargjør forholdet mellom bestemmelsen om grønn omstilling i § 2-2 og de fremtidige standardiserte minimumskravene fra EU, som utvalget foreslår å gjennomføre i forskrift i henhold til lovforslaget § 2-3. Statens vegvesen peker på at det er uklart hvordan bestemmelsen skal forstås når de standardiserte minimumskravene kommer i form av krav om bruk av tildelingskriterier. Videre uttaler Statens vegvesen at plikten til å stille krav i bokstav b også bør kunne oppfylles ved bruk av standardiserte tildelingskriterier.

Norges Naturvernforbund skriver at § 2-2 fjerde ledd ikke skal være valgfritt, men at oppdragsgiver skal belønne ytelser ut over minimumskravene.

De fleste høringsinstansene som uttaler seg, støtter utvalgets forslag om at forpliktelsene til å stille krav eller kriterier kan oppfylles ved bruk av veiledende kriterier som er utarbeidet av DFØ.

Mange trekker frem at standardiserte minimumskrav generelt gir god klima- og miljøgevinst, reduserer transaksjonskostnadene til både oppdragsgiver og leverandør, og gir større forutsigbarhet for leverandører. Dette inkluderer blant annet Statens vegvesen, *Forsvarsmateriell*, KS, *Virke*, NHO, KLP, *Norges vassdrags- og energidirektorat* og LO.

Skattedirektoratet viser til at utvalgets forslag i praksis overfører lovgivningsmyndighet til et direktorat. Skattedirektoratet vurderer at dette er uheldig, og viser samtidig til at det ikke er innenfor DFØs samfunnsoppdrag å ha spesialkompetanse på verken klima eller miljø. *Universitetet i Oslo* gir også uttrykk for at det er uheldig at lovforslaget kun viser til DFØ og foreslår at det åpnes for å benytte kriterier fra veiledninger utarbeidet av tilsvarende fagorganer i EØS og Norden. DFØ, *Virke* og Statens Vegvesen gir uttrykk for at lovteksten bør endres slik at oppdragsgiver kan oppfylle forpliktelsene i første til tredje ledd ved bruk av både veiledende krav og kriterier, ikke kun kriterier.

Høringsinstansene støtter i all hovedsak utvalgets forslag om unntak dersom anskaffelsen har et klimaavtrykk og miljøbelastning som er uvesentlig. Enkelte instanser foreslår imidlertid noen endringer i forslaget.

Inventura og Inventura Advokat påpeker at det i forslaget ikke vises til *anskaffelsens art*, i motsetning til dagens bestemmelser. De viser til at dette kan tolkes slik at det er anskaffelsens faktiske klimaavtrykk og miljøbelastning som skal vurde-

res, og ikke anskaffelsens art. Inventura og Inventura Advokat uttaler i denne sammenheng at:

«Dette vil pålegge oppdragsgiver betydelig mer krevende konkrete vurderinger enn hva dagens regler gjør. Det anbefales at det gis utfyllende veiledning for hvor terskelen *uvesentlig* bør ligge».

Virke uttaler at det er fornuftig å unnta *etter sin art*, slik at det ikke alltid må vurderes for hver anskaffelse.

På den andre siden, er Oslo kommune og UiT Norges arktiske universitet positive til en vurdering av om den konkrete anskaffelsen har et klimaavtrykk og miljøbelastning som er uvesentlig, og ikke en vurdering av om anskaffelsens art har et klimaavtrykk og miljøbelastning som er uvesentlig.

Forsvarsmateriell, Politiets fellestjenester og Statens vegvesen vurderer, i likhet med utvalget, at det er behov for unntak både når anskaffelsen har et uvesentlig klima- og miljøavtrykk, og der det ikke er mulig å stille klima- eller miljøkrav som gir mer enn en bagatellmessig virkning. De uttaler at sistnevnte unntak også må fremgå eksplisitt av lovbestemmelsen.

Sykehusinnkjøp og Politiets fellestjenester fremhever at det er viktig med unntak også i andre tilfeller enn der anskaffelsen har et uvesentlig klimaavtrykk og miljøbelastning. *Sykehusinnkjøp* savner et handlingsrom der man begrunner unntak fra reglene om grønn omstilling med nødvendig vern av menneskers liv og helse. Politiets fellestjenester viser til at det er viktig at anskaffelsesregelverket ikke er til hinder for å sikre nødvendig beredskap.

8.3.3 Nærmere om utvalgets forslag til bestemmelse om standardiserte minimumskrav

Det er få høringsinstanser som har kommentert forslaget om at departementet kan gi forskrift om standardiserte minimumskrav ved gjennomføringen av offentlige anskaffelser. *DFØ* og *Grønn Byggallianse* uttaler uttrykkelig at de støtter at ny lov om offentlige anskaffelser må inneholde en lovhjemmel til å fastsette forskrift om standardiserte minimumskrav.

DFØ påpeker også at departementet bør ha forskriftshjemmel til å stille minstekrav til informasjon som skal være tilgjengelig for den enkelte kategori, og peker på at dette vil sikre effektiv kontraktsoppfølging, og evaluering av tilbud.

Mange høringsinstanser trekker frem at standardiserte minimumskrav generelt gir god klima- og miljøgevinst, reduserer transaksjonskostnadene til både oppdragsgiver og leverandør, og gir større forutsigbarhet for leverandører.

Norges Naturvernforbund vurderer, i likhet med utvalget, at standardiserte minimumskrav fra EU må implementeres i norsk lov så snart de er vedtatt i EU, uten å vente verken på formell innlemmelse i EØS-avtalen eller på vedtakelsen av en ny anskaffelseslov.

Standard Norge viser til at standarder bør fremheves som et viktig virkemiddel og tiltak for å øke andelen grønne og innovative anskaffelser. Standard Norge fremhever blant annet at miljøledelse som kvalifikasjonskrav kan vurderes som et virkemiddel i anskaffelsesprosesser.

Konkurransetilsynet påpeker at grønne offentlige anskaffelser, herunder bruk av standardiserte minimumskrav, kan føre til redusert konkurranse på kort sikt fordi det reduserer antallet selskaper som kan delta i anbudskonkurransen. Samtidig viser Konkurransetilsynet til at en tydelig regulering kan stimulere til mer innovasjon og konkurranse om bærekraftige løsninger, ved å gi markedsaktørene insentiver til å ta strategiske valg om å satse på utvikling av bærekraftige løsninger.

Virke uttaler at det er mye som taler for å ta i bruk standardiserte minimumskrav på prioriterte områder. Virke stiller imidlertid spørsmål ved hvordan de standardiserte minimumskravene fastsettes. Virke viser blant annet til at dagens forskrift om utslippskrav til kjøretøy ved offentlig anskaffelse til veitransport, er strengere enn reglene i direktivet om offentlig anskaffelse av miljøvennlige kjøretøy. Virke bemerker også at forskriften må ses i sammenheng med Miljødirektoratets og DFØs veiledere for kjøp av miljøvennlige kjøretøy og maskiner. I denne sammenhengen uttaler Virke følgende:

«Virke mener derfor at DFØs og MDs arbeid med utforming av veiledningsmateriell, miljøstandarder og minimumskrav har og vil ha så sterk inngripende virkning på innkjøpspraksis og at deres og andre etaters arbeid med standarder, minimumskrav og veiledningsmateriale at denne typen tiltak må underlegges strengere dokumentasjonskrav og høringsbestemmelser enn i dag. Vi kan ikke se at utvalget har en tilstrekkelig grundig gjennomgang av hvordan standarder og minimumskrav fastsettes. Vi kan derfor ikke tilslutte oss utvalgets konklusjoner gjengitt i boks 14.9 slik de nå er formulert fra utvalgets side.»

Det er enkelte høringsinstanser som fremhever at bruk av standardiserte minimumskrav ikke er tilstrekkelig for å nå Norges klima- og miljømål. *ZERO* er enig i at det bør brukes standardiserte minimumskrav, men vil samtidig advare om at minimumskrav ikke nødvendigvis vil gi teknologiutvikling og utslippskutt i det tempoet vi ønsker. Grønn Byggallianse viser til at en fare med standardiserte minimumskrav er at de raskt kan bli utdaterte, og at standardiserte minimumskrav ikke alene fremmer innovasjon. Norges Naturvernforbund viser til at det er uvisst hvilket ambisjonsnivå minimumskravene fra EU vil ha, og vurderer derfor at Norge bør gjøre en selvstendig vurdering av ambisjonsnivået, og ikke nødvendigvis legge seg på EUs minimumskrav.

8.4 Departementets vurdering

8.4.1 Videreføring av hovedregelen om minimum 30 prosent vekting av klima- og miljøhensyn

Departementet foreslår å videreføre hovedregelen om minimum 30 prosent vekting av klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser i ny § 5b. Departementet foreslår ikke endringer i reguleringen av forsynings- og konsesjonskontrakter.

Dagens bestemmelse om minimum 30 prosent vekting av klima- og miljøhensyn trådte i kraft 1. januar 2024. Hvis det er klart at det gir en bedre klima- og miljøeffekt, kan vekting erstattes med klima- og miljøkrav i kravspesifikasjonen. Kravene gjelder ikke dersom anskaffelsen etter sin art har et klimaavtrykk og en miljøbelastning som er uvesentlig. Formålet med de skjerpede klima- og miljøkravene er å redusere anskaffelsens samlede klimaavtrykk og miljøbelastning.

Etter den nye bestemmelsen trådte i kraft, har DFØ gjennomført analyser av konkurransegrunnlag for å skaffe innsikt i hvordan klima- og miljøhensyn ivaretas i offentlige anskaffelser. Resultatene viser en tydelig økning i bruk av krav og kriterier for å fremme klima- og miljøhensyn. Andelen anskaffelser hvor miljø vektet med 30 prosent eller mer har økt fra omtrent seks prosent i 2023 til rundt 30 prosent i 2024. Videre viser dataene at bruken av miljøkrav også har økt, fra omtrent halvparten av anskaffelsene i 2023 til rundt 60 prosent i 2024. DFØ viser til at totalt sett har omtrent 75 prosent av anskaffelsene en miljøvekting på 30 prosent og/eller inkluderer miljøkrav i 2024, sammenlignet med rundt 50 prosent i 2023. DFØ legger til grunn at dette indikerer en økende vekt på klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser.

Det er per i dag ikke mulig å si noe om klima- og miljøeffekten av denne økningen.

Departementet deler DFØs vurdering om at resultatene indikerer en tydelig trend mot økt bruk av klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser. Etter departementets vurdering er dette en positiv utvikling, og departementet forventer at økningen i andelen av anskaffelser som enten vektet klima og miljø med minimum 30 prosent, i tråd med hovedregelen, eller stiller andre klima- og miljøkrav, vil øke ytterligere jo lenger bestemmelsen får virke.

Departementet har merket seg at et klart flertall av høringsinstansene foretrekker utvalgets forslag til regulering av grønn omstilling, fremfor den gjeldende hovedregelen om minimum 30 prosent vektning av klima- og miljøhensyn. Dette begrunnes blant annet med at oppdragsgiver må gis fleksibilitet til å stille de miljøkravene og kriteriene oppdragsgiver selv vurderer som best egnet i den konkrete anskaffelsen.

Departementet deler høringsinstansenes vurdering av at det ikke alltid er mest hensiktsmessig å vekte klima og miljø med minimum 30 prosent i tildelingskriteriene, og at det i mange tilfeller vil gi en bedre klima- og miljøgevinst ved å stille krav til ytelsen. Markedets modenhet kan også påvirke i hvilket trinn av anskaffelsesprosessen det er mest hensiktsmessig å stille klima- og miljøkrav. I et modent marked vil minimumskrav ofte være mest hensiktsmessig. I et mindre modent marked kan det være bedre å vekte tildelingskriteriene eller en kombinasjon av minimumskrav og vektning.

Den gjeldende klima- og miljøbestemmelsen gir etter departementets vurdering oppdragsgiver den nødvendige fleksibiliteten til å vurdere hvordan det kan oppnås størst mulig klima- og miljøgevinst i den konkrete anskaffelsen. DFØs analyser viser at oppdragsgivere bruker miljøkrav i større grad enn miljøvektning. Analysen viser for eksempel at det innenfor bygg- og anleggsanskaffelser brukes miljøvektning i omtrent 37 prosent av anskaffelsene, og at det stilles miljøkrav i omtrent 70 prosent av anskaffelsene. DFØs analyser indikerer at oppdragsgivere benytter seg av fleksibiliteten som bestemmelsen gir.

Departementet viser videre til at de gjeldende reglene om klima- og miljøkrav i offentlige anskaffelser har fått virke i mindre enn ett og et halvt år. Oppdragsgivere og leverandører har innrettet seg etter den nye hovedregelen, og en videreføring av gjeldende rett vil derfor sikre forutberegnelighet for oppdragsgivere og leverandører. Departementet deler oppfatningen til *Regelrådet* om at sta-

dige endringer i et regelverk vil gjøre det vanskelig for leverandørene å tilpasse virksomheten, og gir lite forutsigbare rammevilkår for offentlige anskaffelser. Innføring av en helt ny klima- og miljøbestemmelse ville påført oppdragsgivere og leverandører nye kostnader knyttet til å bygge opp kompetanse.

8.4.2 Nærmere om departementets forslag til bestemmelse om klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser

8.4.2.1 *Kravet om å ta hensyn til klima og miljø i alle anskaffelser for å redusere anskaffelsens samlede klimaavtrykk og miljøbelastning*

Departementet foreslår i ny § 5b første ledd at oppdragsgiver skal ta hensyn til klima og miljø i alle anskaffelser for å redusere anskaffelsens samlede klimaavtrykk og miljøbelastning.

Etter gjeldende rett avhenger pliktene til å ivareta klima- og miljøhensyn av hvilke prosedyregler som gjelder for den enkelte anskaffelsen. For eksempel gjelder hovedregelen om 30 prosent vektning av klima- og miljøhensyn kun i tilfeller der oppdragsgiver er forpliktet til, eller selv velger å avgjøre konkurransen ved å vekte tildelingskriteriene. Etter departementets vurdering bør plikten til å ta hensyn til klima og miljø gjelde for alle anskaffelser som omfattes av anskaffelsesregelverket. Dette innebærer at plikten til å ta hensyn til klima og miljø vil gjelde fra lovens innslagspunkt, foreslått til 300 000 kroner eksklusive merverdiavgift. Se nærmere omtale av forslag til nytt innslagspunkt for anskaffelsesloven i kapittel 13.

Departementet foreslår ikke å gi nærmere føringer for hvordan klima og miljø skal hensyntas. Det vil være opp til den enkelte oppdragsgiver å vurdere dette i konkrete anskaffelser. Plikten til å ta hensyn til klima og miljø kan oppfylles på flere måter. Oppdragsgiver kan for eksempel stille krav eller kriterier til klima og miljø i form av eventuelle tildelingskriterier, kontraktsvilkår, kravspesifikasjon og/eller kvalifikasjonskrav. Oppdragsgiver kan også oppfylle plikten ved å etterspørre klima- og miljømerkede tjenester eller produkter, ved å ta hensyn til livssyklus-kostnader eller ved å etterspørre sirkulære løsninger. Oppdragsgiver kan også ta i bruk UFF-rammeverket i planleggingen og gjennomføringen av sine anskaffelser. Oppdragsgiver kan redusere de administrative kostnadene ved plikten til å ta hensyn til klima og miljø i alle anskaffelser, gjennom plikten til å ha en

anskaffelsesstrategi og egnede rutiner for å ivareta klima- og miljøhensyn. Se nærmere om departementets forslag til plikt til å ha anskaffelsesstrategi og egnede rutiner for å ivareta samfunnshensyn i punkt 6.4.

Departementet merker seg at DFØ etterspør mer konkrete forpliktelser til klima og miljø også for ikke-kunngjøringspliktige anskaffelser. Som nevnt i punkt 5.4, er det etter departementets vurdering viktig at omfanget og arten av nye krav ikke gjør at enkle anskaffelser blir uforholdsmessig tidkrevende å gjennomføre og å følge opp. Innføring av mer konkrete krav for ikke-kunngjøringspliktige anskaffelser kan være til hinder for forenkling av regelverket for anskaffelser under EØS-terskelverdi. Dette vil etter departementets oppfatning være lite hensiktsmessig. Departementet understreker at oppdragsgiver står fritt til å gå lenger enn det lovpålagte kravet om å ta hensyn til klima og miljø for de mindre anskaffelsene.

Departementet foreslår i første ledd at formålet med klima- og miljøbestemmelsen er å redusere anskaffelsens samlede klimaavtrykk og miljøbelastning. Dette er materielt sett en videreføring av formålet med dagens klima- og miljøbestemmelse i anskaffelsesforskriften § 7-9 første ledd. Formålet i bestemmelsens første ledd er ment å fungere som en retningslinje for tolkning og anvendelse av klima- og miljøbestemmelsen. Formålet er dermed ikke ment å gi opphav til konkrete rettigheter og plikter. Bestemmelsen skal bidra til at oppdragsgiver tar hensyn til klima og miljø, og stiller krav og kriterier som reduserer anskaffelsens samlede klimaavtrykk og miljøbelastning. Videre skal formålet motvirke at oppdragsgiver stiller krav eller kriterier som kun gir en bagatellmessig klima- og miljøeffekt. For å oppnå formålet med bestemmelsen bør oppdragsgiver ha oversikt over det samlede klimaavtrykket og miljøbelastningen knyttet til den konkrete anskaffelsen. Ivaretagelse av klima- og miljøhensyn innebærer også at oppdragsgiver bør ta hensyn til livssyklusen til det som skal anskaffes. Det vil si at elementer som kan bidra til å sikre høy kvalitet, lang levetid og reparerbarhet bør hensyntas i anskaffelsen.

Departementet anerkjenner at det i enkelte tilfeller kan være et spenningsforhold mellom ulike klima- og miljøhensyn. Oppdragsgiver må selv vurdere hvilke klima- og miljøhensyn som bør tas i konkrete anskaffelser. Det er for eksempel anskaffelser som ikke har nevneverdig klimaavtrykk, men der det er andre miljøutfordringer som det er mer nærliggende å hensynta. Det lig-

ger innenfor oppdragsgivers anskaffelsesfaglige skjønn å vurdere om det er klima og/eller miljø som bør hensyntas i den konkrete anskaffelsen. Bestemmelsen må også ses i sammenheng med departementets forslag til ny § 5a, som pålegger oppdragsgiver å ha en anskaffelsesstrategi og egnede rutiner for å ivareta klima- og miljøhensyn i sine anskaffelser.

8.4.2.2 Ytterligere krav til kunngjøringspliktige anskaffelser

Departementet foreslår i ny § 5b andre ledd at det stilles ytterligere krav til klima- og miljøhensyn i kunngjøringspliktige anskaffelser. Departementet foreslår i andre ledd første punktum å videreføre hovedregelen om minimum 30 prosent vektning av klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser. Se nærmere omtale av dette i punkt 8.4.1. Oppdragsgiver kan oppfylle forpliktelsen ved for eksempel å vekte et klimahensyn med 30 prosent, eller ved å vekte et klimahensyn og et miljøhensyn med 15 prosent hver. Hovedregelen om minimum 30 prosent vektning gjelder i anskaffelser der oppdragsgiver er forpliktet etter prosedyrereglene til å vekte tildelingskriteriene, eller der oppdragsgiver selv velger å avgjøre konkurransen på denne måten. Dette er en videreføring og tydeliggjøring av hovedregelen om minimum 30 prosent vektning i anskaffelsesforskriften § 7-9 andre ledd.

Videre foreslår departementet i andre ledd andre punktum at hvis oppdragsgiver angir tildelingskriteriene i prioritert rekkefølge, *skal* klima- og miljøhensyn være blant de tre høyest prioriterte. Dette er en endring av gjeldende klima- og miljøbestemmelser hvor det fremgår at der oppdragsgiver angir tildelingskriteriene i prioritert rekkefølge, *bør* klima- og miljøhensyn være blant de tre høyest prioriterte. Dersom oppdragsgiver ikke prioriterer klima- og miljøhensyn blant de tre høyeste tildelingskriteriene, skal oppdragsgiver stille klima- og miljøkrav i kravspesifikasjonen.

Samlet sett innebærer dette at der oppdragsgiver i henhold til prosedyrereglene, eller der oppdragsgiver selv velger å angi tildelingskriteriene i prioritert rekkefølge, er oppdragsgiver forpliktet til å hensynta klima- og miljø i den konkrete anskaffelsen. Oppdragsgiver kan etter gjeldende rett velge å hensynta klima og miljø i den konkrete anskaffelsen ved å prioritere klima- og miljøhensyn blant de tre høyeste tildelingskriteriene, eller ved å stille klima- og miljøkrav i kravspesifikasjonen. Prioriteringsregelen følger dermed en annen logikk og struktur sammenlignet med 30 prosent vektning

regelen. Etter departementets vurdering gir det mer sammenheng i bestemmelsen dersom prioriteringsregelen følger den samme logikken og strukturen som vektingsregelen.

Departementet foreslår i andre ledd tredje punktum at kravet til å vekte klima- og miljøhensyn med minimum 30 prosent eller kravet til å prioritere klima- og miljøhensyn blant de tre høyeste tildelingskriteriene, kan erstattes eller kombineres med klima- og miljøkrav i kravspesifikasjonen, dersom dette gir en bedre klima- og miljøeffekt. Departementet foreslår videre at oppdragsgiver må begrunne bruken av unntaket i anskaffelsesdokumentene. Hensikten med endringene er å øke fleksibiliteten i bestemmelsen slik at oppdragsgiver kan oppnå størst mulig klima- og miljøgevinst i sine anskaffelser. Dette er etter departementets vurdering i tråd med bestemmelsens formål om å redusere anskaffelsens samlede klimaavtrykk og miljøbelastning. Dette er i all hovedsak en videreføring av unntaket fra hovedregelen om 30 prosent vektning i anskaffelsesforskriften § 7-9 fjerde ledd første punktum.

Departementets forslag innebærer to materielle endringer. Departementet foreslår for det første at oppdragsgiver kan kombinere bruken av tildelingskriterier og krav i kravspesifikasjonen for å benytte unntaket fra hovedregelen om 30 prosent vektning og prioriteringsregelen. Oppdragsgiver kan for eksempel vekte klima eller miljø lavere enn 30 prosent, og avhjelpe dette med å i tillegg stille klima- og miljøkrav i kravspesifikasjonen, dersom dette gir en bedre klima- og miljøeffekt. Denne løsningen er etter departementets vurdering mer i tråd med formålet med bestemmelsen om å redusere anskaffelsens samlede klimaavtrykk og miljøbelastning.

For det andre foreslår departementet å fjerne vilkåret om at tildelingskriterier kan erstattes og kombineres med klima- og miljøkrav i kravspesifikasjonen kun dersom det er *klart* at dette gir en bedre klima- og miljøeffekt. Etter gjeldende klima- og miljøbestemmelser må oppdragsgiver begrunne at det er klart at det å stille krav gir en bedre klima- og miljøeffekt enn å vekte klima- og miljøhensyn med 30 prosent i tildelingskriteriene. Bestemmelsen stiller ikke krav til hvor mye bedre effekten må være. Oppdragsgiver kan derfor stille klima- og miljøkrav i kravspesifikasjonen dersom dette gir en marginalt bedre klima- og miljøeffekt, sammenlignet med å vekte klima- og miljøhensyn med 30 prosent i tildelingskriteriene.

Departementet ser at det kan være krevende for oppdragsgiver å vurdere når det er *klart* at klima- og miljøkrav i kravspesifikasjonen gir en

bedre effekt. Etter departementets vurdering er det uheldig om oppdragsgiver, etter å ha vurdert at det vil gi en bedre klima- og miljøeffekt å stille krav i kravspesifikasjonen sammenlignet med tildelingskriterier, likevel avstår fra å gjøre det i frykt for å bryte bestemmelsen. Endringen vil etter departementets vurdering forenkle oppdragsgivers arbeid med å oppnå formålet om å redusere anskaffelsens samlede klimaavtrykk og miljøbelastning.

Departementet opprettholder plikten til å begrunne valg av krav fremfor tildelingskriterier i anskaffelsesdokumentene. Begrunnelsesvilkåret har en viktig skjerpeneffekt, ved at oppdragsgiver tvinges til å gjøre en konkret vurdering av om klima- og miljøkrav i kravspesifikasjonen alene eller kombinert med tildelingskriterier, gir en bedre klima- og miljøeffekt.

8.4.2.3 *Unntak for anskaffelser som etter sin art har et uvesentlig klimaavtrykk og miljøbelastning, og unntak for helse, sikkerhet og beredskap*

Departementet foreslår i ny § 5b tredje ledd unntak fra klima- og miljøforpliktelsene i første og andre ledd.

Utvalget foreslår at forpliktelsene etter utvalgets forslag til § 2-2 om grønn omstilling ikke skal gjelde dersom den konkrete anskaffelsen har et klimaavtrykk og en miljøbelastning som er uvesentlig. Utvalgets forslag innebærer en endring av det eksisterende unntaket om anskaffelser som *etter sin art* har et klimaavtrykk eller en miljøbelastning som er uvesentlig, jf. anskaffelsesforskriften § 7-9 femte ledd. Oppdragsgiver må derfor i dag vurdere om den aktuelle typen vare eller tjeneste har et uvesentlig klimaavtrykk og en uvesentlig miljøbelastning, mens utvalget foreslår at oppdragsgiver skal vurdere om den konkrete anskaffelsen har et klimaavtrykk og miljøbelastning som er uvesentlig.

Departementet har merket seg at høringsinstansene i all hovedsak støtter utvalgets forslag, men også at enkelte gir uttrykk for at dette vil pålegge oppdragsgiver mer krevende konkrete vurderinger enn dagens regler gjør.

Departementet vurderer, i likhet med *Inventura* og *Inventura Advokat*, at utvalgets forslag medfører at oppdragsgiver pålegges å gjøre mer krevende vurderinger enn etter gjeldende regelverk. Dette vil føre til økt ressursbruk hos oppdragsgiver. Etter departementets vurdering bør disse ressursene frigjøres til å prioritere anskaffelser der det er større potensiale til å redusere

klimaavtrykket og miljøbelastningen. Departementet foreslår derfor å videreføre det gjeldende unntaket i ny § 5b tredje ledd første punktum.

Departementet vurderer, i likhet med *Oslo kommune* og *UiT Norges arktiske universitet*, at unntaket for anskaffelser som har et uvesentlig klimaavtrykk og miljøbelastning også bør gjelde for ikke-kunngjøringspliktige anskaffelser. Departementet foreslår derfor at unntaket i ny § 5b tredje ledd første punktum skal gjelde for alle forpliktelsene i bestemmelsen.

Sykehusinnkjøp og *Politiets fellestjenester* har gitt høringsinnspill om at det er viktig med unntak også i andre tilfeller enn der anskaffelsen har et uvesentlig klimaavtrykk og miljøbelastning. Sykehusinnkjøp savner et handlingsrom der man begrunner unntak fra reglene om grønn omstilling med nødvendig vern av menneskers liv og helse. Politiets fellestjenester fremhever at det er behov for unntak i tilfeller der særnorske klima- og miljøkrav vil kunne gjøre det vanskelig å få tilbud eller føre til en reduksjon i kvalitet, som får betydning for liv og helse.

Departementet deler vurderingene til Sykehusinnkjøp og Politiets fellestjenester om at det er viktig med unntak også i andre tilfeller enn der anskaffelsens art har et uvesentlig klimaavtrykk og miljøbelastning. Det er ikke ønskelig at oppdragsgiver skal komme i en situasjon der en anskaffelse vil være ulovlig på grunn av motstrid mellom klima- og miljøkrav i anskaffelsesregelverket og krav til vern av menneskers liv og helse. Videre er det etter departementets vurdering viktig at anskaffelsesregelverket ikke skal være til hinder for å sikre nødvendig sikkerhet og beredskap. Se nærmere om sikkerhet og beredskap i offentlige anskaffelser i kapittel 7. Departementet foreslår derfor i ny § 5b tredje ledd første punktum at forpliktelsene etter bestemmelsen ikke gjelder dersom de vil gå på bekostning av vesentlige interesser innenfor helse, sikkerhet eller beredskap.

Departementet foreslår i § 5b tredje ledd siste punktum at oppdragsgiver må begrunne bruken av unntakene i anskaffelsesdokumentene, se forslag til ny § 5b tredje ledd. Dette er en videreføring av gjeldende rett i anskaffelsesforskriften § 7-9.

8.4.3 Nærmere om departementets forslag til regulering av standardiserte minimumskrav og -kriterier

8.4.3.1 Overordnet om departementets forslag

Departementet deler utvalgets vurdering om at standardiserte minimumskrav blir et viktig virke-

middel for den grønne omstillingen. Departementet foreslår derfor en egen bestemmelse i ny § 5c om standardiserte minimumskrav og -kriterier om klima og miljø. Departementet foreslår i første ledd en bestemmelse som klargjør forholdet mellom standardiserte minimumskrav og -kriterier, og forpliktelsene i ny § 5b om klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser.

Videre foreslår departementet en hjemmel til å gi forskrift om standardiserte minimumskrav og -kriterier til klimaavtrykk og miljøbelastning ved gjennomføringen av offentlige anskaffelser. Forskriftshjemmelen vil kunne benyttes til å vedta standardiserte minimumskrav og -kriterier som kommer fra EU, og fremtidige krav og kriterier som innføres på nasjonalt nivå.

8.4.3.2 Hva er standardiserte minimumskrav og -kriterier

Begrepet *standardiserte minimumskrav og -kriterier* er ikke definert i lov eller forskrift. Begrepet ble introdusert i Dokument 3:5 (2021–2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av grønne offentlige anskaffelser*, hvor følgende ble uttalt:

«For å sikre at offentlige oppdragsgivere bruker sin markedsrett på en enhetlig måte er vi enige i at det kan være hensiktsmessig å etablere sentralt fastsatte, standardiserte minimumskrav på prioriterte innkjøpskategorier omtalt i handlingsplan for økt andel klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon. Standardiserte minimumskrav vil kunne egne seg for innkjøpskategorier der markedene er modne og hvor det er behov for at offentlige oppdragsgivere drar i samme retning for å oppnå klima- og miljømål.»

I likhet med utvalget, vurderer departementet at det er hensiktsmessig å skille mellom obligatoriske og veiledende standardiserte minimumskrav og -kriterier. Departementet foreslår å definere obligatoriske standardiserte minimumskrav og -kriterier som krav og kriterier som pålegges offentlige oppdragsgiver (og ikke private innkjøpere) i lov eller forskrift å stille i en nærmere definert anskaffelse. Begrepet *krav og kriterier* omfatter krav i kravspesifikasjon, kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier og kontraktskrav. Kravet kan pålegges i lov eller i forskrift, enten i anskaffelsesregelverket eller i annet sektorspesifikt regelverk. Det avgjørende er at det obligatoriske standardiserte minimumskravet gjelder særskilt for offentlige anskaffelser. Generelle obligatoriske

standardiserte minimumskrav som pålegges i lov eller forskrift, og som både gjelder for offentlige og private innkjøpere, regnes ikke som obligatoriske standardiserte minimumskrav i denne sammenhengen.

Det finnes mange veiledende standardiserte minimumskrav som oppdragsgiver kan velge å bruke. DFØ har blant annet veiledende standardiserte minimumskrav og -kriterier (DFØs kriterieveiviser). DFØs krav og kriterier åpner for at oppdragsgiver kan velge ambisjonsnivå, og dette gjør det mulig for oppdragsgiver å tilpasse kravene til sin virksomhet, drift og økonomiske rammer. Oppdragsgiver kan derfor spare både tid og ressurser ved å benytte DFØs veiledende krav og kriterier i sine konkrete anskaffelser.

8.4.3.3 *Nasjonale standardiserte minimumskrav og -kriterier*

Det finnes i dag en rekke obligatoriske standardiserte minimumskrav i offentlige anskaffelser. Se nærmere omtale om dette ovenfor i punkt 8.1.2.

Regjeringen har også en ambisjon om at Norge skal ha klimavennlige bygge- og anleggsplasser. DFØ, i samarbeid med Miljødirektoratet, arbeider med en utredning om forslag til standardiserte minimumskrav, og forslaget vil bli sendt på høring når det er klart.

8.4.3.4 *Standardiserte minimumskrav og -kriterier fra EU*

Som en del av EUs grønne giv ønsker EU å bruke offentlige anskaffelser som et strategisk virkemiddel for klima og miljø. I EUs handlingsplan for sirkulær økonomi står det blant annet at Europakommisjonen vil foreslå minimumskrav og -kriterier for grønne offentlige anskaffelser i sektorspesifikk lovgivning. Det pågår derfor en omfattende regelverksutvikling i EU på prioriterte områder, og vi kan forvente en rekke obligatoriske minimumskrav og -kriterier innenfor offentlige anskaffelser.

Departementet deler ikke utvalgets vurdering av at de standardiserte minimumskravene og -kriteriene fra EU må gjennomføres i norsk rett så snart de er vedtatt i EU, og uten å vente på formell innlemmelse i EØS-avtalen. Departementet vil imidlertid jobbe for at den formelle prosessen for å gjennomføre EØS-rettsakter i norsk rett går så fort som mulig. Oppdragsgiver står uansett fritt til å benytte seg av de standardiserte minimumskravene og -kriteriene fra EU i tidsperioden mellom vedtakelse i EU og gjennomføring i norsk rett.

Det er grunn til å tro at ambisjonsnivået på de standardiserte minimumskravene og -kriteriene som kommer fra EU vil være høyt. Det kan likevel tenkes områder der Norge har kommet særlig langt, og at det derfor er behov for å gå lenger enn EU ved å øke ambisjonsnivået på de standardiserte minimumskravene og -kriteriene. Departementet vurderer, i likhet med *Norges Naturvernforbund* at Norge må gjøre en selvstendig vurdering av ambisjonsnivået fra EU, og øke ambisjonsnivået dersom det er nødvendig.

8.4.3.5 *Klargjøring av forholdet mellom standardiserte minimumskrav og -kriterier og klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser*

Departementet vurderer, i likhet med utvalget, at det er nødvendig å klargjøre forholdet mellom standardiserte minimumskrav og -kriterier og forpliktelsene i ny § 5b. Departementet foreslår derfor å regulere i ny § 5c første ledd at forpliktelsene i forslaget til § 5b er oppfylt dersom oppdragsgiver i lov eller forskrift fastsatt i medhold av denne loven, er pålagt å stille standardiserte minimumskrav eller -kriterier til klimaavtrykk eller miljøbelastning, og kravene eller kriteriene gjelder hovedytelsen som anskaffes. Dette er en ny bestemmelse som ikke finnes i dagens anskaffelsesregelverk.

Det avgjørende spørsmålet er om de standardiserte minimumskravene eller -kriteriene gjelder hovedytelsen som anskaffes. Departementet viser i denne sammenheng til at DFØ, i samarbeid med Miljødirektoratet, er i gang med å utrede mulig innretning av krav om nullutslipp til bygge- og anleggsplasser i offentlige anskaffelser. Dersom det innføres et slik krav i forskrift, vil oppdragsgiver i en bygge- og anleggsanskaffelse etter departementets vurdering være forpliktet til både å følge kravene i forskriften om krav til nullutslipp på bygge- og anleggsplasser i offentlige anskaffelser, og forpliktelsene i departementets forslag til § 5b. Dette skyldes etter departementets vurdering at hovedytelsen i bygge- og anleggsanskaffelser ikke er anleggsmaskinene på bygge- eller anleggsplassen, men at hovedytelsen som anskaffes er selve bygget eller anlegget som skal bygges.

Forskrift 13. november 2024 nr. 3329 om krav til nullutslipp av klimagasser ved offentlig anskaffelse av sjøtransporter, er et eksempel på standardiserte minimumskrav i offentlige anskaffelser. Ved anskaffelser av ferger vil forpliktelsene etter departementets forslag til § 5b være oppfylt, etter som oppdragsgiver gjennom forskriften pålegges

å stille klimakrav til nullutslipp ved anskaffelser av ferger. Anskaffelsen vil i dette tilfellet følge reglene i forskriften, og ikke hovedregelen om 30 prosent vekting i departementets forslag til § 5b.

Departementet understreker at oppdragsgiver står fritt til å stille ytterligere klima- og miljøkrav, også i tilfeller der oppdragsgiver har oppfylt forpliktelsene i § 5b gjennom å være pålagt å stille

standardiserte minimumskrav eller kriterier. Dette kan særlig være aktuelt i tilfeller der de standardiserte minimumskravene og -kriteriene ikke har et tilstrekkelig ambisjonsnivå for den aktuelle anskaffelsen, eller dersom anskaffelsen også har et betydelig klimaavtrykk eller miljøbelastning som ikke dekkes opp av de standardiserte minimumskravene eller -kriteriene.

9 Sosial bærekraft

9.1 Lønns- og arbeidsvilkår

9.1.1 Gjeldende rett

9.1.1.1 Norges internasjonale forpliktelser

Direktiv 2014/24/EU om offentlige anskaffelser (anskaffelsesdirektivet) inneholder ingen konkrete krav til lønns- og arbeidsvilkår. Artikkel 18 nr. 2 angir at medlemsstatene skal treffe egnede tiltak for å sikre at leverandører ved gjennomføring av offentlige kontrakter, oppfyller gjeldende forpliktelser innenfor blant annet sosialrett og arbeidsrett, slik disse er fastsatt i unionsretten, nasjonal rett, kollektive avtaler eller i internasjonale sosial- og arbeidsrettslige bestemmelser angitt i vedlegg X til direktivet.

ILO-konvensjon nr. 94 av 1949 om arbeidsklausuler i offentlige kontrakter (heretter ILO 94 eller konvensjonen) stiller krav til innholdet i kontrakten når det offentlige setter bort arbeid. Arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår skal ikke være dårligere enn vilkårene for tilsvarende arbeid i samme geografiske område. Konvensjonen gjelder for sentrale, statlige myndigheter når de inngår i tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter. Norge ratifiserte konvensjonen i 1996.

9.1.1.2 Nasjonal rett

Det følger av anskaffelsesloven § 6 første ledd at departementet i forskrift kan pålegge oppdragsgiver å ta inn krav til lønns- og arbeidsvilkår mv. i offentlige kontrakter. Videre følger det av andre ledd at departementet i forskrift blant annet kan pålegge oppdragsgiver å kontrollere at kontraktsvilkårene blir overholdt, og pålegge leverandør og underleverandører å utlevere nødvendig dokumentasjon.

Arbeidstilsynet og Havindustritilsynet fører tilsyn med at forskriftene gitt etter § 6 overholdes, jf. anskaffelsesloven § 6 tredje og fjerde ledd. Tilsynene kan gi pålegg og treffe enkeltvedtak.

Forskrift 8. februar 2008 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter mv. er vedtatt med hjemmel i anskaffelsesloven § 6. Formålet

med forskriften er å bidra til at offentlige oppdragsgivere velger seriøse virksomheter til å utføre tjenester og bygge- og anleggsarbeider, slik at de som arbeider for virksomhetene har anstendige arbeidsforhold. Forskriften gjennomfører Norges forpliktelser etter ILO 94.

Forskriften gjelder ved tildeling av tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter til en verdi som er lik eller overstiger 1,3 millioner kroner eksklusive merverdiavgift for statlige myndigheter og 2,05 millioner kroner eksklusive merverdiavgift for andre oppdragsgivere, jf. § 4 første ledd. Forskriften gjelder tilsvarende for forsyningskontrakter.

Forskriften pålegger oppdragsgiver å stille kontraktsvilkår om at ansatte og personer hos leverandør og underleverandører som direkte medvirker i kontraktoppfyllelsen, har lønns- og arbeidsvilkår som omtales i forskriften. Dette inkluderer kontraktsvilkår om lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med allmenngjort tariffavtale som er dekkende på området. Der det ikke er allmenngjort tariffavtale, skal oppdragsgiver stille krav i henhold til gjeldende landsomfattende tariffavtale for aktuell bransje.

I kontrakter der leverandør skal utføre bygge- eller anleggsarbeider eller renholdstjenester som er omfattet av CPV-kode 90910000, skal oppdragsgiver stille kontraktsvilkår om obligatorisk tjenstepensjon etter lov 21. desember 2005 nr. 124 om obligatorisk tjenstepensjon og HMS-kort i henhold til forskrift om HMS-kort på bygge- og anleggsplasser og forskrift 8. mai 2012 nr. 408 om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter og om kjøp av renholdstjenester, jf. §§ 5b og 5c, jf. § 4 tredje ledd. I kontrakter der leverandøren skal utføre bygge- og anleggsarbeider, skal det stilles krav om informasjonsplikt og språkferdigheter, jf. § 5d, jf. § 4 fjerde ledd.

Oppdragsgiver skal gjennomføre nødvendig kontroll med at de pålagte kontraktsvilkårene i forskriften §§ 5a til 5c overholdes, jf. § 7 første ledd.

Leverandør og underleverandører har plikt til å dokumentere at kontraktsvilkårene i §§ 5a til 5c overholdes. Videre skal oppdragsgiver forbeholde seg retten til å gjennomføre nødvendige sanksjo-

ner dersom leverandør eller underleverandører ikke etterlever kontraktsvilkårene i §§ 5a til 5d eller dokumentasjonplikten.

Forskrift 22. februar 2008 nr. 166 om informasjons- og påseplikt og innsynsrett regulerer blant annet hovedleverandørs plikt til å påse at lønns- og arbeidsvilkår hos virksomhetens underleverandører er i overensstemmelse med gjeldende allmenngjøringsforskrifter, jf. § 6 første ledd. Denneplikten kalles *påseplikten*. Bestiller (oppdragsgiver) som driver næringsvirksomhet, har en tilsvarende påseplikt overfor sine leverandører i tilfeller der det ikke benyttes underleverandører. Oppdragsgiver har kun påseplikt dersom det ikke er underleverandører, jf. Prop. 139 L (2021–2022) *Endringer i allmenngjøringsloven (adgang til å gi forskrift om oppdragstakers dokumentasjonspflicht)* punkt 7.2. Plikten gjelder både for privat og offentlig virksomhet.

Til forskjell fra forskrift om lønns- og arbeidsvilkår, gjennomfører ikke forskrift om informasjons- og påseplikt mv. ILO 94. Videre gjelder påseplikten kun allmenngjøringsforskrifter, og ikke lønns- og arbeidsvilkår i henhold til landsomfattende tariffavtale som ikke er allmenngjort. Det er også ulike pliktsubjekter. Påseplikten i forskrift om informasjons- og påseplikt mv. ligger på hovedleverandøren og oppdragsgiver har kun påseplikt der det ikke benyttes underleverandører. Kontrollplikten i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår ligger på oppdragsgiver, uavhengig av om det benyttes underleverandører. Videre har forskrift om informasjons- og påseplikt mv. ikke et formelt krav om at oppdragsgiver skal ha sanksjonsmuligheter ved kontraktsbrudd, slik som i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår mv. § 6 andre ledd.

Se ytterligere redegjørelse om forholdet mellom forskriftene i NOU 2023: 26 kapittel 16.

9.1.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i NOU 2023: 26 *Ny lov om offentlige anskaffelser – første delutredning* punkt 16.2 i hovedsak å videreføre dagens materielle krav til kontraktsvilkår om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Utvalget foreslår imidlertid endringer i reglenes innslagspunkt og enkelte presiseringer i ordlyden.

Utvalget viser til at kontraktsvilkår om lønns- og arbeidsvilkår har flere berøringspunkter med EØS-retten, blant annet de grunnleggende frihetene i EØS-avtalen, utsendingsdirektivet og anskaffelsesdirektivet. Se nærmere om forholdet til EØS-avtalen og utsendingsdirektivet i NOU 2023: 26 kapittel 16. Utvalget har delt seg i et flertall og et

mindretall i spørsmålet om innslagspunktet for oppdragsgivers plikt til å innta kontraktsvilkår om lønns- og arbeidsvilkår og innslagspunktet for oppdragsgivers plikt til å føre risikobasert kontroll med etterlevelse av kontraktsvilkårene.

Utvalgets flertall foreslår atplikten til å innta kontraktsvilkår om lønns- og arbeidsvilkår skal gjelde fra lovens innslagspunkt, mens kontrollplikten kun skal gjelde for kunnngjøringspliktige anskaffelser. Flertallet viser til at en reell kontrollplikten for alle anskaffelser vil medføre en betydelig administrativ byrde for oppdragsgiver.

Utvalgets mindretall foreslår at bådeplikten til å innta kontraktsvilkår om lønns- og arbeidsvilkår og kontrollplikten skal gjelde for kunnngjøringspliktige anskaffelser. Mindretallet gir uttrykk for at det er problematisk å skille mellomplikten til å innta kontraktkrav om lønns- og arbeidsvilkår, og oppdragsgivers plikt til å gjennomføre risikobasert kontroll med etterlevelse av kontraktsvilkårene. Etter mindretallets vurdering vil en plikt til å innta et kontraktsvilkår om lønns- og arbeidsvilkår gjøre det vanskelig for oppdragsgiver å bli hørt med at vilkåret ikke skal følges opp gjennom en kontroll. Mindretallet viser til at det vil utfordre oppdragsgivers ressurser og kapasitet og øke kompleksiteten av regelverket.

Utvalget foreslår å presisere oppdragsgivers plikt til å føre kontroll slik at det tydeliggjøres at det er kontraktene med størst risiko som skal være gjenstand for dokumentasjonskontroll. Oppdragsgiver har rom til å avgjøre når det er behov for ytterligere kontroll. Utvalget foreslår videre at oppdragsgiver i tilstrekkelig grad må sørge for å dokumentere risikovurderingen og eventuell etterfølgende kontroll.

Utvalget foreslår ellers enkelte språklige justeringer, uten at disse er ment å innebære realitetsendringer.

9.1.3 Høringsinstansenes syn

Det er 32 høringsinstanser som har uttalt seg om utvalgets forslag til bestemmelse om krav til lønns- og arbeidsvilkår.

Blant høringsinstansene er det generell støtte til at krav til lønns- og arbeidsvilkår videreføres. Flere høringsinstanser peker imidlertid på at krav alene ikke er nok. *Arendal kommune*, *Innlandet fylkeskommune*, *Inventura og Inventura Advokat*, *Landsorganisasjonen i Norge (LO)* og *Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)* peker på at det er behov for kompetanse, ressurser og bedre digitale virkemidler.

Kinn kommune og *Skien kommune* gir uttrykk for at det bør fastslås at krav til lønns- og arbeidsvilkår i lov ikke avskjærer bruk av lokale modeller for å bekjempe arbeidslivskriminalitet og sosial dumping.

Hovedorganisasjonen Virke (Virke), *Innlandet fylkeskommune* og *Statsbygg* støtter utvalgets forslag om å skille mellom plikten til å stille krav og plikten til å føre kontroll.

LO, *Oslo kommune* og *Trondheim kommune* påpeker, i likhet med utvalgets mindretall, at plikten til å føre kontroll bør sammenfalle med plikten til å stille krav og gjelde fra lovens innslagspunkt. Instansene viser til at noe annet vil være en svekkelse av arbeidstakernes lønns- og arbeidsforhold i forhold til gjeldende rett. LO peker på at en svekket kontrollplikt vil øke risikoen for at useriøse aktører vil benytte et handlingsrom der det stilles krav, men ikke plikt til kontroll.

Kommunesektorens organisasjon (KS) og *Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)* gir uttrykk for at plikten til å stille krav bør sammenfalle med plikten til kontroll, og gjelde for kunngjøringspliktige anskaffelser. DFØ uttaler:

«Etter direktoratets oppfatning vil flertallets forslag innebære et kunstig skille mellom oppfølging av kontraktsvilkårene om lønns- og arbeidsvilkår og tilhørende kontrollplikt. Det er behov for klare, konsise regler som er enkle å forstå og som er mulig å etterleve med en fornuftig ressursbruk hos oppdragsgiver.»

KS påpeker at kontraktsvilkår som stilles, generelt også skal følges opp. Dersom plikten til å stille krav inntreffer fra lovens innslagspunkt, medfører det at betydelig flere kontrakter omfattes av plikten. KS viser videre til at et skille mellom kontroll og krav vil øke kompleksiteten i regelverket, og at manglende kontroll kan føre til at kontrakter blir vesentlig endret.

Bergen Kommune, *Elektrofagarbeiderenes fagforening Vestland* og *Statens Vegvesen* gir uttrykk for at det er problematisk at allmengjorte tariffavtaler får forrang foran landsomfattende tariffavtaler som har bedre vilkår. De peker på at dette ikke er i de ansattes interesse og at det kan være konkurransevridende til fordel for leverandører med dårligere lønns- og arbeidsvilkår.

9.1.4 Departementets vurdering

9.1.4.1 Overordnet om departementets vurdering

Departementet foreslår i hovedsak å videreføre dagens krav i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter mv. i nye §§ 5e, 5f, 5j og 5p. Departementet foreslår imidlertid å justere innslagspunktet. Departementet viser til at loven dermed vil oppfylle Norges forpliktelser etter ILO 94. Lovbestemmelsene vil videre bidra til at offentlige oppdragsgivere velger seriøse virksomheter til å utføre tjenester og bygge- og anleggsarbeider, og at de som arbeider i eller for disse virksomhetene har anstendige arbeidsforhold. Departementet fremhever at høringsinstansene har vært positive til å lovfeste bestemmelsene om lønns- og arbeidsvilkår.

Departementet foreslår ikke endringer knyttet til reguleringen av forsynings- eller konsesjonskontrakter.

Departementet foreslår samtidig å oppheve gjeldende anskaffelseslov § 6. Departementets forslag til nye §§ 5e, 5f og 5p innebærer at kravene til lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser, som i dag ligger i forskrift, tas inn i anskaffelsesloven. Etter departementets vurdering er det derfor ikke lenger nødvendig å opprettholde de særskilte forskriftshjemlene i § 6 første og andre ledd. Departementet har en forskriftshjemmel i § 16 som også dekker forhold som § 6 første og andre ledd regulerer. Departementet foreslår å videreføre bestemmelsene om Arbeidstilsynets og Havindustritilsynets tilsynsansvar i dagens anskaffelseslov § 5 tredje og fjerde ledd i ny § 5j.

9.1.4.2 Reglenes innslagspunkt

Departementet har vurdert om plikten til å stille krav til lønns- og arbeidsvilkår og kontrollplikten skal inntreffe fra lovens innslagspunkt eller kun gjelde for kunngjøringspliktige anskaffelser. Departementet har merket seg at Anskaffelsesutvalget delte seg i dette spørsmålet, se omtale i punkt 9.1.2 ovenfor. Departementet viser videre til at høringsinstansene også er delt.

Departementet vurderer at det er viktig å sikre anstendige lønns- og arbeidsvilkår, også i mindre kontrakter. Arbeidstakere som utfører arbeid på mindre kontrakter har et like stort behov for vern mot uanstendige arbeidsforhold som arbeidstakere som utfører arbeid på kontrakter av større verdi. De samme hensynene gjør seg gjeldende for bygge- og anleggskontrakter. Etter departementets vurdering bør innslagspunktet for plikten til å

stille kontraktsvilkår om lønns- og arbeidsvilkår av den grunn være det samme for tjeneste- og bygge- og anleggskontrakter, slik at arbeidstakere som utfører arbeid på bygge- og anleggskontrakter har de samme arbeidsvilkårene som arbeidstakere som utfører arbeid på tjenstekontrakter.

Hensynet til effektiv og bærekraftig bruk av samfunnets ressurser tilsier etter departementets vurdering at plikten til å stille krav til lønns- og arbeidsvilkår først bør inntre for anskaffelser over en viss verdi – slik rettstilstanden også er i dag. Hensynet til forenkling taler videre for at bestemmelsene om samfunnshensyn så langt som mulig bør ha likt innslagspunkt. Etter departementets vurdering tilsier dette at innslagspunktet for plikt til å stille krav til lønns- og arbeidsvilkår bør være høyere enn lovens innslagspunkt.

Departementet understreker at krav til anstendige lønns- og arbeidsvilkår uansett følger av annen lovgivning. Allmenngjøringsforskrifter gjelder for enhver virksomhet som utfører arbeid innenfor virkeområdet til de aktuelle forskriftene. Videre gjelder påseplikten etter forskrift om informasjons- og påseplikt mv. på allmenngjort område uavhengig av kontraktens verdi, og Arbeids-tilsynets alminnelige tilsyn med lønns- og arbeidsvilkår er heller ikke begrenset av terskelverdier.

Departementet viser videre til at oppdragsgiver kan innta krav til lønns- og arbeidsvilkår også i anskaffelser som har en antatt verdi under innslagspunktet. Oppdragsgiver må vurdere konkret om kravet kan stilles innenfor rammene i anskaffelsesregelverket. Departementet bemerker også at oppdragsgiver kan stille strengere krav til lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av en allmenngjøringsforskrift i den enkelte anskaffelsen. Departementet foreslår å tydeliggjøre dette ved å presisere ordlyden i bestemmelsen slik at lønns- og arbeidsvilkår *minst* skal være i samsvar med gjeldende forskrifter om allmenngjort tariffavtale eller landsomfattende tariffavtale.

Departementet har videre vurdert om kontrollplikten bør ha det samme innslagspunktet som plikten til å stille krav til lønns- og arbeidsvilkår. Kontrollplikten innebærer en administrativ byrde for oppdragsgiver. Et lavere innslagspunkt for kontrollplikten vil utfordre oppdragsgivers ressurser og kapasitet enda mer enn det som allerede er tilfellet i dag. Departementet viser blant annet til at Deloitte påpeker at kontrollen ofte krever spisskompetanse som verken innkjøpsfunksjonen eller den delen av organisasjonen som eier kontrakten eller prosjektet besitter, jf. rapporten *Evaluering av hvordan offentlige innkjøp bidrar til å fremme seriositet*, side 81. DFØs anskaffelses-

undersøkelse fra 2024 viser at under 50 prosent av oppdragsgiverne regelmessig følger opp kontroll av lønns- og arbeidsvilkår, jf. *Anskaffelsesundersøkelsen*, side 24. Kun 18 prosent oppgir å gjøre jevnlig risikovurderinger av alle relevante kontrakter, jf. *Anskaffelsesundersøkelsen 2024*, side 50 figur 4.4. Bildet stemmer med Riksrevisjonens konklusjon fra 2022 om at virksomhetene i liten grad kontrollerer krav til lønns- og arbeidsvilkår, jf. Riksrevisjonen, Dokument 1 (2022–2023) *Riksrevisjonsrapport om statlige virksomheters oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i anskaffelser*, side 6. Etter departementets vurdering underbygger dette at det bør gjøres en prioritering, slik at kontrollplikten knyttes til risikoutsatte kontrakter med høyere verdi enn lovens innslagspunkt.

Etter departementets vurdering bør innslagspunktet for kravet om å innta kontraktsvilkår om lønns- og arbeidsvilkår og for kontrollplikten være sammenfallende. En oppsplitting av plikten til å stille kontraktsvilkår og kontrollplikten kan skape uklarheter om forståelsen av regelverket og hvilke plikter som hviler på oppdragsgiver. En plikt til å stille krav uten en tilsvarende kontrollplikt kan etter departementets vurdering innebære en fordel for useriøse leverandører. Seriøse leverandører vil sette priser som tar høyde for å overholde krav til lønns- og arbeidsvilkår. Uten kontrollplikt kan useriøse leverandører derimot spekulere i å prise seg lavere, fordi de ikke vil overholde lønns- og arbeidsvilkår. Dette kan føre til at useriøse leverandører i større grad vinner offentlige kontrakter.

Departementet foreslår derfor at plikten til å stille krav til lønns- og arbeidsvilkår og kontrollplikten skal gjelde for tjeneste- og bygge- og anleggskontrakter med en verdi som er lik eller overstiger kunngjøringspliktige vare- og tjenesteanskaffelser. Se nærmere omtale av virkeområdet for bestemmelsene om samfunnshensyn i punkt 5.4. Den foreslåtte justeringen er mindre enn hva en ren inflasjonsjustering av dagens terskler ville tilsi.

Departementet bemerker at Anskaffelsesutvalget avgrenset sitt arbeid mot Norgesmodellen for offentlige anskaffelser. Anskaffelsesutvalget har derfor ikke vurdert eller foreslått at de nye bestemmelsene om lønns- og arbeidsvilkår som ble vedtatt av regjeringen våren 2023 også skal gjelde fra lovens innslagspunkt. Disse bestemmelsene har ikke vært gjenstand for offentlig høring i forbindelse med utvalgets delutredninger, men ble hørt i forbindelse med innføringen av Norgesmodellen. Etter departementets vurdering bør disse bestemmelsene i all hovedsak videreføres med samme

innslagspunkt som foreslås for øvrige krav til lønns- og arbeidsvilkår.

9.1.4.3 Kontrollplikt og krav om dokumentasjon

Utvalget har foreslått å endre ordlyden fra *nødvendig kontroll* til *risikobasert kontroll*. Departementet slutter seg til utvalgets vurdering av potensialet for å tydeliggjøre kontrollpliktens innhold. Departementet foreslår likevel å videreføre begrepet *nødvendig kontroll* i bestemmelsen. Kravet til nødvendighet innebærer en forholdsmessighetsvurdering av innhold og omfang av kravet til kontroll, og tydeliggjør også at plikten til å føre kontroll favner videre enn kun risikovurderinger.

Departementet presiserer, som utvalget, at kravet om nødvendig kontroll innebærer å føre risikobasert kontroll. Det er et mål at kontrollen blir mer målrettet ved at oppdragsgivers ressurser brukes til å kontrollere kontraktene med størst risiko. Dette betyr at det er utfallet av en risikovurdering som avgjør om det er behov for etterfølgende dokumentasjonskontroll av kontrakten. Dersom risikovurderingen avdekker lav risiko for brudd på kravene, kan oppdragsgiver som utgangspunkt avslutte kontrollen. Dersom risikovurderingen viser at det er høy risiko for brudd, skal oppdragsgiver gjennomføre en etterfølgende dokumentasjonskontroll av den aktuelle kontrakten. Departementet viser for øvrig til veiledningen utvalget har gitt om praktiseringen av kontrollplikten i NOU 2023: 26 punkt 16.2.3. Videre viser departementet til at DFØ har utarbeidet omfattende, generell veiledning om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser.

Departementet foreslår å videreføre kravet om at leverandøren må dokumentere at kravet til lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt. Dette sikrer at oppdragsgiver har tilstrekkelig behandlingsgrunnlag i tråd med personopplysningslovens krav innenfor lovbestemmelsens virkeområde.

Departementet foreslår videre, i tråd med utvalget, å presisere at oppdragsgiver i tilstrekkelig grad må sørge for skriftlighet og dokumentasjon av risikovurderingen og eventuell etterfølgende kontroll. Etter departementets vurdering vil et slikt krav ikke pålegge oppdragsgiver nye plikter. Departementet foreslår derfor å presisere at oppdragsgiver plikter å dokumentere etterlevelsen av kontrollplikten.

9.1.4.4 Andre forhold

Utvalget foreslår å lovfeste at det skal fremgå av anskaffelsesdokumentene at kontrakten vil inne-

holde kontraktsvilkår om krav til lønns- og arbeidsvilkår og dokumentasjonsplikt for leverandørene. ILO 94 krever at leverandørene gjøres oppmerksom på innholdet i arbeidsklausuler. Etter departementets vurdering er det ikke nødvendig å ta inn et eget krav om dette i bestemmelsen, ettersom kontraktsvilkår uansett må inntas i anskaffelsesdokumentene.

Departementet foreslår videre at bestemmelsen skal gjelde for *ansatte* og *innleide* hos leverandør eller underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten. Forskriften henviser til *ansatte* og *personer* hos leverandør eller underleverandør. Endringen sikrer likelydende ordlyd som i den foreslåtte bestemmelsen om krav om betaling av lønn og annen godtgjørelse via bank eller annet foretak med rett til å drive betalingsformidling.

9.1.4.5 Strukturelle endringer

Departementet foreslår enkelte strukturelle endringer i bestemmelsen for å bedre brukervennligheten. Disse innebærer ingen materielle endringer.

I forbindelse med innføringen av Norgesmodellen ble det inntatt krav til obligatorisk tjenstepensjon, HMS-kort og krav til informasjonsplikt og språkferdigheter. Disse kravene gjelder kun for kontrakter om bygge- og anleggsarbeider og renholdstjenester. Departementet foreslår å videreføre bestemmelsene i ny § 5f.

Departementet foreslår også å videreføre plikten til å føre kontroll i ny § 5i. Denne paragrafen vil også gjelde for krav om betaling av lønn og annen godtgjørelse via bank eller annet foretak med rett til å drive betalingsformidling og krav om bruk av lærlinger, som har tilsvarende kontrollplikter. Kontrollplikten gjelder ikke for kravet om informasjonsplikt og språkferdigheter etter § 5f andre ledd.

Departementet foreslår, som utvalget, å videreføre krav til sanksjoner i en felles sanksjonsbestemmelse i ny § 5p. Se nærmere om sanksjonsbestemmelsen i kapittel 12.

Arbeidstilsynet fører tilsyn med at plikten til å stille krav til lønns- og arbeidsvilkår og kontrollplikten etterleves. Havindustritilsynet har innenfor sitt myndighetsområde tilsvarende tilsynsansvar og myndighet som Arbeidstilsynet. Ettersom departementet foreslår å splitte opp disse bestemmelsene i flere paragrafer, foreslås det å videreføre bestemmelsen om tilsynsmyndighet i ny § 5j. Departementets forslag tar høyde for endringer i Arbeidstilsynets virkemidler, som foreslått i Prop.

80 L (2024–2025) *Endringer i arbeidsmiljøloven mv. (Arbeidstilsynets virkemidler)*.

9.2 Krav om kontraktsvilkår om betaling av lønn og annen godtgjørelse via bank eller annet foretak med rett til å drive betalingsformidling

9.2.1 Gjeldende rett

9.2.1.1 Norges EØS-rettslige forpliktelser

Anskaffelsesdirektivet inneholder ingen bestemmelser om krav om betaling av lønn og annen godtgjørelse via bank eller annet foretak med rett til å drive betalingsformidling.

9.2.1.2 Nasjonal rett

Anskaffelsesloven § 5a bokstav a gir departementet hjemmel til å gi forskrift som pålegger statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer en plikt til å stille kontraktsvilkår om betalingsform ved utførelsen av offentlige kontrakter for å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Videre følger det av bokstav c at departementet kan gi forskrift som pålegger de nevnte oppdragsgiverne en plikt til å kontrollere at kontraktsvilkår blir overholdt, og iverksette tiltak overfor leverandøren ved manglende overholdelse.

Anskaffelsesforskriften §§ 8-12a og 19-5 regulerer krav om betaling av lønn og annen godtgjørelse via bank eller annet foretak med rett til å drive betalingsformidling. Bestemmelsene trådte i kraft 1. januar 2024.

Formålet med bestemmelsene er å motvirke arbeidslivskriminalitet gjennom økt transparens og sporbarhet i betalinger i leverandørkjeden og i offentlige kontrakter. Sporbarhet for betalinger bidrar blant annet til mer effektiv kontroll av om plikter om lønns- og arbeidsvilkår overholdes. Se nærmere omtale i Prop. 114 L (2022–2023) *Endringer i lov om offentlige anskaffelser (forskriфтshjemler om arbeidslivskriminalitet)*.

Kravet innebærer at oppdragsgiver skal stille kontraktsvilkår om at lønn og annen godtgjørelse i forbindelse med bygge- og anleggsarbeider eller renholdstjenester som er omfattet av CPV-kode 90910000 skal betales via bank eller annet foretak med rett til å drive betalingsformidling. Bestemmelsene omfatter betaling til leverandørens ansatte, ansatte hos underleverandører og innleide som direkte medvirker i forbindelse ved

utførelsen av arbeidet. Oppdragsgiver skal også inkludere tilhørende sanksjoner i kontrakten.

Videre skal oppdragsgiver kontrollere at kravet overholdes. Leverandør og underleverandører skal på forespørsel utlevere dokumentasjon som viser at kravet overholdes, jf. §§ 8-12a og 19-5 andre og tredje ledd.

Bestemmelsene gjelder for bygge- og anleggsarbeider og renholdstjenester som er omfattet av CPV-kode 90910000, og som skal gjennomføres etter reglene i del II og III i anskaffelsesforskriften. Bestemmelsen gjelder derfor for kontrakter med en anslått verdi som er lik eller overstiger 1,3 millioner kroner eksklusive merverdiavgift.

En tilsvarende bestemmelse er tatt inn i forsyningsforskriften § 7-10 for kontrakter med en anslått verdi som er lik eller overstiger 4,5 millioner kroner eksklusive merverdiavgift.

9.2.2 Utvalgets forslag

Utvalget avgrenset sitt arbeid mot regjeringens forslag til nye og skjerpede regler for å motvirke arbeidslivskriminalitet og sosial dumping som ble fremmet parallelt med utvalgets arbeid.

9.2.3 Høringsinstansenes syn

Ettersom bestemmelsen om krav om betaling av lønn og annen godtgjørelse via bank eller annet foretak med rett til å drive betalingsformidling ikke inngikk i Anskaffelsesutvalgets utredning, har den heller ikke vært gjenstand for offentlig høring i forbindelse med utvalgets delutredninger.

9.2.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår å videreføre dagens regulering av krav om betaling av lønn og annen godtgjørelse via bank eller annet foretak med rett til å drive betalingsformidling, og ta den inn i nye §§ 5g, 5i og 5p. Forslaget viderefører i hovedsak det materielle innholdet i anskaffelsesforskriften §§ 8-12a og 19-5, men med justert innslagspunkt. Departementet foreslår mindre redaksjonelle endringer som ikke ment å innebære realitetsendringer. Departementet foreslår ingen endringer i reguleringen av forsynings- eller konsesjonskontrakter.

Departementet foreslår samtidig å oppheve gjeldende anskaffelseslov § 5a. Departementets forslag til nye §§ 5g, 5i og 5p innebærer at kravene om betaling av lønn og annen godtgjørelse via bank eller annet foretak med rett til å drive betalingsformidling, som i dag ligger i forskrift, tas inn i anskaffelsesloven. Etter departementets

vurdering er det derfor ikke nødvendig å opprettholde de særskilte forskriftshjemlene i § 5a. Departementet har en forskriftshjemmel i § 16 som også dekker de forhold som § 5a regulerer.

Kravet om betaling av lønn og annen godtgjørelse via bank eller annet foretak med rett til å drive betalingsformidling skal bidra til mer effektiv kontroll av lønns- og arbeidsvilkår. Etter departementets vurdering bør derfor bestemmelsen ha samme innslagspunkt som bestemmelsene om lønns- og arbeidsvilkår.

Departementet foreslår ikke å videreføre siste ledd i de gjeldende bestemmelsene om at personopplysningsloven gjelder for behandling av opplysninger hvis ikke annet er bestemt, jf. anskaffelsesforskriften §§ 8-12a og 19-5. Personopplysningsloven gjelder uavhengig av om det fremgår av anskaffelsesloven eller ikke. Etter departementets vurdering er det ikke nødvendig å presisere dette i lovteksten.

Departementet foreslår å videreføreplikten til å føre nødvendig kontroll av om kravet etterleves i en felles bestemmelse om kontroll, som også omhandler krav til kontraktsvilkår om lønns- og arbeidsvilkår og krav om bruk av lærlinger, jf. nye §§ 5e, 5f og 5h, se nærmere omtale av kontrollplikten under punkt 9.1.4.

Departementet foreslår også en egen bestemmelse om sanksjoner i ny § 5p som blant annet skal gjelde for leverandørens eller underleverandørers brudd på kontraktsvilkår om betaling av lønn og annen godtgjørelse via bank eller annet foretak med rett til å drive betalingsformidling.

Bestemmelsen foreslås å gjelde for kontrakter med en verdi som er lik eller overstiger kunningsplikten for varer og tjenester for statlige myndigheter og andre oppdragsgivere, i likhet med de øvrige bestemmelsene om lønns- og arbeidsvilkår og kravet om begrensning i antall ledd i leverandørkjeden som er behandlet i punkt 9.1 og 9.3. Dette innebærer en justering av dagens innslagspunkt. Se nærmere omtale av virkeområdet for bestemmelsene om samfunnshensyn i punkt 5.4.

9.3 Begrensning av antall ledd i leverandørkjeden

9.3.1 Gjeldende rett

9.3.1.1 Norges EØS-rettslige forpliktelser

Anskaffelsesdirektivet inneholder ingen bestemmelser om begrensninger i leverandørkjeden. Artikkel 70 åpner imidlertid for at oppdragsgiver

kan fastsette kontraktsvilkår for gjennomføring av kontrakten, for eksempel om økonomiske eller sosiale forhold. Kontraktsvilkårene må ha tilknytning til kontraktens gjenstand.

9.3.1.2 Nasjonal rett

Anskaffelsesloven § 5a bokstav b gir departementet hjemmel til å gi forskrift som pålegger statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer en plikt til å sette begrensninger i antallet ledd i leverandørkjeden ved utførelsen av kontrakter i bransjer med særlige utfordringer knyttet til arbeidslivskriminalitet. Videre følger det av bokstav c at departementet kan gi forskrift som pålegger de nevnte oppdragsgiverne en plikt til å kontrollere at begrensninger i ledd i leverandørkjeden blir overholdt, og iverksette tiltak overfor leverandøren ved manglende overholdelse.

Det følger av anskaffelsesforskriften §§ 8-13 og 19-3 første ledd at oppdragsgiver skal stille krav om at leverandørene kan ha maksimalt to ledd i leverandørkjeden under seg. Formålet med bestemmelsene er å motvirke arbeidslivskriminalitet. Begrensningen gjelder antallet vertikale ledd, og regulerer ikke hvor mange sideordnede underleverandører som benyttes. Hensikten er å unngå lange kjeder av underleverandører. Undersøkelser viser at lange vertikale leverandørkjeder er særlig utsatt for arbeidslivskriminalitet, blant annet fordi oppdragsgivers mulighet til kontroll blir svekket.

Bestemmelsen gjelder for bygge- og anleggsarbeider og renholdstjenester som er omfattet av CPV-kode 90910000. Kravet om begrensning av antall ledd i leverandørkjeden har ulike innslagspunkter for henholdsvis bygge- og anleggsarbeider og renholdstjenester. For bygge- og anleggsarbeider gjelder bestemmelsen for kontrakter med en verdi som er lik eller overstiger 1,3 millioner kroner eksklusive merverdiavgift for statlige oppdragsgivere, og 2,05 millioner kroner eksklusive merverdiavgift for andre oppdragsgivere, jf. anskaffelsesforskriften § 8-13 første ledd. For renholdstjenester gjelder bestemmelsen for kontrakter med en verdi som er lik eller overstiger 1,49 millioner kroner eksklusive merverdiavgift for statlige oppdragsgivere og 2,3 millioner kroner eksklusive merverdiavgift for andre oppdragsgivere, jf. anskaffelsesforskriften § 19-3 første ledd, jf. §§ 5-1 tredje ledd og 5-3 første ledd.

Etter §§ 19-3 andre ledd og 8-13 andre ledd åpnes det for at oppdragsgiver kan godta flere ledd med underleverandører hvis det er nødven-

dig for å sikre tilstrekkelig konkurranse. Hvis det på grunn av uforutsette omstendigheter er nødvendig for å få gjennomført kontrakten, kan oppdragsgiver også godta flere ledd etter at kontrakt er inngått. En tilsvarende bestemmelse er tatt inn i forsyningsforskriften for kontrakter med en anslått verdi som er lik eller overstiger 4,1 millioner kroner eksklusive merverdiavgift, jf. forsyningsforskriften § 7-8.

9.3.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i NOU 2023: 26 punkt 18.2 å videreføre de gjeldende bestemmelsene om begrensning av antall ledd i leverandørkjeden, med enkelte justeringer.

Utvalget foreslår å endre bestemmelsens innslagspunkt, slik at den gjelder alle anskaffelser som omfattes av loven. Utvalget finner at dette er i samsvar med EØS-retten. Utvalget foreslår også en forenkling av bestemmelsens struktur.

9.3.3 Høringsinstansenes syn

Tolv høringsinstanser har uttalt seg om utvalgets forslag til bestemmelse om begrensning av antall ledd i leverandørkjeden. De fleste høringsinstansene er i hovedsak positive til bestemmelsen. Blant annet uttrykker *Trøndelag fylkeskommune* og *Unio* at den er viktig for å forhindre økonomisk kriminalitet, sosial dumping og annen arbeidslivskriminalitet. *Norsk nukleær dekommisjonering* gir derimot uttrykk for at forslaget ikke ivaretar behov for å ha god kontroll på både hovedleverandør og alle underleverandører.

Bygghåndverk Norge etterspør mer fleksible regler. Instansen viser til at det er en rekke spesialleveranser innenfor de ulike entreprisemrådene som ikke passer inn i en rigid struktur om leverandørledd. Dette medfører at det må gis unntak som gjør det mer krevende for både oppdragsgiver og leverandør. Instansen fremhever videre viktigheten av at kontraktsvilkår videreføres i underliggende ledd og at oppdragsgiver har kontroll over alle leverandører i prosjektet.

Maskinentreprenørenes forbund foreslår et unntak for bruk av bedrifter med spesialkompetanse for en kortere periode. Instansen viser til at anleggsbransjen er en bransje der mange bedrifter har spesifikk kompetanse på avgrensede fagområder.

Kommunene *Oslo*, *Bergen*, *Kinn* og *Skien* uttrykker at det bør komme tydeligere frem at det kan stilles strengere krav i den enkelte anskaffelsen enn lovforslaget legger opp til. Oslo kommune

foreslår også at innleid personell som inngår i underleverandørens arbeidsstokk bør anses som et eget ledd i leverandørkjeden.

Oslo kommune og Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) påpeker at ny bestemmelse også bør gjelde for andre bransjer der bruk av underleverandører øker risiko for arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Bergen kommune stiller spørsmål om det kan stilles begrensninger i andre bransjer enn renhold og bygg og anlegg. Videre spør kommunen om det kan stilles krav om bare ett ledd for fagspesifikke kontrakter, og ingen ledd der underleverandører øker risikoen for arbeidslivskriminalitet vesentlig.

LO og Oslo kommune støtter at forslaget gjelder for alle anskaffelser som omfattes av loven. LO viser til at bestemmelsen er viktig for å føre kontroll med leverandørkjeden, og utgjør et av de viktigste grepene for å forhindre arbeidslivskriminalitet og sosial dumping.

Nordland fylkeskommune uttrykker at forslaget om at alle anskaffelser skal omfattes ikke står i forhold til risikoen for arbeidslivskriminalitet. Fylkeskommunen viser til at dette vil øke oppfølgings- og kontrollomfanget. Den foreslår å heller pålegge oppdragsgiver en risikovurdering basert på lokale forhold, uavhengig av kontraktens størrelse.

9.3.4 Departementets vurdering

9.3.4.1 Overordnet om departementets vurdering

Departementet foreslår i hovedsak å videreføre gjeldende bestemmelser om begrensning av antall ledd i leverandørkjeden, med justert innslagspunkt og enkelte presiseringer, i ny § 5k. Departementet foreslår mindre justeringer i språk og struktur, som ikke er ment å innebære realitetsendringer. Departementet foreslår ingen endringer knyttet til reguleringen av forsynings- eller konsesjonskontrakter.

Departementet ser fortsatt behov for en bestemmelse om begrensning av antall ledd i leverandørkjeden for å motvirke arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Departementet viser til at risikoen for økonomisk kriminalitet og sosial dumping særlig er til stede der det er lange leverandørkjeder og utfordrende å holde oversikt. Begrensningen av antall ledd i leverandørkjeden gjør det lettere å føre kontroll og ha kommunikasjon med de enkelte ledd i kjeden, og kan blant annet lette gjennomføringen av kontrollen av lønns- og arbeidsvilkår.

Departementet foreslår samtidig å oppheve gjeldende anskaffelseslov § 5a. Departementets forslag til ny § 5k innebærer at kravene om begrensning av antall ledd i leverandørkjeden som i dag ligger i forskrift, tas inn i anskaffelsesloven. Etter departementets vurdering er det derfor ikke nødvendig å opprettholde de særskilte forskriftshjemlene i § 5a. Departementet har en forskriftshjemmel i § 16 som også dekker forholdene som § 5a regulerer.

9.3.4.2 Nærmere om antallet ledd og omfattede bransjer

Høringsinstansene har både etterspurt fleksibilitet til å benytte flere leverandørledd og begrensninger til ett ledd. Departementet vurderer at gjeldende begrensning til to ledd generelt har fungert etter sin hensikt, og foreslår derfor å videreføre dette. Den enkelte oppdragsgiver kan utover dette vurdere behovet for ytterligere begrensninger. Departementet vurderer at det kan skape uklarhet dersom denne muligheten lovfestes. En ytterligere begrensning av antall ledd underleverandører forutsetter også at en slik begrensning er forholdsmessig.

Departementet deler ikke *Oslo kommunes* vurdering av at innleid personell bør anses som et eget ledd i leverandørkjeden. Departementet viser til at det er egne regler for adgangen til å benytte innleie, som er skjerpet for visse bransjer og områder.

Departementet foreslår ikke å innføre et unntak for bedrifter med spesialkompetanse for en kortere periode i prosjektene, slik *Maskinentreprenørenes forbund* foreslår. Selv om det ofte kan oppstå behov for spesialkompetanse i bygge- og anleggsprosjekter, er det etter departementets vurdering risiko for at et slikt unntak uthuler hovedregelen og øker risikoen for arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Departementet presiserer at det ikke er noen begrensning på antall underleverandører i horisontal linje.

Departementet foreslår ikke at begrensningen av antall ledd i leverandørkjeden skal gjelde andre bransjer. Dette vil eventuelt kreve grundig vurdering.

Departementet viser til at regelverket ikke er til hinder for at oppdragsgiver kan stille krav om begrensninger i andre bransjer enn i bygg- og anlegg og renholdstjenester, eller stille krav om færre enn to ledd. For anskaffelser over EØS-terskelverdi forutsetter dette at oppdragsgiver foretar en konkret vurdering av om slike krav er forholdsmessige, nærmere bestemt om de er egnede og nødvendige for å motvirke arbeidslivs-

kriminalitet. Hvis oppdragsgiver for eksempel stiller krav om kun ett ledd underleverandører, må det vurderes om kravet er egnet til å nå målet om å motvirke arbeidslivskriminalitet og sosial dumping, og om det er nødvendig med bare ett ledd. Departementet viser for øvrig til DFØs veileder om adgangen til å stille strengere seriøsitetsskrav enn hva som fremgår av regelverket.

9.3.4.3 Reglenes innslagspunkt

Departementet merker seg at det er blandede tilbakemeldinger i høringen av forslaget om at bestemmelsen skal gjelde for alle anskaffelser.

Departementet har vurdert om kravet om begrensning i antall ledd i leverandørkjeden skal inntre fra lovens innslagspunkt eller kun gjelde for anskaffelser over en viss verdi. Hensynet til effektiv og bærekraftig bruk av samfunnets ressurser tilsier etter departementets vurdering at kravet om begrensning i antall ledd i leverandørkjeden først bør inntre for anskaffelser over en viss verdi – slik rettstilstanden også er i dag. Videre taler hensynet til forenkling for at bestemmelsene om samfunnshensyn så langt som mulig bør ha likt innslagspunkt.

Departementet foreslår derfor at bestemmelsen skal gjelde for kontrakter med en verdi som er lik eller overstiger kunngjøringsplikten for varer og tjenester for statlige myndigheter og andre oppdragsgivere, i likhet med bestemmelsene om lønns- og arbeidsvilkår og kravet om betaling av lønn og annen godtgjørelse via bank eller annet foretak med rett til å drive betalingsformidling. Dette innebærer en justering av dagens innslagspunkt, se nærmere omtale av virkeområdet for bestemmelsene om samfunnshensyn i punkt 5.4. Departementet følger dermed ikke utvalgets forslag om å la kravet gjelde alle anskaffelser som er omfattet av loven.

Departementet legger vekt på at begrensningen av antall ledd i leverandørkjeden kan ha negative samfunnsøkonomiske effekter fordi det kan være økonomisk rasjonelt for en leverandør å benytte flere enn to ledd med underleverandører. Konkurransen kan reduseres hvis det blir vanskeligere for leverandør å gjennomføre store offentlige oppdrag. Dette øker kostnadene for det offentlige. Bestemmelsen kan også vri konkurransen til ulempe for mindre foretak fordi behovet for omfattende leverandørkjeder er særlig stort der leverandørkjeden benytter mindre foretak som enkeltvis kun kan utføre begrensede deler av oppdraget. De konkurransebegrensende virkningene av bestemmelsen kan reduseres av at oppdragsgiver kan til-

late flere ledd underleverandører dersom det er nødvendig for å sikre tilstrekkelig konkurranse. Oppdragsgiver vil imidlertid uansett ha administrative kostnader med å vurdere om unntakene skal benyttes. Dette er bakgrunnen for at departementet foreslår et høyere innslagspunkt enn utvalget.

Departementet viser videre til at kontraktsvilkår om begrensning av antall ledd med underleverandører, må anses som en restriksjon i de grunnleggende fire frihetene i EØS-retten. En slik restriksjon er i tråd med EØS-avtalen, forutsatt at den skal oppfylle et mål av allmenn interesse, er egnet og forholdsmessig. Dette innebærer at tiltaket ikke kan være mer inngripende enn nødvendig for å oppfylle formålet. ESA åpnet i 2019 en undersøkelse om de norske bestemmelsene om begrensning av antall ledd i leverandørkjeden er i tråd med EØS-retten. Saken ble lukket i 2024, etter at norske myndigheter signaliserte at veilederen til bestemmelsen skulle justeres. Etter departementets vurdering er det større risiko for å utfordre forholdet til EØS-retten dersom bestemmelsen gjøres gjeldende også for mindre anskaffelser fordi det vil føre til rettslig usikkerhet om bestemmelsen.

9.3.4.4 Andre forhold

Etter dagens bestemmelse skal begrensningen av antall ledd angis i anskaffelsedokumentene. Anskaffelsedokumentene omfatter både konkurransegrunnlag med tilhørende kontrakt, kunngjøring av konkurransen og det europeiske egenerklæringsskjemaet (ESPD). I praksis stilles kravet i kontrakten. Departementet foreslår å lovfeste at kravet om maksimalt antall ledd i underleverandørkjeden skal angis i kontrakten. Dette gjelder både hovedregelen om maksimalt to ledd med underleverandører, og i unntakstilfellene hvor oppdragsgiver godtar flere ledd med underleverandører.

Etter departementets vurdering er ikke formuleringen i dagens bestemmelse om at oppdragsgiver kan *godta* flere ledd dersom det er nødvendige for å sikre tilstrekkelig konkurranse, tilstrekkelig klar. Departementets vurdering er at oppdragsgiver må bestemme hvor mange ledd med underleverandører den vil akseptere før konkurransegrunnlaget og kontrakten ferdigstilles, ikke etter at tilbudene er levert. Departementet foreslår at ny bestemmelse tydeliggjør at oppdragsgiver kan åpne for flere ledd med underleverandører.

9.4 Krav om kontraktsvilkår om bruk av lærlinger

9.4.1 Gjeldende rett

9.4.1.1 Norges EØS-rettslige forpliktelser

Anskaffelsesdirektivet inneholder ingen bestemmelser om krav om bruk av lærlinger. Artikkel 70 åpner imidlertid for at oppdragsgiver kan fastsette kontraktsvilkår for gjennomføring av kontrakten, for eksempel om økonomiske eller sosiale forhold. Kontraktsvilkårene må ha tilknytning til kontraktens gjenstand.

9.4.1.2 Nasjonal rett

Anskaffelsesloven § 7 pålegger oppdragsgiver å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige anskaffelser. Det følger videre av bestemmelsen at departementet i forskrift kan fastsette nærmere regler om krav om bruk av lærlinger, herunder bestemme at kravet bare skal gjelde for kontrakter over en bestemt verdi og varighet. Kunnskapsdepartementet har gitt nærmere regler om bruken av lærlinger i forskrift 17. desember 2016 nr. 1708 om plikt til å stille krav i offentlige kontrakter (lærlingforskriften).

Lærlingforskriften §§ 4 og 5 angir at kravet gjelder for tjenestekontrakter og bygg- og anleggskontrakter med varighet over tre måneder. Kontraktsverdien må være lik eller overstige 1,3 millioner kroner eksklusive merverdiavgift for statlige myndigheter og 2,05 millioner kroner eksklusive merverdiavgift for andre oppdragsgivere. Lærlingforskriften gjelder også for forsyningskontrakter.

Oppdragsgiver har plikt til å stille krav om at leverandør er tilknyttet en lærlingordning og at en eller flere lærlinger deltar i arbeidet med gjennomføringen av kontrakten, jf. lærlingforskriften §§ 3, jf. 6 første ledd første punktum. Leverandør må være godkjent lærebedrift i Norge, eller i et annet land med godkjent læreordning, jf. Prop. 51 L (2015–2016) *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)* kapittel 10, merknad til § 7. Utenlandske leverandører kan benytte lærling fra lærlingordning eller praksiselev fra opplæringsordning fra opprinnelseslandet der det ikke er lærlingordning, jf. lærlingforskriften § 8.

Kravet gjelder i bransjer hvor det i forskrift er definert at det er særlig behov for læreplasser, jf. anskaffelsesloven § 7 første ledd andre punktum.

I lærlingforskriften § 6 tredje ledd fremgår det at krav om bruk av lærlinger ikke må være uforholdsmessig etter kontraktens innhold, omfanget

av den delen av arbeidet der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev, eller andre forhold.

Lærlingsforskriften § 9 første ledd pålegger oppdragsgiver å kontrollere om kravet om bruk av lærlinger overholdes. Dersom en leverandør som er tilknyttet en lærlingordning kan dokumentere reelle forsøk på å inngå lærekontrakt uten å lykkes, eller dersom manglende bruk av lærling skyldes lærlingen selv, anses lærlingkravet for å være oppfylt, jf. lærlingsforskriften § 9 andre og tredje ledd. Oppdragsgiver skal i kontrakten beholde seg retten til å ilegge nødvendige sanksjoner.

I forskrift 22. januar 2025 nr. 60 om endring i forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter ble kravet om bruk av lærlinger innskjerpet, slik at minst ti prosent av arbeidet må utføres av lærlinger. Alternativt skal minst en person av de som deltar i arbeidet med å oppfylle kontrakten være lærling. Kravet om særlig behov klargjøres også i endringsforskriften. Det foreligger særlig behov for læreplasser hvis underdekningen på læreplasser er mer enn ti prosent av søkertallet til læreplasser innenfor et utdanningsprogram. Endringene trer i kraft 1. august 2025.

9.4.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i NOU 2023: 26 kapittel 17 å videreføre dagens bestemmelse i anskaffelsesloven § 7 om krav om bruk av lærlinger i offentlige anskaffelser, med noen presiseringer. Utvalget viser til at formålet med bestemmelsen er å fremme et seriøst arbeidsliv og å bidra til å sikre tilstrekkelig antall lærlingplasser.

Utvalget foreslår at Samarbeidsrådet for yrkesopplæring og Kunnskapsdepartementet med jevne mellomrom skal lage en liste over hvilke fag som etter deres oppfatning har særskilt behov for læreplasser. Denne listen kan deretter offentliggjøres, slik at oppdragsgiver slipper å vurdere konkret i hver anskaffelse hvilke bransjer som har et særlig behov for lærlingplasser.

Utvalget foreslår å videreføre kravet til minst tre måneders varighet for kontrakter hvor det pålegges krav om bruk av lærlinger. Utvalget åpner for at kontrakter av kortere varighet kan ha krav om bruk av lærlinger, men for kontrakter som reguleres av EØS-retten må kravet ikke utgjøre et uforholdsmessig hinder for potensielle leverandører.

Utvalget foreslår ulike innslagspunkt for kravet om å innta kontraktsvilkår om bruk av lærlinger og

kontrollplikten. Utvalget foreslår at kravet om bruk av lærlinger skal gjelde alle anskaffelser omfattet av loven, uavhengig av terskelverdi. Så lenge kravet om tre måneders varighet videreføres, finner utvalget at et krav om bruk av lærlinger fortsatt vil være forholdsmessig etter EØS-retten. For anskaffelser under EØS-terskelverdi hvor EØS-rettslige krav gjør seg gjeldende fordi anskaffelsen har en *klar grensekryssende interesse*, må oppdragsgiver benytte unntaksmulighetene som foreslås i en ny bestemmelse. Utvalget foreslår å videreføre unntaksbestemmelsen i lærlingsforskriften § 6 tredje ledd, for å sikre at bestemmelsen er i samsvar med EØS-retten.

Utvalget foreslår også å videreføre plikten til å føre kontroll, men at kontrollplikten kun gjelder for kunngjøringspliktige anskaffelser. Utvalget foreslår at kontrollplikten skal være risikobasert, tilsvarende plikten som gjelder for lønns- og arbeidsvilkår. Utvalget foreslår også at kontraktsvilkår etter bestemmelsen skal ledsages av sanksjoner.

Ett utvalgsmedlem er uenig i at kontrollplikten for kontraktsvilkår for bygg- og anleggskontrakter skal tre inn ved kunngjøringsplikten, fordi dette vil utgjøre en svekkelse av dagens krav.

9.4.3 Høringsinstansenes syn

21 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om krav om kontraktsvilkår om bruk av lærlinger.

De fleste høringsinstansene som har uttalt seg er positive til en videreføring av plikten til å stille krav om bruk av lærlinger i anskaffelsesloven, og flere støtter utvalgets forslag, herunder *Skattedirektoratet*, *NTNU* og *Norsk Industri*.

Bergen kommune, *Bygghåndverk Norge* og *Maskinentreprenørenes Forbund* peker på at ny bestemmelse må ses i lys av høringen som Kunnskapsdepartementet gjennomførte i august 2023. Enkelte instanser viser til at de har gitt innspill til bestemmelse der.

Bærum kommune, *Herøy kommune*, *Kinn kommune*, *KS*, *DFØ*, *Nordland fylkeskommune*, *Oslo kommune*, *LO*, *Skien kommune*, *Maskinentreprenørenes forbund* og *Statsbygg* har innspill knyttet til innslagspunktet for krav og kontroll, som i stor grad overlapper med innspillene til krav til lønns- og arbeidsvilkår, se punkt 9.1.3. Flere av disse instansene viser til at lønns- og arbeidsvilkår og bruk av lærlinger må ses i sammenheng når det kommer til innslagspunktet for krav og kontroll.

Bergen kommune gir uttrykk for at departementet bør vurdere å innføre en plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i varekontrakter fordi det kan

være like relevant i begge typer kontrakter. Det bør også vurderes om terskelen for lengden på kontrakten bør heves. Kommunen peker på at det kan være urimelig å kreve at leverandør tar inn en lærling på et oppdrag som kun varer i tre måneder.

Flere instanser har innspill til vilkåret om særlig behov for læreplasser. Bygghåndverk Norge viser til at vilkåret om særlig behov må knyttes til enkeltfag og ikke utdanningsprogram. De peker på at det i byggsektoren er stort behov i samtlige fag, men at dette ikke reflekteres gjennom søkere til læreplasser. *Virke*, LO, Maskinentreprenørenes forbund, Nordland Fylkeskommune og *SMB Norge* uttaler at det er uklart hva som menes med særlig behov for læreplasser. Bergen kommune påpeker at det bør avgjøres om vilkåret om særlig behov skal knyttes til regionalt eller nasjonalt nivå.

Maskinentreprenørenes forbund og DFØ fremhever at kravet om bruk av lærlinger bør ha en viss fleksibilitet, særlig for mindre kontrakter. Dersom tilbydere alltid skal ha en lærling i mindre kontrakter, kan det i praksis innebære at ansatte lærlinger må utgjøre 50 prosent av ansatte i bedriften. Høringsinstansene viser til at dette vil svekke konkurranseevnen til små og mellomstore leverandører.

9.4.4 Departementets vurdering

9.4.4.1 Overordnet om departementets vurdering

Departementet foreslår i det vesentlige å videreføre innholdet i dagens lærlingsforskrift i nye §§ 5h, 5j og 5p. Departementets forslag til lovbestemmelser tar høyde for endringene i lærlingsforskriften som trer i kraft 1. august 2025. Departementet foreslår imidlertid å justere innslagspunktet.

Departementet foreslår å ikke videreføre bestemmelsen i lærlingsforskriften § 5 tredje ledd om beregning av kontraktens verdi ved rammeavtaler. Anskaffelsesregelverket inneholder bestemmelser om beregning av anskaffers verdi, og det er naturlig å falle tilbake på disse bestemmelsene også ved beregning av verdien i forbindelse med krav om bruk av lærlinger. Departementet foreslår ingen endringer knyttet til reguleringen av forsynings- eller konsesjonskontrakter.

Departementet foreslår samtidig å oppheve gjeldende anskaffelseslov § 7. Departementets forslag til nye §§ 5h, 5j og 5p innebærer at kravet om å stille kontraktsvilkår om bruk av lærlinger,

som i dag er nedfelt i anskaffelsesloven § 7 og i forskrift, i sin helhet tas inn i anskaffelsesloven. Etter departementets vurdering er det derfor ikke nødvendig å opprettholde den særskilte forskriftshjemmelen i § 7 første ledd tredje punktum. Departementet har en forskriftshjemmel i § 16 som også dekker forholdene som § 7 regulerer.

9.4.4.2 Reglenes innslagspunkt

Etter departementets vurdering bør plikten til å stille kontraktsvilkår om bruk av lærlinger og kontrollplikten ha det samme innslagspunktet. Departementet deler dermed ikke vurderingene til flertallet i Anskaffelsesutvalget på dette punktet. En oppsplitting av plikten til å stille kontraktsvilkår og kontrollplikten kan skape uklarheter om forståelsen av regelverket og oppdragsgivers plikter.

Departementet vurderer at hensynet til effektiv bruk av samfunnets ressurser innebærer at krav om å stille kontraktsvilkår om bruk av lærlinger og kontrollplikten inntreffer for anskaffelser over en viss verdi. Kravet medfører kostnader både for leverandør og oppdragsgiver, noe som også taler for at kravet bør kun gjelde for kontrakter over en viss verdi.

Kontrollplikten innebærer en administrativ byrde for oppdragsgiver. Oppfølging av krav om bruk av lærlinger krever, på samme måte som krav til lønns- og arbeidsvilkår, kompetanse som innkjøpsfunksjonen normalt ikke besitter.

Departementet foreslår at både plikten til å stille krav og kontrollplikten kun skal gjelde kunningspliktige anskaffelser. Dette vil etter departementets oppfatning innebære en forenkling og redusere de administrative kostnadene ved kravet. Se nærmere omtale av virkeområdet for bestemmelsene om samfunnshensyn i punkt. 5.4.

Oppdragsgiver kan vurdere å stille krav om bruk av lærlinger også under bestemmelsens innslagspunkt. Klagenemnda for offentlige anskaffelser har lagt til grunn at forskriften også kan være anvendelig ut over de situasjoner hvor det er plikt til å bruke lærling, jf. KOFA-2017-344 avsnitt 26. Departementet understreker at oppdragsgiver må vurdere konkret om kravet kan stilles innenfor rammene i anskaffelsesregelverket og EØS-retten.

Vilkåret om særlig behov for læreplasser er presisert i endringsforskriften som trer i kraft 1. august 2025. Vilkåret er oppfylt dersom underdekningen er mer enn ti prosent av søkertallet til læreplasser innenfor et utdanningsprogram. Etter departementets vurdering er dette en tilstrekkelig

klargjøring av vilkårets innhold. Departementet foreslår ingen ytterligere endringer.

Det er stor variasjon i læreplasser regionalt, og oppdragsgiver må derfor se hen til det nasjonale behovet for lærlinger. Et regionalt krav kan føre til store forskjeller og er etter departementets vurdering mindre egnet til å få opp det totale antallet lærlinger nasjonalt.

Bygghåndverk Norge påpeker i sitt høringsinnspill at det er stort behov for lærlinger i byggebransjen, men at dette ikke reflekteres gjennom søkere til læreplasser. Departementet viser til at det kan være uforholdsmessig å stille krav om bruk av lærlinger der kravet ikke kan etterleves som følge av manglende utdanningstilbud. Mangel på lærlinger kan heller ikke alene løses gjennom offentlige anskaffelser.

9.4.4.3 Varekontrakter

Departementet har merket seg *Bergen kommunes* innspill om at kravet om bruk av lærlinger også bør omfatte varekontrakter. Kravet gjelder i dag kun for tjenestekontrakter og kontrakter om bygge- og anleggsarbeider. Dette innebærer at kravet knyttes til utførelsen av arbeidet på kontrakten. Departementet vurderer det ikke som hensiktsmessig å gjøre kravet gjeldende for varekontrakter, ettersom varer ofte vil være ferdig produsert før kjøpekontrakt inngås.

9.4.4.4 Hensynet til fleksibilitet

Departementet vurderer at kravet slik det foreslås lovfestet, ivaretar hensynet til fleksibilitet, blant annet fordi plikten til å stille krav ikke gjelder når det er uforholdsmessig. Kravet kan være uforholdsmessig hvis kontrakten gjelder arbeid som krever spesialisert kompetanse eller av andre grunner ikke er egnet for lærlinger. Kravet kan også være uforholdsmessig dersom anskaffelsen er en tjenestekontrakt hvor en betydelig del av kontraktssummen er knyttet til materialkostnader. Etter departementets vurdering kan ikke kontraktens lave verdi eller korte varighet alene medføre at kravet er uforholdsmessig, men disse momentene kan inngå i en helhetsvurdering av om kravet til å stille kontraktsvilkår om bruk av lærlinger er uforholdsmessig.

9.4.4.5 Kontrollplikt og sanksjoner

Departementet foreslår å videreføre plikten til å føre kontroll med bruk av lærlinger i en egen bestemmelse om kontroll i ny § 5i. Kontrollbestemmelsen

foreslås også å gjelde for krav til lønns- og arbeidsvilkår og krav om betaling av lønn og annen godtgjørelse via bank eller annet foretak med rett til å drive betalingsformidling, som har tilsvarende kontrollplikter.

Departementet har tatt ut kravet til sanksjoner, og inntatt dette i en samlet sanksjonsbestemmelse i ny § 5p.

9.5 Dokumentasjon av skatte- og avgiftsmessige forhold

9.5.1 Gjeldende rett

Anskaffelsesdirektivet inneholder ingen bestemmelser om fremleggelse av skatteattest eller annen dokumentasjon på skatte- og avgiftsmessige forhold.

Anskaffelsesforskriften § 7-2 første ledd angir at oppdragsgiver skal kreve at den valgte leverandøren leverer skatteattest for merverdiavgift og skatt. Kravet til skatteattest gjelder kun for norske leverandører og for anskaffelser som overstiger 500 000 kroner eksklusive merverdiavgift.

Bestemmelsens andre ledd fastsetter at skatteattesten ikke skal være eldre enn seks måneder regnet fra fristen for å levere forespørsel om å delta i konkurransen eller tilbud.

Tredje ledd regulerer kravet til skatteattest for bygge- og anleggskontrakter. Her fastsettes at leverandør skal kreve tilsvarende skatteattest fra alle underleverandører ved inngåelse av kontrakter i tilknytning til oppdraget som overstiger 500 000 kroner eksklusive merverdiavgift. Ved brudd på leverandørens plikt til å kreve skatteattest kan oppdragsgiver kreve at leverandør erstatter underleverandøren med en underleverandør som kan levere skatteattest. Oppdragsgiver kan også kreve at leverandør erstatter en underleverandør som ikke har oppfylt sine forpliktelser til å betale skatter og avgifter. Eventuelle økonomiske krav og omkostninger knyttet til heving av avtaler med underleverandører på bakgrunn av denne bestemmelsen skal bæres av leverandør.

Det er ingen tilsvarende bestemmelser i forsyningsforskriften eller konsesjonskontraktforskriften.

9.5.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i NOU 2023: 26 punkt 20.2 å videreføre kravet om skatteattest. Utvalget ønsker å opprettholde et system som skal sikre at offent-

lige kontrakter bare blir inngått med leverandør som har ordnede skatte- og avgiftsforhold.

Utvalget foreslår at oppdragsgiver skal kreve at den valgte leverandør, inkludert underleverandører, leverer skatteattest for merverdiavgift og skatt. Videre foreslår utvalget at kravet kun gjelder for norske leverandører. Siden kravet ikke gjelder for utenlandske leverandører, har utvalget ikke foretatt noen EØS-rettslig vurdering.

Utvalget foreslår også at bestemmelsen skal gjelde for alle anskaffelser som er omfattet av loven, og at den særskilte terskelverdien for kravet dermed ikke videreføres. Utvalget foreslår en mindre endring når det gjelder utgangspunktet for å beregne alder på skatteattesten som følge av utvalgets forslag til forenklede regler under EØS-terskelverdi.

9.5.3 Høringsinstansenes syn

Det er ti høringsinstanser som har uttalt seg om utvalgets forslag til § 2-9 om skatteattest.

Bergen kommune støtter utvalgets forslag om å beholde kravet til skatteattest. Bergen kommune støtter også utvalgets forslag om ikke å ha et eget innslagspunkt for dette kravet. Bergen kommune påpeker at det ikke gis føringer for når attestene skal leveres, annet enn at det er åpenbart at det må være etter valg av leverandør. Det gis heller ingen føringer for om innleveringstidspunktet kan differensieres mellom leverandør og underleverandørene.

DFØ foreslår at begrepet *skatteattest* byttes ut med *skatteinformasjon* i ny lov for å sikre at anskaffelsesloven legger til rette for deling og gjenbruk av data. Etter DFØs oppfatning er det viktig at anskaffelsesloven legger til rette for data-delning til å gjennomføre automatiserte kontroller av skatteinformasjon og andre lov- og forskriftsfestede seriositetskrav gjennom hele kontraktsperioden. For å sikre mulighet for gjenbruk av data og forenkle og effektivisere kontroll av etterlevelse av regelverket, bør bestemmelsen omformuleres. DFØ uttaler også at det bør vurderes om det skal stilles krav om at oppdragsgiver skal legge til rette for at innhenting av skatte- og avgiftsinformasjon kan skje digitalt og automatisk. Dette vil i praksis medføre et krav til oppdragsgiver om å benytte tjenesten eBevis.

Forsvarets logistikkorganisasjon fremholder at dersom krav om skatteattest videreføres, bør det kombineres med en regulering av konsekvensene av at leverandøren i en anskaffelse ikke leverer skatteattest eller innleverer skatteattest med avvikende innhold.

Virke fremholder at dersom krav om skatteattest beholdes, vil det være en forenkling hvis kravet slår inn ved allerede etablerte terskler. Virke støtter utvalgets forslag om at innslagspunktet blir lavere enn i dag.

Innlandet fylkeskommune påpeker at den foreslåtte endringen av utgangspunktet for skatteattestens alder kan medføre ekstraarbeid. Fylkeskommunen er positiv til forslaget dersom oppdragsgiver gis mulighet til å enkelt innhente elektronisk skatteattest. Videre uttaler Innlandet fylkeskommune at oppdragsgiver bør gis mulighet, alternativt plikt, til å avvise en leverandør som vesentlig har misligholdt sine forpliktelser til å betale skatter og avgifter.

Oslo kommune støtter en videreføring av kravet til skatteattest i ny lov, men viser til at den foreslåtte bestemmelsen er vesentlig endret sammenlignet med dagens bestemmelse. Oslo kommune skriver at den foreslåtte bestemmelsen ikke tar høyde for at det før tildeling av kontrakten kan være uavklart hvem som skal være underleverandører, og dermed ikke hjemler kontroll og eventuelle krav om utskiftning av underleverandører som engasjeres etter tildelingen.

Skattedirektoratet støtter videreføring av kravet til skatteattest, men fremholder at ordlyden må oppdateres slik at det fremgår at det er én og samme attest for skatt og merverdiavgift. Videre uttaler direktoratet at innretningen på ordningen med skatteattest bør vurderes. Direktoratet viser til at Skatteetaten har opplysninger om leverandører utover det som fremgår av skatteattesten. Direktoratet vurderer opplysningene som vel egnet til å dokumentere om leverandører har både evne og vilje til å betale sine skatter og avgifter til det offentlige. Direktoratets vurdering er at de utvidede skatteopplysningene gir et bedre grunnlag for å vurdere leverandørene enn den enkle *Attest for skatt og merverdiavgift*, og at det bør vurderes en løsning hvor oppdragsgiver enkelt kan få tilgang, for eksempel via eBevis. Direktoratet oppfordrer også departementet til å vurdere om bestemmelsen bør legge til rette for at oppdragsgiver kan innhente og kontrollere skatteinformasjon gjennom hele kontraktsperioden.

SMB Norge anbefaler at kravet om skatteattest fjernes. SMB Norge viser til at flertallet i Forenklingsutvalget foreslo å fjerne dette kravet og at flertallet blant annet la vekt på at informasjonen som fremgår av skatteattesten i begrenset grad vil ha betydning for om en leverandør har tilstrekkelig finansiell og økonomisk evne til å gjennomføre en kontrakt.

Statsbygg fremholder at dersom bestemmelsene om plikt til å innhente skatteattest opprettholdes, bør reguleringen i dagens forskrift videreføres. Dette innebærer at oppdragsgiver kun skal kontrollere skatteattester fra tilbyder og selskaper tilbyder støtter seg på, mens kontraktsparten må innhente/kontrollere skatteattester fra øvrige underleverandører. Statsbygg viser blant annet til at ikke alle underleverandører er valgt i tilbudsfasen og at det ikke alltid er gjennomførbart i tilbudsfasen å kontrollere attester fra andre underleverandører enn de som tilbyder støtter seg på for å bli kvalifisert. I tillegg fremholder Statsbygg at dagens regulering innebærer at skatteattesten skal være nyere enn seks måneder regnet fra fristen til å levere forespørsel eller tilbudsfristen. I begrensede konkurranser er det hensiktsmessig å innhente skatteattest før man velger hvem som skal få gi tilbud – dette for å forhindre at oppdragsgiver innhenter tilbud og forhandler med selskaper som ikke vil få kontrakten eller kan inngi skatteattest uten restanser. Det fremstår som uhensiktsmessig å hente inn skatteattesten to ganger fordi den på meddelelsestidspunktet er blitt for gammel.

9.5.4 Departementets vurdering

9.5.4.1 Overordnet om departementets vurdering

Departementet foreslår i hovedsak å videreføre dagens krav om skatteattest i offentlige anskaffelser i ny § 5l. Etter departementets vurdering bidrar krav om skatteattest til at offentlige kontrakter inngås med leverandører som har ordnede skatte- og avgiftsforhold, og motvirker dermed økonomisk kriminalitet og svart arbeid. Dette støttes av de fleste høringsinstanser. Departementet foreslår enkelte språklige og strukturelle forenklinger uten at disse er ment å innebære realitetsendringer. Departementet foreslår ingen endringer knyttet til reguleringen av forsynings- eller konsesjonskontrakter.

9.5.4.2 Reglenes innslagspunkt

I likhet med utvalget og blant annet *Bergen kommune* og *Virke*, anser departementet det som lite hensiktsmessig å ha et eget innslagspunkt for kravet om skatteattest. Departementet legger vekt på at det kan øke brukervennligheten til anskaffelsesregelverket å redusere antall terskelverdier. Når det gjelder innslagspunktet for bestemmelsen, bør det etter departementets vurdering leg-

ges til et logisk nivå med hensyn til lovens system. Samtidig bør det unngås å øke andelen anskaffelser som omfattes. Se nærmere omtale av virkeområdet for bestemmelsene om samfunnshensyn i punkt 5.4.

Kravet om skatteattest gjelder i dag for kontrakter fra 500 000 kroner eksklusive merverdiavgift. En vesentlig økning av innslagspunktet er ikke hørt. Etter departementets vurdering fremstår det som nærliggende å la kravet gjelde fra lovens innslagspunkt, slik utvalget har foreslått. Å øke andelen anskaffelser som omfattes av bestemmelsen vil medføre noen økte administrative kostnader for både oppdragsgiver og leverandør, ettersom det må hentes inn skatteattest i flere anskaffelser. Antallet nye anskaffelser som omfattes vil imidlertid være begrenset. Departementet vurderer, som utvalget, at ulempen ved et lavere innslagspunkt er mindre enn ulempen ved å opprettholde en egen terskel for krav om skatteattest. Det vil øke brukervennligheten i regelverket å ha færre terskelverdier for oppdragsgiver og leverandører å forholde seg til. Departementet foreslår på denne bakgrunn at kravet bør gjelde fra lovens innslagspunkt.

Departementet vurderer, som DFØ, at det er potensiale for forenklet deling av skatteinformasjon som kan redusere de administrative prosedyrer i forbindelse med kravet. Departementet vil se nærmere på mulighetene for forbedring og forenkling, herunder at oppdragsgiver og leverandører i større grad kan benytte seg av systemer og tjenester for forenklet kommunikasjon og deling. Departementet vil i denne sammenheng også revurdere innslagspunktet for bestemmelsen, sett i lys av behovet for økt digitalisering av anskaffelsesprosessen.

I høringen har det kommet en rekke innspill til utformingen av bestemmelsen. Når det gjelder tidspunktet for beregning av skatteinformasjonens alder, har departementet vurdert innspillene fra Statsbygg og Innlandet fylkeskommune, men konkludert som utvalget. For at kravet om skatteinformasjon skal være forenlig med enklere regler for mindre anskaffelser, bør attestens alder etter departementets vurdering beregnes fra meddelelsestidspunktet.

9.5.4.3 Kontrakter som omfattes

Departementet foreslår at kravet til skatteattest fremdeles skal gjelde for vare- og tjenesteanskaffelser og bygge- og anleggsanskaffelser. Oppdragsgiver må ha en attest fra leverandøren som ikke er eldre enn seks måneder for å oppfylle lovens krav, men trenger ikke å innhente en ny

attest for hver enkelt anskaffelse. For eksempel kan oppdragsgiver innhente attest hvert halvår for å forenkle det administrative arbeidet.

9.5.4.4 Særlig om underleverandører

Departementet merker seg at utvalget har foreslått at oppdragsgiver skal kreve at den valgte leverandør, inkludert underleverandører, leverer skatteattest for merverdiavgift og skatteattest for skatt. Utvalget har også foreslått å fjerne bestemmelsen i anskaffelsesforskriften § 7-2 tredje ledd om at leverandører i bygge- og anleggsanskaffelser tilsvarende skal kreve skatteattest fra alle underleverandører ved inngåelse av kontrakter i tilknytning til oppdraget som overstiger en verdi på 500 000 kroner eksklusive merverdiavgift.

Som påpekt av *Statsbygg* og *Oslo kommune* tar den foreslåtte reguleringen tilsynelatende ikke høyde for at det ved kontraktsinngåelse kan være uavklart hvilke underleverandører som vil benyttes. Departementet vurderer at utvalgets forslag utgjør en innskjerping som vil medføre en økning av de administrative kostnadene for oppdragsgiver og leverandør. Departementet kan ikke se at utvalget har vurdert eller kommentert konsekvensene av den foreslåtte innskjerpingen. En slik innskjerping krever etter departementets vurdering en nærmere utredning. Departementet foreslår derfor å videreføre gjeldende rett på dette punktet, men foreslår å endre beløpsgrensen for når leverandør skal kreve skatteattest fra underleverandører i bygge- og anleggskontrakter til 300 000 kroner eksklusive merverdiavgift for å reflektere endringen i forslaget til første ledd.

9.5.4.5 Andre forhold

Departementet foreslår, i tråd med innspill fra *Skattedirektoratet* og *DFØ*, å endre navnet på bestemmelsen fra *skatteattest til dokumentasjon av skatte- og avgiftsmessige forhold*, og å benytte begrepet *attest for skatt og merverdiavgift* om selve attesten som Skatteetaten utsteder. Denne formuleringen dekker bedre de opplysningene som kan dokumenteres ved en attest utstedt av Skatteetaten.

Departementet vurderer, som *DFØ*, at det er en fordel om anskaffelsesprosessen kan gjøres enklere for både oppdragsgiver og leverandør, gjennom digitalisering og automatisering. Etter departementets vurdering bør det likevel være adgang til å sende inn skatteattest slik det gjøres i dag. Departementet foreslår imidlertid å bruke begrepet *tilgjengeliggjøre* om handlingen som må utføres av leverandøren. Dette vil bidra til et teknologinøytralt regelverk, som både støtter dagens praksis ved at leverandør henter skatteattest fra Skatteetaten og oversender til oppdragsgiver, men også datadelingsløsninger som å gi samtykke til å innhente opplysningene via tjenesten *eBevis*. Det åpner også for deling gjennom fremtidige løsninger, som digitale virksomhetslommebøker.

Departementet finner, i motsetning til *Forsvarets logistikkorganisasjon* og *Innlandet fylkeskommune*, at det ikke er behov for særskilt regulering av konsekvensen av manglende overholdelse av kravet. Departementet foreslår at gjeldende regulering videreføres, slik at manglende oppfyllelse kan medføre avvisning etter de alminnelige avvisningsbestemmelsene.

10 Menneskerettigheter

10.1 Gjeldende rett

10.1.1 Norges EØS-rettslige forpliktelser

Direktiv 2014/24/EU om offentlige anskaffelser (anskaffelsesdirektivet) inneholder ingen konkrete forpliktelser om menneskerettigheter, men stiller i artikkel 18 nr. 2 krav om at statene skal treffe egnede tiltak for å sikre at leverandørene, ved gjennomføring av offentlige kontrakter, oppfyller gjeldende forpliktelser. Dette er forpliktelser innenfor blant annet sosialrett og arbeidsrett, som er fastsatt i unionsretten, nasjonal rett, kollektive avtaler eller i internasjonale sosial- eller arbeidsrettslige bestemmelser angitt i vedlegg til direktivet.

10.1.2 Nasjonal rett

Anskaffelsesloven § 5 første ledd angir at oppdragsgiver skal ha egnede rutiner for å fremme respekt for grunnleggende menneskerettigheter ved offentlige anskaffelser der det er en risiko for brudd på slike rettigheter. Bestemmelsen gjelder for alle anskaffelser som er omfattet av loven og som er gjennomført av statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer.

For hva som inngår i *grunnleggende menneskerettigheter*, vises det i forarbeidene til FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter. De veiledende prinsippene viser igjen til FNs verdenserklæring fra 1948, FNs konvensjon fra 1966 om sivile og politiske rettigheter, FNs konvensjon fra 1966 om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og ILOs kjernekonvensjoner om grunnleggende rettigheter og prinsipper i arbeidslivet. Listen er ikke uttømmende.

Departementet legger i forarbeidene til grunn at rutinene må reflekteres i oppdragsgivers konkrete anskaffelser. En leverandør skal kunne få prøvd rettslig både om oppdragsgiver har rutiner, og om disse har vært fulgt. Denne plikten er ikke uttrykkelig lovregulert, og bestemmelsen virker følgelig å være innskjerpet i forarbeidene, jf. Prop. 51 L (2015–2016) *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)* kapittel 10, merknad til § 5.

For hva som utgjør *risiko for brudd*, viser forarbeidene til en høyrisikoliste utarbeidet av direktoratet for forvaltning og IKT. I forarbeidene er høyrisikoprodukter definert som produkter som krever en *arbeidsintensiv tilvirkning* og som er produsert i lavkostland. Se Prop. 51 L (2015–2016) kapittel 10, merknad til § 5.

10.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i NOU 2023: 26 *Ny lov om offentlige anskaffelser – første delutredning* punkt 19.4 å videreføre en regulering av hensynet til brudd på menneskerettigheter i en mer operativ utforming i egen bestemmelse. Utvalget viser til at en regulering av menneskerettigheter følger av gjeldende rett, og forutsettes i åpenhetsloven.

Utvalget foreslår i lovutkastet § 2-8 en plikt til å stille krav eller kriterier for å motvirke at det oppstår brudd på grunnleggende menneskerettigheter. Med *grunnleggende menneskerettigheter* viser utvalget til definisjonen i åpenhetsloven, som i det vesentlige samsvarer med anskaffelsesloven § 5. Utvalget påpeker at oppdragsgiver må ha stor grad av fleksibilitet til å håndtere risikoen for brudd i den enkelte anskaffelse.

Utvalget skriver at plikten bør gjelde der risikoen for brudd på grunnleggende menneskerettigheter er høy, og viser til effektiv ressursbruk og alminnelige prinsipper for risikostyring.

Utvalget foreslår ikke å koble bestemmelsen direkte opp mot åpenhetsloven, selv om arbeidet med å etterleve åpenhetslovens krav kan komme til nytte. De viser til at selv om en leverandør etterlever åpenhetslovens krav, kan det være forhold ved en anskaffelse som tilsier at oppdragsgiver bør stille krav eller kriterier for å motvirke brudd på grunnleggende menneskerettigheter. Videre vil utvalget ikke pålegge krav som i realiteten gir åpenhetsloven anvendelse på mindre virksomheter enn forutsatt av lovgiver.

Fordi utvalgets forslag innebærer en plikt til å stille krav eller kriterier i enkelte anskaffelser, vurderer utvalget at virkeområdet til bestemmelsen bør avgrenses til å gjelde anskaffelser over

EØS-terskelverdi, og som derfor følger reglene i lovens del III.

10.3 Høringsinstansenes syn

10.3.1 Overordnet om høringsinstansenes syn

Det er 17 høringsinstanser som har uttalt seg om utvalgets forslag til § 2-8 om menneskerettigheter. Et flertall uttrykker seg positivt til å ha en bestemmelse om menneskerettigheter i nytt anskaffelsesregelverk. For eksempel uttaler *Landsorga-nisasjonen i Norge (LO)* følgende:

«LO er positiv til utvalgets forslag om å videreføre en regulering av hensynet til brudd på menneskerettigheter i den nye anskaffelsesloven, og at denne får en mer operativ utforming. Dette vil legge til rette for at oppdragsgivere får et større og spisset ansvar og blir forpliktet til å stille krav eller kriterier for å motvirke brudd der det er risiko for dette.»

Redd Barna kommenterer at utvalgets forslag styrker respekten for menneskerettigheter i forhold til gjeldende regelverk, ved at det både stilles krav om rutiner og plikt til å stille krav og kriterier i enkelte anskaffelser.

Oslo kommune støtter at det videreføres en bestemmelse om menneskerettigheter i ny anskaffelseslov, men påpeker at utvalget ikke har gitt oppdragsgiver nok handlingsrom når det gjelder å fremme menneskerettigheter, til forskjell fra klima- og miljøkrav.

10.3.2 Grunnleggende menneskerettigheter

Norges kontaktpunkt for ansvarlig næringsliv og *Redd Barna* støtter at menneskerettigheter skal forstås likt som i åpenhetsloven. *Redd Barna* viser til samsvar med tilnærmingen i FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter, og OECDs retningslinjer.

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV) uttrykker støtte til at virksomheter skal ha fokus på de menneskerettighetene som er risikoutsatt i deres virksomhet.

LO fremhever at departementet bør presisere hva som utgjør grunnleggende menneskerettigheter. De angir som et eksempel at det bør defineres hva som ligger inn under FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter, og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper, herunder statens ansvar for å sikre at selskaper

som opererer i konfliktområder ikke bryter internasjonal rett.

10.3.3 Nærmere om risikovurderingen

Bergen kommune uttaler at departementet bør klargjøre at risikovurderingen kan gjøres ved bruk av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) sin høyrisikoliste, ettersom de færreste oppdragsgivere har kapasitet og kompetanse til å gjøre selvstendige vurderinger av risiko før kontraktene er inngått.

Redd Barna gir uttrykk for at *høy risiko* bør presiseres slik at det må ses på om produkter som anskaffes er utviklet i strid med folkeretten i konfliktområder, i tråd med FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter artikkel 7.

Statsbygg kommenterer at det er uklart hva som forventes av oppfølging og hvilke sanksjoner som anses som forholdsmessige. De viser til at det i et byggeprosjekt er tusenvis av komponenter med til dels svært kompliserte leverandørkjeder. *Statsbygg* uttaler at det er problematisk om forslaget skal forstås som en anbefaling om å gå bort fra en risikobasert prioritering av hvordan menneskerettighetsbrudd skal følges opp. De påpeker videre at manglende oppfølging i ytterste konsekvens kan medføre at kontrakten tilsidesettes.

10.3.4 Krav eller kriterier

Norges kontaktpunkt for ansvarlig næringsliv foreslår at *krav eller kriterier* knyttes opp mot OECDs retningslinjer og aktsomhetsvurderinger. De viser til at dette vil kunne tilpasses virksomhetenes egenart, og bidra til mer tilgjengelig informasjon og datagrunnlag for å kunne gjøre grundige vurderinger ved valg av leverandør. De påpeker også at enkelte offentlige oppdragsgivere allerede er omfattet av åpenhetsloven, og derfor er kjent med dette.

10.3.5 Aktsomhetsvurderinger etter modell fra åpenhetsloven

Etisk handel Norge gir uttrykk for at offentlige oppdragsgivere må pålegges å bruke OECDs aktsomhetsvurderingsmetodikk i anskaffelsesstrategien, rutiner og i krav og kriterier. De viser til at dette er kjent metodikk for de som er omfattet av åpenhetsloven. De viser også til at verktøy utviklet av *Etisk Handel Norge* og DFØ medfører at det ikke vil være særlig byrdefullt å legge inn krav i anskaffelsesloven om å praktisere dette.

NAV kommenterer at det å ikke stille krav om aktsomhetsvurderinger for leverandører som ikke omfattes av åpenhetsloven, er i strid med DFØs anbefaling om å stille etiske kontraktsvilkår i alle høyrisikoanskaffelser. Videre påpeker de at omfanget av aktsomhetsvurderinger kan tilpasses størrelsen på bedriften, og viser til OECDs veileder for aktsomhetsvurderinger for ansvarlig næringsliv.

Oslo kommune uttrykker at åpenhetsloven må være førende for aktsomhetsvurderinger. De viser til at åpenhetslovens forarbeider legger opp til å vurdere om flere virksomheter skal omfattes på sikt. Videre viser de til at virksomheter som faller utenfor åpenhetslovens virkeområde uansett forventes å følge FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter, og OECDs retningslinjer. *Oslo kommune* gir videre uttrykk for at handlingsrommet for å stille krav om aktsomhetsvurderinger må bli tydeligere.

10.3.6 Virkeområde

Bergen kommune uttrykker at krav til å undersøke og gjennomføre tiltak for å avsløre og håndtere menneskerettighetsbrudd primært skal reguleres av åpenhetsloven, fremfor anskaffelsesloven. De viser til at åpenhetsloven gjelder for virksomheter som kan forventes å ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å kunne gjennomføre de undersøkelsene og tiltakene som er nødvendige for å avsløre og håndtere brudd på menneskerettighetene.

Statsbygg gir uttrykk for at det er svært krevende å følge opp krav og kriterier om menneskerettigheter, og uttaler følgende:

«Hovedvekten av innsatsen antas å måtte rettes mot land utenfor Europa og som oftest sel-skaper langt ned i leverandørkjeden. Stiller man krav og kriterier man ikke klarer å følge opp, kan det anses som en ulovlig endring av kontrakt med dertil hørende tilsidesettelse av kontrakten. Bestemmelsen synes å medføre at oppdragsgivere som omfattes av bestemmelsen ikke kan foreta kjøp fra visse områder utenfor Europa overhodet.»

Coretta og Martin Luther King Institutt for fredsarbeid, Etisk handel Norge, Fairtrade Norge, Forum for utvikling og miljø, Framtiden i våre hender, Norges kontaktpunkt for ansvarlig næringsliv, Oslo kommune og Raftostiftelsen uttrykker at en bestemmelse om menneskerettigheter må gjelde for alle anskaffelser. Flere av høringsinstansene viser til at

konsekvensene for menneskene som frarøves grunnleggende rettigheter er like alvorlige uavhengig av anskaffelsens verdi.

Etisk handel Norge og Oslo kommune påpeker at lovforslaget innskrenker dagens virkeområde. Etisk handel Norge viser til at høy risiko for menneskerettighetsbrudd ikke er begrenset til stort volum og pengeverdi.

Norges kontaktpunkt for ansvarlig næringsliv påpeker at hverken FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter, eller OECDs retningslinjer skiller mellom store eller små virksomheter. Å respektere menneskerettigheter og utføre aktsomhetsvurderinger gjelder alle selskaper.

Fagforbundet og Norsk Folkehjelp og *LO* foreslår å ha innslagspunktet fra kunngjøringspliktige anskaffelser. Fagforbundet og Norsk Folkehjelp viser til at på mange områder pålegges offentlige oppdragsgivere et større samfunnsansvar enn privat næringsliv, som de gjennom anskaffelser også pålegger sine leverandører. Videre viser de til at det særlig innenfor bygge- og anleggssektoren vil være anskaffelser med høy risiko for brudd. *LO* viser til at en risikobasert tilnærming vil kreve mindre ressurser å gjennomføre.

Coretta og Martin Luther King Institutt for fredsarbeid, Fairtrade Norge, Forum for utvikling og miljø og Norges kontaktpunkt for ansvarlig næringsliv uttrykker at *anstendige arbeidsforhold* må innlemmes for å avspeile åpenhetsloven og tilgrensende lovgivning.

Coretta og Martin Luther King Institutt for fredsarbeid, Forum for utvikling og miljø, Framtiden i våre hender og Raftostiftelsen foreslår at det oppstilles en plikt til å følge opp kravene. Forum for utvikling og miljø, Framtiden i våre hender og Raftostiftelsen viser til rapporter om at få oppdragsgivere stiller gode krav knyttet til menneskerettigheter, og erfaringer viser at svært få følger opp kravene. Videre viser de til at mange leverandører allerede er omfattet av åpenhetsloven, og at vurdering av effekter derfor ikke vil være en byrde for disse. De påpeker at det er viktig at DFØ bistår oppdragsgivere med kompetanse.

10.3.7 Øvrige innspill

Redd Barna foreslår at departementet beskriver hvordan FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter artikkel 5, 6 og 7 er fulgt opp i nytt lovforslag.

Redd Barna peker på at ny lov må understreke at oppdragsgiver har et ansvar for sikre at anskaffel-

sene ikke bidrar til brudd på folkeretten i konflikt-områder, og ikke inngår kontrakter med leverandører som bryter internasjonal humanitærrett. Fagforbundet og Norsk Folkehjelp fremhever i et felles høringssvar viktigheten av menneskerettigheter, og at anmodningen om respekt for humanitærretten i praksis ikke blir fulgt opp av offentlige oppdragsgivere.

Egalia senter mot diskriminering understreker at det er viktig med tiltak som standardiserte retningslinjer for ulike typer anbud, veiledere, faglige og lokale nettverk, og tilhørende kontaktpunkter.

Egalia senter mot diskriminering kommenterer at forslaget overser at norsk offentlig sektor har et selvstendig ansvar for å fremme menneskerettigheter og sikre mot menneskerettighetsbrudd. De foreslår å stille krav til risikoanalyser og proaktiv innsats for bærekraft i en kontinuerlig, sirkulær prosess. De viser til at OECDs retningslinjer, åpenhetsloven og bærekraftsdirektivet krever dette.

10.4 Departementets vurdering

10.4.1 Spørsmålet om det bør innføres plikt til å stille krav eller kriterier

Departementet foreslår i ny § 5m i hovedsak å videreføre dagens regulering av menneskerettigheter i offentlige anskaffelser. Departementet foreslår at bestemmelsen også skal gjelde for forsynings- og konsesjonskontrakter.

Departementet vurderer, i likhet med høringsinstansene, at det er viktig å motvirke menneskerettighetsbrudd i offentlige anskaffelser. Leverandører som har lavere kostnader og kan tilby lavere priser som følge av mangelfull ivaretagelse av grunnleggende menneskerettigheter, bør ikke tildeles offentlige kontrakter på bekostning av leverandører som gjør en innsats for å motvirke menneskerettighetsbrudd.

Anskaffelsesutvalget har foreslått en plikt over EØS-terskelverdi til å stille krav eller kriterier for å motvirke at det oppstår brudd på grunnleggende menneskerettigheter, der det er høy risiko for at slike brudd oppstår. Dette innebærer en skjerping avplikten til å ivareta menneskerettigheter over EØS-terskelverdi. Samtidig vil forslaget medføre en svekket regulering under EØS-terskelverdi.

Etter departementets vurdering er det behov for en nærmere utredning før det innføres obligatoriske krav, som foreslått av utvalget. Departementet viser til at en plikt til å stille krav eller kri-

terier for å motvirke at det oppstår brudd på grunnleggende menneskerettigheter, er utfordrende for oppdragsgiver å praktisere og kontrollere. Departementet viser i denne sammenheng særlig til høringsinnspill fra *Statsbygg* og *Bergen kommune*. Etter departementets vurdering vil det være uheldig dersom det innføres strengere krav uten en nærmere utredning av hvilke anskaffelser som er særlig risikoutsatt, slik at oppdragsgiver kan stille målrettede krav.

Departementet deler imidlertid utvalgets vurdering om at reguleringen av menneskerettigheter bør få en mer operativ utforming i en egen bestemmelse. Departementet foreslår derfor en ny bestemmelse om menneskerettigheter i ny § 5m. Bestemmelsen er i det vesentlige en videreføring av dagens regel om at oppdragsgiver kan stille egnede krav eller kriterier, jf. anskaffelsesloven § 5 andre ledd. Bestemmelsen suppleres av plikten til å ha anskaffelsesstrategi og egnede rutiner, som også omfatter menneskerettigheter, jf. forslag til ny § 5a.

Departementet vurderer, i likhet med utvalget, at oppdragsgiver bør ha fleksibilitet til å vurdere om det er mest effektivt å stille krav eller kriterier i kravspesifikasjon, kvalifikasjonskrav, utvelgelseskriterier, tildelingskriterier eller kontraktsvilkår. Barne- og familiedepartementet har i sin revisjon av åpenhetsloven funnet at enkelte virksomheter opplever å få dårligere uttelling i offentlige anskaffelser når de er åpne om utfordringer i leverandørkjeden knyttet til menneskerettigheter. Departementet vil understreke at åpenhet om negative konsekvenser som leverandører har avdekket i sitt arbeid med menneskerettigheter, for eksempel gjennom aktsomhetsvurderinger, kan være en styrke, og kan indikere at virksomhetene jobber godt med menneskerettigheter for å oppnå forbedringer i leverandørkjeden. Dette bør virksomhetene ikke få dårligere uttelling for i offentlige anskaffelser.

Etisk Handel og *Norges kontaktpunkt for ansvarlig næringsliv* etterspør at krav eller kriterier knyttes opp mot aktsomhetsmetodikken etter åpenhetsloven. Departementet foreslår ikke et krav om dette nå. I departementets videre utredning av en bestemmelse om obligatoriske krav for å motvirke brudd på menneskerettighetene, vil forholdet til åpenhetsloven være et viktig element.

10.4.2 Grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold

Departementet har vurdert om begrepet *grunnleggende menneskerettigheter* kan presiseres sam-

menlignet med gjeldende rett og utvalgets forslag, men har kommet til at utvalgets forslag om å hen- vise til samme begrep som i åpenhetsloven § 3 første ledd bokstav b er mest hensiktsmessig.

Åpenhetsloven § 3 første ledd bokstav b definerer menneskerettigheter som «de internasjonalt anerkjente menneskerettighetene som følger av blant annet FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter fra 1966, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter fra 1966 og ILOs kjernekonvensjoner om grunnleggende rettigheter og prinsipper i arbeidslivet». Andre menneskerettighetskonvensjoner enn de som er listet opp kan omfattes av definisjonen av grunnleggende menneskerettigheter, der den enkelte oppdragsgiver har vurdert at konvensjonen er relevant innenfor sitt virkeområde, jf. Prop. 150 L (2020–2021) *Lov om virksomheters åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold (åpenhetsloven)* punkt 7.2.3.1.

En ulempe er at åpenhetslovens begrep ikke uten videre gjør det klart hvilke menneskerettigheter som er relevante å ta hensyn til. Det forutsettes derfor at oppdragsgiver gjør nærmere vurderinger av dette. Ulempen kan til en viss grad avbøtes av veiledning fra DFØ. Oppdragsgiver bør også benytte innsikt fra sin anskaffelsesstrategi, jf. forslag til ny § 5a, i arbeidet med å vurdere utsatte menneskerettigheter i anskaffelsesporteføljen. Etter departementets vurdering er det fordeler ved at begrepet samsvarer med definisjonen i en sentral lov om menneskerettigheter, som bygger på internasjonalt anerkjente konvensjoner og retningslinjer. Departementet viser også til at blant annet *Norges kontaktpunkt for ansvarlig næringsliv* og *Redd Barna* støtter denne tilnærmingen.

Det forventes ikke at oppdragsgiver har fokus på alle de grunnleggende menneskerettighetene. Virksomhetene bør fokusere på risikoutsatte menneskerettigheter ut fra forholdene i deres virksomhet og leverandørkjeder. Se NOU 2023: 26 punkt 19.4 og Prop. 150 L (2020–2021) punkt 7.2.3.1.

LO har spilt inn at det er behov for presiseringer av hvilke konvensjoner som kan være relevante, for eksempel om *grunnleggende menneskerettigheter* omfatter statens ansvar for å sikre at selskaper som opererer i konfliktområder ikke bryter internasjonal rett. Også *Redd Barna* og *Norsk folkehjelp* understreker betydningen av å klargjøre forholdet til internasjonal humanitærrett. Internasjonal humanitærrett regulerer krigføring, og status for og beskyttelse av, ulike kategorier personer og objekter når det pågår en væp-

net konflikt. Departementet vil i denne sammenhengen understreke at dette er et separat regelsett fra internasjonale menneskerettigheter. Det er flere likhetstegn mellom regelsettene, men de vil i mange tilfeller regulere handlinger forskjellig eller i enkelte tilfeller i direkte motstrid til hverandre, gitt at de er skrevet ut fra forskjellige situasjoner og hensyn. Menneskerettighetsbegrepet omfatter derfor ikke uten videre regler innenfor internasjonal humanitærrett som vil kunne være relevante ved anskaffelser fra virksomheter som opererer i et område der det pågår en væpnet konflikt.

Åpenhetsloven bygger på OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper om ansvarlig næringsliv (OECDs retningslinjer). I de oppdaterte retningslinjene fra 2023 ble virksomheters plikt til å respektere grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold i væpnet konflikt eller ved forhøyet risiko for grove brudd, fremhevet. I slike situasjoner, herunder ved brudd på den humanitære folkeretten, bør virksomheter foreta skjerpede aktsomhetsvurderinger, jf. OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper, kapittel IV Menneskerettigheter, kommentarene punkt 45. Departementet legger til grunn at også i offentlige anskaffelser vil væpnet konflikt eller forhøyet risiko for grove brudd påvirke oppdragsgivers vurdering av risikoen for brudd på grunnleggende menneskerettigheter etter denne bestemmelsen.

Dersom oppdragsgiver derimot ønsker å stille ytterligere krav til leverandører ut over det som defineres som menneskerettigheter, vil dette falle utenfor virkeområdet til den foreslåtte bestemmelsen. Oppdragsgiver må i slike tilfeller gjøre en konkret vurdering av lovligheten av kravene som stilles. Departementet minner om at det er Utenriksdepartementet som har mandat til å fastsette og iverksette sanksjoner, herunder boikott, overfor andre stater eller aktører ved brudd på folkeretten.

Departementet vurderer at forslaget til endringer i anskaffelsesloven bidrar til å oppfylle artikkel 5, 6 og 8 i FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter, gjennom både krav om å ha strategi og rutiner, og gjennom konkrete krav og kriterier og plikt til å fastsette sanksjoner.

Departementet vurderer, som høringsinstansene *Coretta og Martin Luther King Institutt for fredsarbeid*, *Fairtrade Norge*, *Forum for utvikling og miljø* og *Norges kontaktpunkt for ansvarlig næringsliv*, at *anstendige arbeidsforhold* bør tas inn i bestemmelsen for å avspeile åpenhetsloven og

tilgrensende lovgivning. Departementet vurderer at det er fordeler ved å ha samme nedslagsfelt som åpenhetsloven om hvilke rettigheter som skal fremmes i offentlige anskaffelser.

Etter departementets vurdering må *anstendige arbeidsforhold* forstås likt som i åpenhetsloven § 3 første ledd bokstav c. Bestemmelsen angir at med anstendige arbeidsforhold menes arbeid som ivaretar grunnleggende menneskerettigheter og helse, miljø og sikkerhet på arbeidsplassen, og som gir en lønn å leve av. Se ytterligere om begrepet i Prop. 150 L (2020–2021) kapittel 11, merknader til § 3.

Å innta anstendige arbeidsforhold vil særlig få betydning for vareanskaffelser, ettersom disse ikke er omfattet av plikten til å stille krav om og følge opp lønns- og arbeidsvilkår, jf. ny § 5e. Bestemmelsen om lønns- og arbeidsvilkår gjelder for tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter. Det er en glidende overgang mellom begrepet *anstendige arbeidsforhold* og kravet til lønns- og arbeidsvilkår. Mens krav til hvilke lønns- og arbeidsvilkår som skal ivaretas listes opp konkret, er anstendige arbeidsforhold et videre begrep som kan tilsi at oppdragsgiver bør gjøre ytterligere tiltak enn det som fremgår av bestemmelsen om lønns- og arbeidsvilkår. For eksempel inneholder ikke forslaget til bestemmelse om lønns- og arbeidsvilkår bestemmelser om tvangsarbeid, barnarbeid, diskriminering, fagforeningsrettigheter og retten til kollektive forhandlinger, slik det for eksempel fremgår av ILOs kjernekonvensjoner nr. 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138 og 182.

10.4.3 Oppdragsgiver bør motvirke brudd på menneskerettighetene

Departementet foreslår at *ved anskaffelser hvor det er risiko for brudd på grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold*, bør oppdragsgiver stille krav og kriterier for å motvirke at slike brudd oppstår. Dette innebærer at oppdragsgiver treffer relevante tiltak som har til formål å motvirke brudd på menneskerettighetene.

Departementet vurderer, i likhet med *Statsbygg*, at oppdragsgiver ikke vil ha mulighet til å skaffe full oversikt over alle ledd i produksjonskjeden til samtlige komponenter som inngår i de produkter som anskaffes. Oppdragsgiver kan imidlertid treffe relevante tiltak for å bidra til å redusere risikoen for menneskerettighetsbrudd. Etter departementets vurdering bør oppdragsgiver prioritere tiltak der risikoen er størst. Mengden og omfanget av krav eller kriterier som stilles, må bero på en konkret vurdering av hva som er

forholdsmessig. Departementet viser til at DFØ har veiledning om prioriteringsverktøy.

10.4.4 Nærmere om risikovurderingen

Departementet vurderer, som utvalget, at hensynet til både oppdragsgivers og leverandørs ressursbruk tilsier at tiltak iverksettes der de får best effekt og måloppnåelse. Ettersom departementet foreslår en bør-bestemmelse, ser departementet ikke grunn til å avgrense denne til anskaffelser der det er høy risiko for brudd.

I den videre utredningen av om det bør innføres obligatoriske krav knyttet til menneskerettigheter i anskaffelsesregelverket, vil det etter departementets vurdering være avgjørende å identifisere sektorer der slike krav er særlig relevante. Dette vil være en forutsetning for å pålegge oppdragsgiverne omfattende administrative kostnader knyttet til vurderingene av krav og kriterier i konkrete anskaffelser.

Bergen kommune etterspør en presisering av at risikovurderingen kan gjøres ved bruk av DFØs høyrisikoliste. Det er etter departementets vurdering relevant å benytte denne listen og øvrig veiledning fra DFØ. Oppdragsgiver har likevel det endelige ansvaret for vurderingen av risiko.

10.4.5 Reglenes innslagspunkt

Departementet foreslår, i motsetning til utvalget, en bør-bestemmelse. Dette har innvirkning på bestemmelsens innslagspunkt. Flere høringsinstanser har uttalt at utvalgets foreslåtte bestemmelse bør gjelde for alle anskaffelser, mens *Fagforbundet og Norsk Folkehjelp* og *LO* foreslår at bestemmelsen skal gjelde for kunngjøringspliktige anskaffelser.

Flere høringsinstanser har påpekt at det er like alvorlig for de som rammes av menneskerettighetsbrudd i en anskaffelse av lav verdi som i en anskaffelse av høy verdi. Det er etter departementets vurdering viktig at oppdragsgiver gjør en helhetlig vurdering av hvordan brudd på menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold kan motvirkes, og prioriterer ressursene sine til anskaffelser der tiltak og oppfølging vil få størst effekt og måloppnåelse. Departementet foreslår derfor at bestemmelsen skal gjelde fra lovens innslagspunkt. Se nærmere omtale av virkeområdet for bestemmelsene om samfunnshensyn i punkt 5.4.

Departementet foreslår videre at oppdragsgiver skal ha en anskaffelsesstrategi og egnede rutiner for å motvirke brudd på grunnleggende

menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold fra lovens innslagspunkt i tråd med forslaget til ny § 5a.

10.4.6 Kontrollplikt

Coretta og Martin Luther King Institutt for fredsarbeid, Forum for utvikling og miljø, Framtiden i våre hender og Raftostiftelsen peker på at det må oppstilles en plikt til å følge opp kravene. Departementet deler høringsinstansenes syn på at kontraktsoppfølgingen er vesentlig for at kravene

eller kriteriene får effekt. Departementet foreslår likevel ikke en generell kontrollplikt, men viser til atplikten til å utarbeide rutiner bør omtale oppfølging av menneskerettigheter, se nærmere omtale om rutinekravet i punkt 6.4.4. Departementet viser også til at oppdragsgiver skal innta egnede sanksjoner der det er stilt kontraktsvilkår for å motvirke brudd på grunnleggende menneskerettigheter eller anstendige arbeidsforhold, se nærmere om plikten til å innta sanksjoner i kapittel 12 om sanksjoner for brudd på kontraktsvilkår om samfunnshensyn.

11 Innovasjon i offentlige anskaffelser

11.1 Gjeldende rett

11.1.1 Norges EØS-rettslige forpliktelser

Direktiv 2014/24/EU om offentlige anskaffelser (anskaffelsesdirektivet) inneholder ingen obligatoriske krav om innovasjon i offentlige anskaffelser, men er ment å legge til rette for dette. Direktivet har en bestemmelse om markedsdialog, oppfordringer i regelverket om bruk av ytelses- og funksjonskrav og økt adgang til forhandlinger. Direktivet inneholder også en prosedyre om innovasjonspartnerskap. Direktivets artikkel 2 nr. 1 punkt 22 inneholder en definisjon av innovasjon, se punkt 11.1.2 nedenfor. Direktivet har videre regler om prosedyrer som åpner for innovasjon. Dette gjelder plan- og designkonkurranser i artikkel 78 med videre, konkurransepreget dialog i artikkel 30 og konkurranse med forhandling i artikkel 29. Innovasjon er også nevnt i flere andre bestemmelser i direktivet.

11.1.2 Nasjonal rett

Det finnes i dag ingen plikt til innovasjon, men anskaffelsesregelverket er utformet med sikte på å legge til rette for innovasjon gjennom offentlige anskaffelser. Etter anskaffelsesloven § 5 andre ledd har oppdragsgiver adgang til å stille egnede krav og kriterier knyttet til ulike trinn i anskaffelsesprosessen, slik at offentlige kontrakter gjennomføres på en måte som fremmer hensyn til blant annet innovasjon.

Anskaffelsesforskriften § 4-5 bokstav h inneholder en legaldefinisjon av innovasjon. Bestemmelsen lyder som følger:

«h. *innovasjon*: innføring av en ny eller betydelig forbedret vare, tjeneste eller prosess, inkludert produksjons-, bygge- eller anleggsprosesser, en ny markedsføringsmetode eller en ny organisasjonsmetode innen forretningspraksis, arbeidsplassorganisering eller eksterne relasjoner.»

Bestemmelsen gjennomfører anskaffelsesdirektivets definisjon i artikkel 2 nr. 1 punkt 22, som er i

tråd med OECDs definisjon av innovasjon i offentlig sektor.

Anskaffelsesforskriften §§ 13-1 tredje ledd og 26-8 åpner for bruken av innovasjonspartnerskap, og regulerer hvordan innovasjonspartnerskap skal gjennomføres.

Anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften gjelder ikke for kontrakter om forsknings- og utviklingsprosjekter, jf. anskaffelsesforskriften § 2-5. Regler om plan- og designkonkurranser er gjennomført i kapittel 31. Bruken av konkurransepreget dialog er regulert i forskriften §§ 13-1 andre ledd, 13-2 bokstav b, 23-8 og 23-9. Mulighet for å gjennomføre dialog med leverandører før konkurransen reguleres i forskriften §§ 8-2 og 12-2. Vilkår for å bruke konkurranse med forhandling følger av forskriften § 13-1 andre og fjerde ledd, jf. § 13-2 bokstav b og 13-3, og gjennomføring av prosedyren reguleres i § 23-7. Reglene om gjennomføring av konkurransen er mindre detaljerte og mer fleksible i konsesjonskontraktforskriften og forsyningsforskriften enn i anskaffelsesforskriften, og legger dermed godt til rette for innovasjon. I forsyningsanskaffelser kan for eksempel oppdragsgiver alltid velge å bruke konkurranse med forhandling etter forutgående kunngjøring eller konkurransepreget dialog, jf. forsyningsforskriften § 9-1 første ledd.

11.2 Utvalgets forslag

Utvalget peker i NOU 2023: 26 *Ny lov om offentlige anskaffelser – første delutredning* på at offentlig sektor er en viktig aktør for å fremme innovasjon, og fremhever at innovasjonspotensialet i offentlige anskaffelser i stor grad avhenger av praktiseringen hos den enkelte oppdragsgiver. Utvalget viser videre til at anskaffelsesregelverket i utgangspunktet er tilstrekkelig tilrettelagt for innovasjon og at det ikke er behov for store regelverksendringer. Utvalget anser innovasjon for å være helt sentralt for å fremme effektiv og bærekraftig bruk av samfunnets ressurser, og foreslår derfor at innovasjon inntas i formålet til anskaffelsesloven.

Utvalget foreslår i NOU 2023: 26 punkt 15.5 at det gis en ny bestemmelse om innovasjon i lovens kapittel 2 om samfunnshensyn, for å vise til noen av de viktigste verktøyene for innovative anskaffelser. Utvalget foreslår videre at innovasjonspartnerskap synliggjøres som en egen konkurranseform, og at utformingen av bestemmelsen legges nært opp til tilsvarende bestemmelse i anskaffelsesdirektivet.

Utvalget legger til grunn at forslag til ny klima- og miljøbestemmelse forutsetter og inneholder betydelige muligheter for innovasjon. Utvalget peker også på at anskaffelsesregelverket må understøttes av andre næringsrettede og risikoavlastende ordninger i virkemiddelapparatet, og eventuelt også kompensasjon av læringskostnader hvor det anses hensiktsmessig.

11.3 Høringsinstansenes syn

Det er 14 høringsinstanser som har omtalt innovasjon i offentlige anskaffelser i sine høringssvar.

Forsvarets forskningsinstitutt, Forsvarsdepartementet, Forsvarsmateriell, Forsvarsbygg, Hovedorganisasjonen Virke, IKT Norge & GoforIT, Kollektivtrafikkforeningen, Leverandørutviklingsprogrammet og Næringslivets Hovedorganisasjon støtter forslaget om å innta en ny bestemmelse om innovasjon i lovens kapittel 2. *Norges Naturvernforbund* støtter at det opprettes en egen konkurransekategori for å synliggjøre mulighetene for å gjennomføre både innovasjonsvennlige anskaffelser og innovasjonsanskaffelser.

Bergen Kommune uttaler at den foreslåtte bestemmelsen ikke burde inntas i loven. Kommunen viser til at bestemmelsen er av rent veiledende karakter, og at den dermed skiller seg fra de øvrige bestemmelsene i kapittel 2. Kommunen fremhever at temaet innovasjon er mer egnet som del av en veiledning til anskaffelsesreglene.

Samfunnsbedriftene viser til at bestemmelsen om innovasjon kan ha kostnadmessige effekter slik at flere anskaffelser relativt sett blir dyrere. De mener at de strengeste kravene bør stilles til store anskaffelser som gjennomføres av store oppdragsgivere.

Oslo Kommune peker på at bestemmelsen om innovasjon burde pålegge oppdragsgiver en plikt til å legge til rette for innovasjon i anskaffelser. Kommunen uttaler samtidig at et slikt pålegg ikke må bli for strengt, slik at oppdragsgiver må stille krav i alle anskaffelser, uavhengig av art og område. IKT Norge & GoforIT vurderer at den foreslåtte bestemmelsen om innovasjon bør følges

opp med eksplisitte plikter overfor oppdragsgiver til å gjennomføre innovative anskaffelser.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) uttaler at bestemmelsen burde inneholde en uttømmende liste over prosedyretyper som kan benyttes for å gjennomføre en innovativ anskaffelse. DFØ er av den oppfatning at plan- og designkonkurranser burde inkluderes i omtalen av prosedyrene.

Oslo Kommune uttaler at bestemmelsen om innovasjon med fordel kunne utdypet hvordan oppdragsgiver kan legge til rette for innovasjon i anskaffelser. Kommunen uttaler at dersom dette ikke blir del av lovbestemmelsen, bør det gis god veiledning. Forsvarets forskningsinstitutt, Forsvarsdepartementet og Hovedorganisasjonen Virke viser til at det er behov for veiledning om hvordan oppdragsgiver kan benytte handlingsrommet i regelverket for å legge til rette for innovasjon i sine anskaffelser.

Norges Naturvernforbund fremhever at det burde bevilges midler til opplæring samtidig med at loven vedtas, slik at oppdragsgiver settes i stand til å fremme klima, miljø og innovasjon i deres anskaffelser. De uttaler videre at det kan være aktuelt å innføre en sertifiseringsordning for de som håndterer anskaffelser over visse verdier.

Kirkens Bymisjon vurderer at det kreves ytterligere virkemidler eller bestemmelser for å sikre at offentlig sektor i større grad benytter seg av innovasjon i anskaffelser.

Kollektivtrafikkforeningen uttaler seg positivt til å endre ordlyden i bestemmelsen om konkurransepreget dialog for å synliggjøre at det i avklaringsfasen er adgang til å forbedre tilbudet.

11.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår en ny § 5o om innovasjon i offentlige anskaffelser.

Departementet har merket seg at et klart flertall av høringsinstansene som omtaler innovasjon i sine høringssvar er positive til forslaget om å innføre en ny bestemmelse om innovasjon i utvalgets lovforslag kapittel 2. Av høringsinstansene er det kun *Bergen kommune* som er negativ til å innta bestemmelsen, på bakgrunn av at den kun er veiledende. Etter departementets vurdering vil en veiledende bestemmelse kunne bidra til å synliggjøre mulighetene offentlige oppdragsgiver har til å fremme innovasjon ved gjennomføring av offentlige anskaffelser. Videre skal bestemmelsen forstås som en oppfordring overfor oppdragsgiver til å legge til rette for innovasjon i sine anskaffelser.

Dette vil kunne øke oppmerksomheten om, og bruken av, innovative anskaffelsesprosesser. Departementet foreslår derfor å innta en ny § 5o i anskaffelsesloven som synliggjør mulighetene oppdragsgiver har til å fremme innovasjon ved bruk av offentlige anskaffelser.

Departementet foreslår at bestemmelsen skal gjelde fra lovens innslagspunkt. Videre foreslår departementet at bestemmelsen også skal gjelde for forsynings- og konsesjonskontrakter.

Enkelte høringsinstanser har tatt til orde for at oppdragsgiver bør pålegges en plikt til å legge til rette for innovasjon i sine anskaffelser. En pliktbestemmelse vil kunne øke de administrative kostnadene for oppdragsgiver knyttet til anskaffelser. Dersom bestemmelsen legger føringer på hvordan oppdragsgiver skal legge til rette for innovasjon, kan den også hindre oppdragsgiver fra å benytte metodene de selv vurderer som mest faglig tilrådelige for å fremme innovasjon. Etter departementets vurdering bør det være opp til den enkelte oppdragsgiver å vurdere hvordan, og i hvilke anskaffelser, det skal legges til rette for innovasjon. Departementet vil derfor ikke foreslå en plikt til å legge til rette for innovasjon i offentlige anskaffelser.

DFØ vurderer at bestemmelsen burde inneholde en uttømmende liste over prosedyretyper

som kan benyttes for å gjennomføre en innovativ anskaffelse. DFØ viser eksplisitt til plan- og designkonkurranser. Etter departementets vurdering er det tilstrekkelig at det fremgår en uttømmende liste over tillatte anskaffelsesprosedyrer i anskaffelsesforskriften, forsyningsforskriften, konsesjonskontraktforskriften og forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser. Listen over prosedyretyper i bestemmelsen om innovasjon er ment å være et utvalg av eksempler på prosedyretyper som er særlig relevante for å legge til rette for innovasjon. Plan- og designkonkurranser er egnet til å legge til rette for innovasjon, men etter det departementet er kjent med benyttes denne prosedyretypen i liten grad, og typisk i mer spesielle anskaffelser der det for eksempel er relevant å bruke jury. Etter departementets vurdering bør derfor ikke plan- og designkonkurranser fremgå av opplistingen.

Paragrafen utvalget foreslår omhandler både verktøy som oppdragsgiver kan benytte for å legge til rette for innovasjon i alle anskaffelser, og særskilte prosedyretyper. Departementet har kommet til at det vil være mer pedagogisk dersom paragrafen deles opp i to ledd, hvorav det første tar for seg generelle virkemidler, og det andre tar for seg særskilte prosedyretyper.

12 Sanksjoner ved brudd på kontraktsvilkår om samfunnshensyn

12.1 Gjeldende rett

12.1.1 Norges internasjonale forpliktelser

Direktiv 2014/24/EU om offentlige anskaffelser (anskaffelsesdirektivet) inneholder ingen bestemmelse om sanksjoner ved brudd på regler om samfunnshensyn. En slik bestemmelse kan imidlertid oppfylle forpliktelsen i anskaffelsesdirektivet artikkel 18 nr. 2 om at statene skal treffe egnede tiltak for å sikre at leverandørene ved gjennomføring av offentlige kontrakter, oppfyller gjeldende forpliktelser innenfor miljø-, sosial- og arbeidsrett som er fastsatt i unionsretten, nasjonal rett, kollektive avtaler eller i internasjonale miljø-, sosial- eller arbeidsrettslige bestemmelser angitt i vedlegg X til direktivet.

Videre stiller ILO-konvensjon nr. 94 av 1949 om arbeidsklausuler i offentlige kontrakter (heretter ILO 94 eller konvensjonen) krav om å anvende sanksjoner ved manglende etterlevelse av lønns- og arbeidsvilkår.

12.1.2 Nasjonal rett

Forskrift 8. februar 2008 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter har en sanksjonsbestemmelse i § 6 andre ledd, som gjennomfører Norges forpliktelse etter ILO-konvensjon nr. 94 i norsk rett:

«Oppdragsgiver skal i kontrakten forbeholde seg retten til å gjennomføre nødvendige sanksjoner, dersom leverandører eller underleverandører ikke etterlever kontraktsvilkår i henhold til § 5a til § 5d eller dokumentasjonsplikten etter § 6 første ledd. Sanksjonen skal være egnet til å påvirke leverandøren eller underleverandøren til å oppfylle vilkårene.»

En tilnærmet lik bestemmelse om sanksjoner for brudd på kontraktsvilkår følger av forskrift 17. desember 2016 nr. 1708 om plikt til å stille krav om bruk av læringer i offentlige kontrakter § 6 fjerde ledd. Denne forskriften inneholder ikke en til-

svarende bestemmelse om plikt til å innta sanksjoner for brudd på dokumentasjonsplikt i kontrakten.

Etter forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 6 tredje ledd skal oppdragsgiver i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget opplyse om at kontrakten vil inneholde krav om sanksjoner i samsvar med forskriften. Forskrift om plikt til å stille krav om bruk av læringer i offentlige kontrakter har ikke en tilsvarende bestemmelse.

For øvrige samfunnshensyn er det ikke fastsatt konkrete sanksjonsbestemmelser i anskaffelsesregelverket.

12.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i NOU 2023: 26 *Ny lov om offentlige anskaffelser – første delutredning* punkt 21.2 en bestemmelse om plikt for oppdragsgiver til å innta sanksjoner for brudd på kontraktsvilkår som ivaretar samfunnshensyn i kontrakten. Sanksjonene skal gjelde brudd fra leverandør og underleverandører.

Utvalget viser til at ILO 94 stiller krav om at det anvendes sanksjoner ved manglende etterlevelse av kontraktsvilkår om lønns- og arbeidsvilkår. Denne plikten må dermed videreføres.

Utvalget vurderer deretter om det bør stilles krav om sanksjoner ved brudd på flere av bestemmelsene om samfunnshensyn. De viser til at oppfølging av sanksjoner kan være ressurskrevende for oppdragsgiver. Videre peker utvalget på at samfunnshensyn omhandler fordeler for samfunnet i et større perspektiv, og ikke primært rettigheter for oppdragsgiver. Dette kan tilsi at tvungne sanksjoner ikke bør prioriteres for slike bestemmelser. På den andre siden finner utvalget at sanksjoner ved brudd på samfunnshensyn vil øke reglenes effektivitet.

Utvalget foreslår at sanksjonsbestemmelsen skal gjelde fra lovens innslagspunkt. Det presiseres at sanksjonshjemmelen ikke innebærer en kontrollplikt for lønns- og arbeidsvilkår for kontrakter som ikke er kunngjøringspliktige.

Utvalget foreslår at sanksjonene også skal gjelde for brudd på leverandørens dokumentasjonsplikt i tilknytning til lønns- og arbeidsvilkår i utvalgets forslag § 2-5 fjerde ledd.

Partene bør etter utvalgets syn ha avtalefrihet til å regulere hvilke sanksjoner som er passende. Utvalget legger vekt på at kontraktsvilkår om sanksjoner må ses i sammenheng med kontrakten for øvrig og at det er partene som er nærmest til å regulere dette. Sanksjonene må imidlertid være *egne*. Dette innebærer at de må være egnede til å påvirke leverandøren til å oppfylle forpliktelsene, og være forholdsmessige. Dette innebærer en endring i ordlyden i forhold til gjeldende forskriftsbestemmelser om sanksjoner, som er omtalt over. Utvalgsmedlemmet *Gjønnes* har gitt en særmerknad om hva som utgjør *egnede* sanksjoner. Se nærmere redegjørelse i NOU 2023: 26 punkt 21.2.

12.3 Høringsinstansenes syn

Seks høringsinstanser har uttalt seg om utvalgets forslag til sanksjonsbestemmelse.

Oslo kommune gir uttrykk for at sanksjonsbestemmelsen vil bidra til at kravene om samfunnshensyn blir effektive, særlig når sanksjonene knyttes til økonomiske konsekvenser, for eksempel dagbøter. *Oslo kommune* ber departementet vurdere å innføre en plikt for oppdragsgiver til å sanksjonere alvorlige brudd og viser til at det er relativt få saker hvor leverandører blir ilagt betydelige økonomiske sanksjoner.

Statsbygg påpeker at det er usikkert hva som forventes av oppfølging i utvalgets forslag og hvilke sanksjoner som anses som forholdsmessige.

Trondheim kommune påpeker at sanksjonene må være formålstjenlige og forholdsmessige. De ber videre om klare føringer og god veiledning som tydeliggjør når sanksjoner kan brukes, og hvilke typer sanksjoner som skal benyttes.

Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS) viser til at sanksjoner er en avgjørende del av regelverket, som gjør det mulig å reagere på en hensiktsmessig måte ved brudd på kontrakten. De støtter at sanksjoner gjelder fra lovens innslagspunkt. YS understreker at det er viktig at sanksjonene bidrar til at ansatte får de lønns- og arbeidsvilkår som er avtalt etter kontrakten. YS påpeker at det er rettslig komplisert for ansatte å utlede rettigheter av kontrakten som tredjepart dersom de samme lønns- og arbeidsbetingelsene ikke er skriftlig avtalt mellom leverandøren og de

ansatte. YS foreslår å fastsette hjemmel for at ansatte får rett til betaling i henhold til landsdekkende tariffavtale, slik at de kan fremme krav om dette uavhengig av hvilke sanksjoner oppdragsgiver iverksetter.

Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) støtter særmerknaden til utvalgsmedlem *Gjønnes* om at dagmulkt ikke er en egnet sanksjon. De viser blant annet til at dagmulkt ofte vil være uforholdsmessig og tvisteskapende. NHO viser til at avvisning, heving, stansing og utskiftning av underleverandører gir effektivt oppfylleelsespress. Bruk av dagmulkt favoriserer useriøse aktører som ikke priser inn risikoen som bestemmelsene innebærer. NHO påpeker at effektiv kontroll er viktig og må ledsages av forutberegnelige og forholdsmessige sanksjoner.

12.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår ny § 5p om sanksjoner ved brudd på kontraktsvilkår om samfunnshensyn.

Departementet merker seg at høringsinstansene som har uttalt seg er positive til en generell sanksjonshjemmel. Etter departementets vurdering vil en generell sanksjonshjemmel øke effektiviteten av å stille krav om å fremme samfunnshensyn. Manglende sanksjonsregulering vil kunne være til useriøse aktørers fordel.

Departementet finner, som utvalget, at sanksjonsbestemmelsen bør gjelde forpliktelser knyttet til kontraktsvilkår. Som en konsekvens av dette vil bestemmelsen følge anvendelsesområdet til de ulike bestemmelsene om samfunnshensyn. Dette innebærer at oppdragsgiver skal innta egnede sanksjoner for brudd på kontraktsvilkår om lønns- og arbeidsvilkår, betaling av lønn og annen godtgjørelse via bank eller annet foretak med rett til å drive betalingsformidling, og krav om bruk av lærlinger og begrensninger i leverandørkjeden. Videre vil plikten gjelde der oppdragsgiver velger å oppfylle forpliktelser til å ta hensyn til klima og miljø ved å stille kontraktsvilkår om dette, samt der oppdragsgiver velger å stille kontraktsvilkår for å ivareta hensyn til menneskerettigheter, sikkerhet og beredskap eller øvrige samfunnshensyn.

Departementet merker seg at *Statsbygg* uttrykker usikkerhet knyttet til hvilke sanksjoner som anses forholdsmessige, og at *NHO* er kritiske til bruk av dagmulkt. Etter departementets vurdering må oppdragsgiver konkret vurdere hva som utgjør *egnede* sanksjoner. Departementet bemer-

ker at sanksjonen skal være egnet til å skape et oppfyllellespress samtidig som en rimelig balanse mellom kontraktspartene ivaretas. Sanksjonen bør utarbeides på en tilstrekkelig klar og presis måte, slik at det er tydelig hvilke sanksjoner som kan iverksettes ved brudd på kontraktens bestemmelser. Uklare eller uforholdsmessige sanksjoner kan gjøre det vanskelig for leverandøren å vurdere risiko knyttet til kontrakten, og kan derfor påvirke konkurranseforholdene. Oppdragsgiver er nærmest til å vurdere hvordan sanksjonen står i sammenheng med øvrige bestemmelser i kontrakten, samfunnshensynets art og anskaffelsen for øvrig.

Oslo kommune ønsker at departementet vurderer å innføre en plikt for oppdragsgiver til å sanksjonere alvorlige brudd. Departementet ser at manglende sanksjonering vil kunne være til useriøse aktørers fordel, ved at de kan spekulere i at oppdragsgiver ikke følger opp kontrakten og sanksjonerer brudd. Det er ingen uttrykkelig lovbestemmelse som krever sanksjonering ved brudd på kontraktsvilkår i dag.

Departementet bemerker at Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA), har kommet til at oppdragsgivers mangelfulle oppfølging og håndheving av kontrakten etter omstendighetene kan utgjøre en vesentlig endring av kontrakten, og dermed også en ulovlig direkte anskaffelse. KOFA har videre lagt til grunn at oppdragsgiver har et relativt vidt skjønn i hvordan misligholdsanksjoner anvendes ved kontraktsoppfølging.

ingen, så lenge det ikke aksepteres at den økonomiske balansen i kontrakten endres, jf. KOFA-sak 2023/230 avsnitt 79. Oppdragsgiver må gjøre en forsvarlig vurdering av om det er avvik fra kontraktsvilkåret, og om avviket innebærer et mislighold av kontraktsforpliktelsen som kan sanksjoneres. Etter departementets vurdering er tiltak som veiledning og opplæring i kontraktsoppfølging mer egnet til å øke etterlevelsen enn en lovbestemmelse om plikt til å sanksjonere ved alvorlige brudd. Departementet viser for øvrig til Direktoratet for forvaltning og økonomistyring sin veiledning om kontraktsoppfølging og beste praksis.

YS foreslår å gi de ansatte som utfører arbeid på kontraktene en hjemmel for rett til betaling i henhold til landsdekkende tariffavtale, slik at de kan fremme krav om dette uavhengig av hvilke sanksjoner oppdragsgiver iverksetter. Departementet ser at det kan være rettslig utfordrende for ansatte å få den lønn som er forutsatt når oppdragsgiver stiller krav om bruk av landsdekkende tariffavtale. Departementet foreslår likevel ikke en slik hjemmel. Anskaffelsesregelverket er bygget opp på kontraktrelasjonen mellom oppdragsgiver og leverandør, hvor ansatte ikke er en avtalepart. Rettigheter for ansatte overfor arbeidsgiver, må reguleres i annet regelverk. Den ansatte kan imidlertid varsle oppdragsgiver om leverandørens kontraktsbrudd i slike situasjoner, og slik legge press på leverandør til å overholde de kontraktsrettslige forpliktelsene.

13 Forenkling av nasjonale prosedyreregler

13.1 Innledning

En av regjeringens hovedmålsetninger med revisjonen av anskaffelsesregelverket er forenkling. Anskaffelsene under EØS-terskelverdi utgjør omtrent 75 prosent av offentlige anskaffelser i antall. Den samlede kontraktsverdien av disse anskaffelsene er imidlertid mindre enn ti prosent av de totale estimerte kontraktsverdiene, se NOU 2023: 26 *Ny lov om offentlige anskaffelser – første delutredning* punkt 29.2.1.4. Etter departementets vurdering er det på denne bakgrunn et betydelig potensial for å redusere transaksjonskostnadene for anskaffelser av mindre størrelse.

Hvilke grep som fører til forenkling er imidlertid et spørsmål som ikke har et klart svar. Et gjennomgående spørsmål er hvorvidt det er en stor grad av handlefrihet eller klare og detaljerte prosedyreregler som gir størst forenklingsgevinst.

Utvalget foreslår en rekke forenklinger for mindre anskaffelser under EØS-terskelverdi som gir oppdragsgiver større handlingsfrihet. Utvalget foreslår blant annet at generelle EØS-rettslige prinsipper kun skal gjelde for anskaffelser som omfattes av EØS-rettens virkeområde. Dette vil gi større handlingsrom til å fastsette nasjonale regler for anskaffelser som ikke berøres av EØS-retten.

For vare- og tjenesteanskaffelser under EØS-terskelverdi foreslår utvalget at oppdragsgiver pålegges å sikre markedsmessige vilkår gjennom markedsundersøkelser, innhenting av tilbud eller annonsering. Ved mottak av flere tilbud skal oppdragsgiver underrette alle tilbydere om hvilken leverandør som er valgt, og samtidig sikre at leverandører ikke favoriseres over tid. Utvalget foreslår også å regulere at oppdragsgiver skal opptre i samsvar med forvaltningsrettslige prinsipper som foruthbegnelighet og likebehandling.

Når det gjelder bygge- og anleggsanskaffelser under EØS-terskelverdi, foreslår flertallet en differensiert regulering basert på anskaffelsens verdi. Det foreslås at bygge- og anleggsanskaffelser

under 3 millioner kroner skal reguleres på samme måte som vare- og tjenestekontrakter. For anskaffelser mellom 3 og 15 millioner kroner foreslås det en forenklet kunngjøringsplikt i Doffin, som skal sikre tilstrekkelig konkurranse. For anskaffelser over 15 millioner kroner foreslås det at reglene over EØS-terskelverdi skal gjelde, men med fleksibilitet i valg av konkurranseformer og dokumentasjonskrav. Mindretallet foreslår derimot et eget forenklet regelsett for bygge- og anleggsanskaffelser med verdi mellom 3 millioner kroner og EØS-terskelverdi, inspirert av dagens del II-regulering.

Det er utfordrende å presist anslå omfanget av besparelsene i transaksjonskostnader som de ulike forslagene fra utvalget vil innebære. Utvalget fremhever likevel at å fjerne del II i dagens regelverk anses å være en betydelig forenkling sammenlignet med dagens regelverk. Selv om forslaget i en overgangsperiode kan medføre økt ressursbruk knyttet til opplæring, vurderer utvalget at forslaget vil redusere transaksjonskostnadene på sikt.

Departementet vurderer, som utvalget, at de samlede effektene av de overordnede foreslåtte forenklingsgrepene under EØS-terskelverdi har potensiale til å gi vesentlige innsparinger for oppdragsgivere.

Departementet tar sikte på å forenkle det forskriftsfestede regelverket for anskaffelser under EØS-terskelverdi. Slik anskaffelsesloven er utformet i dag, er det imidlertid enkelte bestemmelser som vanskeliggjør forenklingsgrep som utvalget har foreslått. For å kunne gjennomføre de foreslåtte forenklingsgrepene i forskrifts form, er det nødvendig å endre enkelte bestemmelser i anskaffelsesloven. I dette kapitlet foreslår derfor departementet lovendringer for å tilrettelegge for å vedta et enklere og mer brukervennlig regelverk for anskaffelser som ikke er omfattet av direktiv 2014/24/EU om offentlige anskaffelser (anskaffelsesdirektivet).

13.2 Nytt innslagspunkt for regelverket

13.2.1 Gjeldende rett

13.2.1.1 Norges EØS-rettslige forpliktelser

Anskaffelsesdirektivet artikkel 4 angir terskelverdier for når anskaffelsesdirektivet kommer til anvendelse, men har ingen bestemmelser om hva som kan være nedre innslagspunkt etter nasjonal lovgivning.

13.2.1.2 Nasjonal rett

Det følger av anskaffelsesloven § 2 første ledd at loven gjelder når oppdragsgivere som nevnt i andre ledd inngår vare-, tjeneste- eller bygge- og anleggskontrakter, herunder konsesjonskontrakter, eller gjennomfører plan- og designkonkurranser, med en anslått verdi som er lik eller overstiger 100 000 kroner eksklusive merverdiavgift. Dette innebærer at anskaffelsesregelverket ikke gjelder for anskaffelser med en anslått verdi under denne summen.

13.2.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i NOU 2023: 26 punkt 22.5.1 at ny anskaffelseslov bør avgrenses mot de minste anskaffelsene og at lovens innslagspunkt bør heves. Utvalget foreslår at innslagspunktet heves til 300 000 kroner eksklusive merverdiavgift. De viser blant annet til at terskelen på 100 000 kroner kom inn i anskaffelsesregelverket i 2006, og at en ren inflasjonsjustering av dagens innslagspunkt på 100 000 kroner eksklusive merverdiavgift tilsier en heving til om lag 160 000 kroner. Etter utvalgets vurdering tilsier ønsket om å få ned transaksjonskostnadene for de mindre anskaffelsene at innslagspunktet bør heves ytterligere.

Utvalget viser videre til at anskaffelser under 300 000 kroner i tilstrekkelig grad reguleres av alminnelige forvaltningsrettslige regler. Videre bemerker de at lovgiver ut fra nærhetsbetraktninger muligens bør avstå fra å regulere de minste anskaffelsene, og heller overlate dette til for eksempel den enkelte kommune. Utvalget finner imidlertid at det ikke er ønskelig å gå like langt som i Danmark, som i praksis har unntatt vare- og tjenestekontrakter under 500 000 danske kroner (tilsvarer 794 800 norske kroner etter valutakurs per 5. mai 2025) fra det nasjonale anskaffelsesregelverket.

Utvalget tilføyer at innslagspunktet bør inflasjonsjusteres med jevne mellomrom, for å unngå at det reelt sett senkes for hvert år som går.

13.2.3 Høringsinstansenes syn

Det er totalt 65 høringsinstanser som har uttalt seg om utvalgets forslag om å heve innslagspunktet for når anskaffelsesregelverket bør gjelde. Av disse er det 52 høringsinstanser, blant annet *Kommunesektorens organisasjon (KS)* og *Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)*, som støtter utvalgets forslag om å heve innslagspunktet til 300 000 kroner eksklusive merverdiavgift. I tillegg er det 17 høringsinstanser som generelt støtter KS sitt høringssvar og to høringsinstanser som støtter NHO sitt høringssvar. Det er også ti høringsinstanser som foreslår ytterligere heving av innslagspunktet. Det er derfor bred støtte blant høringsinstansene om å heve innslagspunktet.

Av høringsinstansene som støtter utvalgets forslag om å heve innslagspunktet til 300 000 kroner eksklusive merverdiavgift, trekker mange frem forenkling, fleksibilitet, lavere transaksjonskostnader, effektivitet og tid til å prioritere store anskaffelser og kontraktsoppfølging. Blant annet *Forsvarets logistikkorganisasjon*, *Statens vegvesen*, *Samfunnsbedriftene* og *Universitetet i Oslo* omtaler dette. *Bokhandlerforeningen*, *Nordland fylkeskommune*, *Oslo kommune*, *SMB Norge*, *Trondheim kommune* og *Viken Vest Innkjøpsarbeid* trekker frem hensynet til lokale leverandører og små og mellomstore bedrifter.

Bergen kommune, *Bærum kommune*, *Frivillighet Norge* og *Norsk helsenett SF* bemerker at forvaltningsrettslige regler uansett vil komme til anvendelse under innslagspunktet.

Maskinentreprenørenes forbund støtter heving av innslagspunktet, men påpeker at kunngjøringer fører til økt konkurranse og lavere priser, og er et viktig virkemiddel for å motvirke korrupsjon og sløsing med fellesskapets ressurser.

Enkelte høringsinstanser ønsker ytterligere økning. *IKT Norge & GoforIT*, *Inventura og Inventura Advokat*, og *Arbeids- og velferdsdirektoratet* foreslår 500 000 kroner. *Inventura og Inventura Advokat* viser blant annet til at dette sammenfaller med terskelen for når det skal kreves skatteattest.

Enkelte høringsinstanser foreslår en økning til et nivå rundt innslagspunktet til det danske regelverket. *Ideelt Nettverk* og *Kirkens Bymisjon* ønsker heving til rundt 700 000 kroner. De viser til nivået i Danmark og Sverige, samt bekymring for at tilskudd fra kommuner bortfaller hvis små finansieringsordninger heller konkurranseutsettes. *Frivillighet Norge* foreslår heving til 750 000 kroner. De viser til at heving vil styrke samarbeidsrelasjoner med frivillige organisasjoner som er basert på tilskudd, at anskaffelseslovens formål er svært

omfattende og at anskaffelsesprosessen er komplisert for mange kommuner.

Bergen kommune, *Forsvarets logistikkorganisasjon* og *Heidelberg Materials Norway AS* ønsker ytterligere heving, men foreslår ikke konkrete beløp.

Arendal kommune er den eneste høringsinstansen som ønsker å beholde dagens innslagspunkt på 100 000 kroner. Deres erfaring er at konkurranse er lønnsomt i mindre anskaffelser, og at en heving av innslagspunktet vil medføre at omtrent ti prosent av kommunens totale forbruk unntas anskaffelsesregelverket.

Atea og *Norges Naturvernforbund* foreslår å fjerne innslagspunktet, slik at ny anskaffelseslov gjelder for alle anskaffelser. Norges Naturvernforbund påpeker at et innslagspunkt på 300 000 kroner kan føre til at oppdragsgivere deler opp anskaffelser for å komme utenfor lovens virkeområde.

Enkelte høringsinstanser påpeker at det er behov for ytterligere utredning for valg av innslagspunkt. Dette gjelder *Advokatfirmaet Haavind*, *Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)*, Oslo kommune, *Regelrådet*, *Regjeringsadvokaten* og *Sør-Aurdal kommune*. DFØ uttaler i tillegg følgende:

«Hvilket innslagspunkt for loven som er riktig er mer usikkert, og DFØ mener dette må vurderes i sammenheng med hvor store forenklinger som blir gjennomført i reglene under terskelverdiene. Hvis reglene er svært enkle, kan det forsvare et lavere innslagspunkt enn hvis reglene er omfattende og detaljerte. Tilsvarende argumentasjon kan brukes om regelverket forutsetter og legger til rette for standardisering og utstrakt bruk av digitale støttesystemer i gjennomføringen av anskaffelser med lav verdi.»

Flere høringsinstanser støtter uttrykkelig utvalgets forslag om jevnlig inflasjonsjustering. KS foreslår inflasjonsjustering på samme tidspunkt som EØS-terskelverdiene justeres. *Statsbygg* gir uttrykk for at inflasjonsjusteringen bør knyttes til en fast indeks som tas inn i loven. *Vestland fylkeskommune* understreker at hyppigheten av indeksregulering må ta hensyn til brukervennlighet, og at det unnås at innslagspunktet reelt sett senkes.

Advokatfirmaet Haavind påpeker at utvalgets forslag ikke omtaler om beløpet inkluderer merverdiavgift.

13.2.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår å endre anskaffelsesloven § 2 første ledd slik at loven gjelder for anskaffelser

med en anslått verdi over 300 000 kroner eksklusive merverdiavgift.

Etter departementets vurdering ligger det samfunnsøkonomisk optimale innslagspunktet for når anskaffelsesregelverket kommer til anvendelse, der gevinstene ved å følge de nasjonale reglene er større enn kostnadene. Spørsmålet om anskaffelsesloven bør avgrenses mot de aller minste anskaffelsene, og hvor innslagspunktet bør ligge, henger derfor tett sammen med hvilke regler som gjelder for de nasjonale anskaffelsene under EØS-terskelverdi. Regjeringen vil, som signalisert ovenfor, følge opp Anskaffelsesutvalgets forslag til forenklede regler under EØS-terskelverdi. Slike regler vil i første omgang vedtas i forskrift.

Det optimale innslagspunktet for når anskaffelsesregelverket bør komme til anvendelse, er likevel usikkert. Spørsmålet ble utredet av Oslo Economics og Inventura i *Rapport til anskaffelsesutvalget: Offentlige anskaffelser i 2022*. I rapporten foretar Oslo Economics og Inventura blant annet økonomiske og administrative vurderinger av transaksjonskostnader ved offentlige anskaffelser. De viser til at enkle anskaffelser med lav verdi kan være relativt ressurskrevende å gjennomføre, selv om de er underlagt et begrenset regelverk. Anskaffelser med lav kontraktsverdi har i snitt høye prosentvise transaksjonskostnader for både oppdragsgiver og leverandør, mens anskaffelser med større kontraktsverdi har relativt sett lavere transaksjonskostnader. Årsaken er faste kostnader for oppdragsgiver og leverandør i hver anskaffelse knyttet til konkurranseforberedelse, tilbudsarbeid, konkurransegjennomføring og kontraktsoppfølging. Nivået på dagens faste kostnader tyder ifølge Oslo Economics og Inventura på at dagens innslagspunkt på 100 000 kroner eksklusive merverdiavgift, ikke gir tilstrekkelige samfunnsøkonomiske gevinster.

Et lavt innslagspunkt for når regelverket gjelder, kan ifølge rapporten ha særlig stor nytte for små og mellomstore bedrifter. Anskaffelser rett over 100 000 kroner eksklusive merverdiavgift kan bidra til etablering og utvikling av små leverandører, og generelt skape bedre konkurranse i det aktuelle markedet. Økt innslagspunkt kan ifølge rapporten også bidra til svekket tillit til det offentlige ved at det ikke stilles krav om å følge grunnleggende regler for anskaffelser.

Departementet vil påpeke at rapporten knytter seg til dagens faste kostnader, og ikke til transaksjonskostnadene knyttet til de kommende enklere reglene under EØS-terskelverdi. Rapporten tar heller ikke høyde for utviklingen av bruken av KI i

offentlige anskaffelser. Funnene og vurderingene i rapporten er derfor ikke nødvendigvis direkte overførbare til et fremtidig endret regelverk og praksis for offentlige anskaffelser.

Departementet vurderer, i likhet med utvalget og flertallet av høringsinstansene, at anskaffelsesloven bør avgrenses mot de minste anskaffelsene. Selv om departementet vil vedta forenklede regler under EØS-terskelverdi i forskrift, vil det fortsatt oppstå transaksjonskostnader i forbindelse med en anskaffelse, både for oppdragsgiver og leverandør. Etter departementets vurdering er det sannsynlig at transaksjonskostnadene, ved de minste anskaffelsene, ikke vil veies opp av fordelene ved å følge de forenklede reglene som skal vedtas under EØS-terskelverdi.

Departementet deler derfor ikke oppfatningen til *Atea* og *Norges Naturvernforbund* om at anskaffelsesloven skal gjelde for alle anskaffelser. Når det gjelder bekymringen fra *Norges Naturvernforbund* om at offentlige innkjøpere vil dele opp anskaffelser for å komme utenfor lovens virkeområde, understreker departementet at oppdragsgiver skal opptre i tråd med god forvaltnings-skikk. Departementet forventer at offentlige oppdragsgivere ikke utformer sine anskaffelser med det formål å utelukke dem fra lovens anvendelsesområde.

Departementet vurderer, som utvalget og flertallet av høringsinstansene, at det er behov for å heve dagens innslagspunkt for å kutte transaksjonskostnader, og frigjøre ressurser til å prioritere større anskaffelser og kontraktsoppfølging. Departementet merker seg at et stort spekter av høringsinstanser støtter utvalgets forslag om å heve innslagspunktet fra dagens nivå på 100 000 kroner til 300 000 kroner. Ti høringsinstanser foreslår 500 000 kroner eller høyere, noe som er nærmere nivået på innslagspunktet i Danmark og Sverige (500 000 danske kroner og 700 000 svenske kroner). Departementet viser videre, i likhet med utvalget, til at anskaffelser under 300 000 kroner reguleres av alminnelige forvaltningsrettslige regler.

Når det gjelder spørsmålet om innslagspunktet bør heves mer enn det utvalget har foreslått, viser departementet til vurderingen fra Oslo Economics og Inventura om at økt innslagspunkt kan gi negative virkninger som følge av svekket konkurranse, økt fare for korrupsjon, samt mindre grad av innovasjon og leverandørutvikling. Etter departementets vurdering er det derfor stor usikkerhet knyttet til å heve innslagspunktet ut over det som er foreslått av utvalget, før vi har erfaringer med fordelene og ulempene ved et høyere inn-

slagspunkt, og med det kommende forenklede regelverket for anskaffelser under EØS-terskelverdi. Departementet foreslår på denne bakgrunn å heve innslagspunktet for når loven kommer til anvendelse til 300 000 kroner eksklusiv merverdiavgift.

Departementet vurderer, i likhet med utvalget og flere høringsinstanser, at innslagspunktet bør justeres med jevne mellomrom for å unngå at det reelt sett senkes for hvert år som går. Departementet har merket seg at *KS* foreslår at det bør justeres annet hvert år, på samme tidspunkt som når EØS-terskelverdiene justeres. Samtidig bør det, som påpekt av *Vestland fylkeskommune*, ikke justeres for ofte av hensyn til brukerne av regelverket. Departementet foreslår ikke en nærmere lovregulering av spørsmålet nå.

Etter departementets vurdering er det ikke hensiktsmessig å knytte inflasjonsjusteringen til en fast indeks som følger av loven, som foreslått av *Statsbygg*. Dette skyldes hovedsakelig at det ikke uten videre er én indeks som er relevant for alle offentlige anskaffelser. Innslagspunktet bør istedenfor justeres etter en helhetsvurdering der inflasjon inngår som et moment i vurderingen. Dette vil bidra til at innslagspunktet holder seg på et nivå som er enkelt å forholde seg til for brukerne av regelverket. Departementet foreslår på denne bakgrunn å ikke lovfeste at innslagspunktet inflasjonsjusteres etter en fast indeks.

13.3 Opphevelse av anskaffelsesloven § 4 om grunnleggende prinsipper

13.3.1 Gjeldende rett

13.3.1.1 Norges EØS-rettslige forpliktelser

Anskaffelsesdirektivet artikkel 18 angir prinsipper som gjelder for anskaffelser som er omfattet av direktivet. Av bestemmelsens nr. 1 første avsnitt fremgår det at offentlige oppdragsgivere skal behandle leverandører likt og uten forskjellsbehandling, og opptre på en måte som gir adgang til innsyn og står i forhold til målet. Se tilsvarende bestemmelser i forsyningsdirektivet artikkel 36 første avsnitt og konsesjonskontraktdirektivet artikkel 3 nr. 1 første avsnitt.

Anskaffelsesdirektivet artikkel 18 nr. 1 andre avsnitt angir at utformingen av en anskaffelse ikke skal gjøres i den hensikt å unngå at det omfattes av direktivets virkeområde, eller for å begrense konkurransen på en kunstig måte. Se tilsvarende i forsyningsdirektivet artikkel 36 nr. 1 andre avsnitt, og en noe annen formulering i

konsesjonskontraktdirektivet artikkel 3 andre avsnitt.

Prinsippene nevnt i direktivet artikkel 18 skal forstås i lys av de overordnede EØS-rettslige prinsippene som de er utledet av, jf. anskaffelsesdirektivets fortale første premiss. Her fremgår det at tildeling av offentlige kontrakter skal skje i samsvar med prinsippene om fritt varebytte, etableringsadgang og adgang til å yte tjenester, «samt de prinsippene som er avledet av disse, for eksempel prinsippene om likebehandling, ikke-diskriminering, gjensidig anerkjennelse, forholdsmessighet og innsyn». Sistnevnte prinsipp om innsyn er alminnelig kjent som *gjennomsiktighetsprinsippet*. Se tilsvarende i konsesjonskontraktdirektivets fortale fjerde premiss første avsnitt og forsyningsdirektivets fortale andre premiss. Se nærmere om innholdet av prinsippene i NOU 2023: 26 punkt 24.12.

13.3.1.2 Nasjonal rett

Det følger av anskaffelsesloven § 4 at oppdragsgiver skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet. Dette er ifølge forarbeidene prinsipper som gjelder i henhold til EØS-avtalens alminnelige regler, forvaltningsrettens prinsipp om forsvarlig saksbehandling og alminnelige anbudsrettslige prinsipper, jf. Prop. 51 L (2015–2016) *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)* kapittel 10, merknad til § 4.

Innholdet i og rekkevidden av de grunnleggende prinsippene må fastlegges i samsvar med EØS-retten. Det må utvises varsomhet med å legge noe mer eller noe annet i prinsippene enn EØS-retten gir grunnlag for, jf. Prop. 51 L (2015–2016) kapittel 10, merknad til § 4. Anskaffelsesloven § 4 gjelder alle anskaffelser som er omfattet av loven, også for anskaffelser under EØS-terskelverdi.

Likebehandlingsprinsippet innebærer at oppdragsgiver har plikt til å behandle samtlige leverandører likt under hele konkurransen. Likebehandlingsprinsippet er til hinder for både direkte forskjellsbehandling og indirekte forskjellsbehandling, jf. Prop. 51 L (2015–2016) kapittel 10, merknad til § 4. Det følger av EU-domstolens praksis at kjernen i likebehandlingsprinsippet er at like tilfeller skal behandles likt, med mindre annet er objektivt begrunnet, jf. sak C-336/12 *Manova* avsnitt 30.

Likebehandlingsprinsippet gjelder også for potensielle leverandører som kunne vært interes-

sert i å gi tilbud dersom de hadde hatt kjennskap til den aktuelle kontrakten, jf. eksempelvis sak C-199/07 *Kommisjonen mot Hellas* avsnitt 38.

Prinsippene om forutberegnelighet og etterprøvbarehet er nasjonalt utformede prinsipper, men som er ment å gjennomføre det EØS-rettslige gjennomsiktighetsprinsippet. Kjernen i gjennomsiktighetsprinsippet er at oppdragsgiver skal sikre tilstrekkelig åpenhet om alle stadier i anskaffelsesprosessen, herunder gjennomføre konkurransen på en måte som er forutsigbar for leverandørene, og gi leverandørene mulighet til å kontrollere at konkurransereglene ikke bryter med likebehandlingsprinsippet. Leverandørene skal kunne stole på at den informasjonen oppdragsgiver gir, er korrekt, jf. Prop. 51 L (2015–2016) kapittel 10, merknad til § 4.

Forholdsmessighetsprinsippet innebærer at de krav som stilles til prosedyren oppdragsgiver skal gjennomføre, må stå i forhold til det som skal anskaffes. Forholdsmessighetsprinsippet regulerer gjennomslagskraften til de øvrige prinsippene. Dette innebærer også at oppdragsgiver ikke skal stille strengere krav enn det som er nødvendig for å realisere formålet med anskaffelsen. Plikter og rettigheter som utledes av andre prinsipper, må tilpasses den enkelte anskaffelsens art og omfang, se Prop. 51 L (2015–2016) kapittel 10, merknad til § 4.

Det følger av anskaffelsesdirektivets artikkel 18 nr. 1 at utformingen av anskaffelser ikke skal gjøres i den hensikt å begrense konkurransen på en kunstig måte. Det er usikkert om det eksisterer et selvstendig konkurranseprinsipp i henhold til anskaffelsesdirektivet og om artikkel 18 nr. 1 kan anses som et utslag av et slikt selvstendig prinsipp.

I anskaffelsesloven § 4 er det likevel inntatt et selvstendig konkurranseprinsipp. Bestemmelsen krever at oppdragsgiver skal opptre i samsvar med «grunnleggende prinsipper om konkurranse». Konkurransprinsippet får først og fremst betydning der oppdragsgiver ikke har kunningsplikt. I slike anskaffelser vil oppdragsgiver ha en plikt til å sikre konkurranse om oppdraget, jf. Prop. 51 L (2015–2016) kapittel 10, merknad til § 4.

13.3.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i NOU 2023: 26 punkt 22.5.2 at de generelle EØS-rettslige prinsippene avgrenses til anskaffelser som omfattes av EØS-rettens virkeområde, og foreslår derfor ingen bestemmelse som tilsvarer anskaffelsesloven § 4. Utvalget viser

til at de EØS-rettslige prinsippene er utviklet med henblikk på anskaffelser med grensekryssende interesse, for å åpne opp de nasjonale markedene for leverandører fra andre medlemsstater. Fordi mange av bestemmelsene i anskaffelsesdirektivene kan betraktes som konkretiseringer av de generelle EØS-rettslige prinsippene, kan anvendelse av prinsippene under EØS-terskelverdi føre til at de detaljerte reglene i direktivene får anvendelse på mindre kontrakter enn de er ment for. Utvalget viser til at denne såkalte *nedfallsproblematikken* kan bli vesentlig større med utvalgets forslag til enklere regler for anskaffelser under EØS-terskelverdi. Utvalget vurderer at fortsatt generell anvendelse av de EØS-rettslige prinsippene vil utgjøre et reelt hinder for forenkling av anskaffelser som ikke reguleres av EØS-retten.

Utvalget viser til at det likevel vil være prinsipper å falle tilbake på utenfor EØS-rettens område. For vare- og tjenesteanskaffelser under EØS-terskelverdi og for bygge- og anleggsanskaffelser med en antatt verdi under 15 millioner kroner, foreslår utvalget å henvise til *forvaltningsrettslige prinsipper*, og å løfte frem de i praksis to viktigste utslagene av dette: Oppdragsgiver skal sikre forutberegnelighet og lik behandling av leverandører som inngir tilbud.

Med *forvaltningsrettslige prinsipper* sikter utvalget til de eksisterende norske rettsprinsipper som setter skranker for offentlige oppdragsgivers private autonomi, slik som det ulovfestede kravet om forsvarlig saksbehandling og myndighetsmisbrukslærens forbud mot usaklig forskjellsbehandling og vilkårlighet, med de tilpasninger som følger av oppdragsgivers valg av fremgangsmåte for å sikre at anskaffelsen skjer på markedsmessige vilkår. Utvalget viser også til at de generelle reglene i utvalgets lovforslag del I vil komme til anvendelse for alle anskaffelser som omfattes av loven, for eksempel § 1-8 om habilitet.

13.3.3 Høringsinstansenes syn

Utvalgets forslag om å avgrense mot de EØS-rettslige prinsippene under EØS-terskelverdi og forslaget om forvaltningsrettslige prinsipper, har fått blandet mottakelse blant høringsinstansene.

Blant høringsinstansene som støtter forslaget, er KS, *Landsorganisasjonen i Norge (LO)*, *Innlandet fylkeskommune*, *Regjeringsadvokaten*, *Skattedirektoratet*, *Steinkjer kommune*, *Trondheim kommune*, *UiT Norges arktiske universitet*, *Universitetet i Bergen*, *Universitetet i Oslo* og *Vestland fylkeskommune*. Disse høringsinstansene trekker frem at det er positivt med større handlingsrom

for nasjonale regler og lavere transaksjonskostnader. Videre viser flere til at det er viktig å forhindre nedfallsproblematikk, og at det fører til rettsusikkerhet dersom de EØS-rettslige prinsippene skulle hatt ulikt innhold over og under EØS-terskelverdi. Universitetet i Bergen uttaler:

«Gjeldende regler fører til at mange offentlige oppdragsgivere gjennomfører anskaffelser på en mer omfattende måte enn det som er hensiktsmessig, med regler som tilsvarende forskriftens del III, uten at det fører til bedre prosesser eller resultat. Begrunnelsen kan være at det kan fremstå uklart hvor langt man må gå for å sikre likebehandling og forutberegnelighet, slik at man er innenfor det som kreves etter de grunnleggende EU-prinsippene. Ved å frigjøre seg fra EU-prinsippene kan man sikre lavere transaksjonskostnader for både leverandører og oppdragsgivere, for eksempel ved at god dialog i forkant spisser konkurransen. Leverandørene kan da slippe å måtte utarbeide tilbud som ikke treffer behovet, og oppdragsgivere kan evaluere mer treffende tilbud.»

KS fremhever også at det er avgjørende at det utarbeides god veiledning som tydeliggjør forskjellene mellom de forvaltningsrettslige prinsippene og de grunnleggende EØS-rettslige prinsippene for anskaffelser under EØS-terskelverdi, slik at brukerne av regelverket forstår hva de foreslåtte endringene innebærer i praksis.

Blant høringsinstansene som er negative til forslaget, er *Advokatfirmaet Haavind*, *Arkitektbedriftene i Norge*, *DFØ*, *Fiskeridirektoratet*, *Inventura og Inventura Advokat*, *Norsk helsenett SF*, *Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet*, *Rådgivende ingeniørers forening*, *Oslo kommune* og *Vaar Advokat*. Disse høringsinstansene viser blant annet til at det er uklart hvilke plikter som følger av de forvaltningsrettsrettslige prinsippene på anskaffelsesrettens område, og at det er uklart hva som er forskjellen fra de EØS-rettslige prinsippene. Å fjerne de EØS-rettslige prinsippene kan videre svekke leverandørenes posisjon. Høringsinstansene viser også til at de EØS-rettslige prinsippene utgjør gode tolkningsmomenter, og til betydningen av å bygge på eksisterende kunnskap. Enkelte trekker frem at nedfallsproblematikk ikke er en fremtredende utfordring. Videre vil forslaget kunne øke risikoen for klager i offentlige anskaffelser.

Enkelte høringsinstanser foreslår å beholde de EØS-rettslige prinsippene, men å klargjøre hva oppdragsgiver ikke er forpliktet til i reglene under EØS-terskelverdiene.

13.3.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår å oppheve anskaffelsesloven § 4.

Departementet vurderer, i likhet med utvalget, at nedfallsproblematikk og generell anvendelse av de EØS-rettslige prinsippene under EØS-terskelverdi, kan være til hinder for forenkling av anskaffelser som ikke reguleres av EØS-retten. De EØS-rettslige prinsippene er utviklet med henblikk på anskaffelser med grensekryssende interesse, og er ikke utformet for nasjonale anskaffelser som kun har en intern interessesfære. Etter departementets vurdering er det både hensiktsmessig og nødvendig å trekke et klart skille mellom anskaffelser som reguleres av EØS-retten og anskaffelser som ikke gjør det. I forlengelsen av dette bør det trekkes opp en tydelig linje mellom prinsippene som gjelder henholdsvis over og under EØS-terskelverdi.

Nedfallsproblematikk vil bli aktualisert i større grad enn i dag, dersom forslag til forenklede regler under EØS-terskelverdi gjennomføres. Som eksempel på tilfeller der EØS-rettslige prinsipper kan være problematisk, nevner departementet at EØS-retten setter skranker for den generelle muligheten til å anskaffe direkte fra én leverandør uten at anskaffelsen er annonsert, jf. blant annet sak C-91/08 *Wall* avsnitt 36. Videre er potensielle leverandører omfattet av likebehandlingsprinsippet, jf. eksempelvis sak C-199/07 *Kommisjonen mot Hellas* avsnitt 38. Dette kan for eksempel sette skranker for adgangen til å innføre regler om at oppdragsgiver kan henvende seg direkte til en eller flere leverandører og inngå avtale på markedsmessige vilkår.

På denne bakgrunnen foreslår departementet å oppheve anskaffelsesloven § 4 om grunnleggende prinsipper. Departementet understreker at formålet med forslaget er å unngå at de EØS-rettslige prinsippene utgjør et hinder for å innføre forenklede regler for anskaffelser under EØS-terskelverdi i forskrift. Opphevingen er ikke ment å innebære en materiell endring av rekkevidden av forvaltningsrettslige regler om for eksempel habilitet og taushetsplikt eller øvrig bakgrunnsrett.

Opphevingen er heller ikke ment å endre rekkevidden av reglene om fri bevegelse i EØS-avtalens hoveddel for kontrakter under EØS-terskelverdi med klar grensekryssende interesse. EØS-avtalens hoveddel, samt prinsippene som utledes av EØS-avtalens hoveddel, er gjennomført i norsk rett i EØS-loven § 1. Det følger av EØS-loven § 2 at EØS-avtalens regler om fri bevegelse, har forrang ved konflikt med andre bestem-

melser som regulerer samme forhold. Dette inkluderer prinsippene om likebehandling, gjennom-siktighet og proporsjonalitet.

Forutsetningen for at reglene om fri bevegelse kommer til anvendelse, er at kontrakten har klar grensekryssende interesse. Vurderings-temaet er nærmere utpenslet i praksis fra EU-domstolen. Utvalget har foreslått å regulere kontrakter med grensekryssende interesse i en egen lovbestemmelse, av hensyn til lojal gjennomføring av Norges EØS-rettslige forpliktelser.

Etter departementets vurdering utgjør EØS-loven § 1 en tilstrekkelig gjennomføring av EØS-avtalens krav til anskaffelser under EØS-terskelverdi. Departementet foreslår derfor ikke å følge opp utvalgets forslag om å lovfeste EU-domstolens praksis om klar grensekryssende interesse nå.

Departementet vurderer, som utvalget, at det skal en del til før en anskaffelse under EØS-terskelverdi har klar grensekryssende interesse. Kravene kan komme til anvendelse for eksempel i kontrakter med geografisk nærhet til aktuelle lokalkmarkeder i Sverige eller kontrakter med generiske eller fjernleverbare ytelser. Når departementet samtidig foreslår å oppheve § 4, betyr dette i praksis at oppdragsgivere må være oppmerksomme på særtilfellene hvor kontrakter under EØS-terskelverdi likevel er omfattet av reglene om fri bevegelse.

Departementet understreker for ordens skyld at de EØS-rettslige prinsippene fortsatt vil gjelde for anskaffelser over EØS-terskelverdi.

13.4 Rettighetshavere

13.4.1 Gjeldende rett

13.4.1.1 Norges internasjonale forpliktelser

Anskaffelsesdirektivet artikkel 25 regulerer vilkår for tilknytning til WTO-avtalen om offentlige innkjøp av 15. april 1994, Government Procurement Agreement (GPA), og andre internasjonale avtaler. Bestemmelsen setter betingelser for når aktører utenfor EU har rett til å delta i konkurranser om offentlige anskaffelser i EU. Artikkel 25 er ikke en del av EØS-avtalen, jf. EØS-avtalens vedlegg XVI i tilpasningstekst til punkt 2 bokstav e.

Aktører etablert utenfor EU kan likevel ha rettigheter til å delta i offentlige anskaffelser i Norge, som følge av at Norge har sluttet seg til flere folkerettslige avtaler som inneholder forpliktelser om offentlige anskaffelser. Norges internasjonale forpliktelser på området for offentlige anskaffelser kan deles inn i tre hovedkategorier:

1. EØS-avtalen, og dens vedlegg XVI om offentlige anskaffelser
2. WTO-avtalen om offentlige innkjøp
3. Bilaterale og multilaterale handelsavtaler som spesifikt regulerer offentlige anskaffelser, og åpner opp for markedsadgang.

Hovedformålet med avtalene er å sikre norske bedrifter markedsadgang i utlandet. Motstykket er en gjensidig forpliktelse for Norge om å gi utenlandske bedrifter en tilsvarende adgang til det norske markedet. Et fellestrekk ved avtalene er at de oppstiller prosedyreregler for hvordan anskaffelser skal gjennomføres, og angir hvilke virksomheter og hvilke typer anskaffelser som er omfattet.

Norge er forpliktet til å gi virksomheter som er etablert utenfor Norge adgang til å delta i og rettigheter i konkurranser om offentlige anskaffelser i Norge, i det omfang som følger av EØS-avtalen, WTO-avtalen om offentlige innkjøp og andre internasjonale handelsavtaler som spesifikt regulerer offentlige anskaffelser og som åpner opp for markedsadgang.

13.4.1.2 Nasjonal rett

Anskaffelsesloven § 3 regulerer hvilke virksomheter som har rettigheter etter det norske anskaffelsesregelverket. Etter lovens bestemmelse er det tre rettighetshavere:

1. virksomheter opprettet i samsvar med lovgivning i en EØS-stat og har sitt sete, hovedadministrasjon eller hovedforetak i en slik stat
2. virksomheter som er gitt rettigheter etter WTO-avtalen om offentlige innkjøp eller
3. virksomheter som er gitt rettigheter etter andre internasjonale avtaler som Norge er forpliktet av, det vil si bilaterale avtaler som dekker offentlige anskaffelser.

Utenlandske leverandører har rettigheter ved å være i en av de tre kategoriene. Gruppen som er omfattet av EØS-avtalen, har rettigheter for alle anskaffelser, uavhengig av verdi og hva som anskaffes. Dette følger implisitt av ordlyden i anskaffelsesloven § 3, og er presisert i Prop. 51 L (2015–2016) kapittel 10, merknader til § 13. Disse leverandørene har rettigheter også under EØS-terskelverdi, uavhengig av om den konkrete anskaffelsen har klar grensekryssende interesse.

For den andre og tredje gruppen begrenses omfanget av rettighetene av avtalenes omfang. Det må i disse tilfellene gjøres en konkret vurdering av avtalens generelle og spesifikke krav. For tjenester og bygge- og anleggsarbeider er det et

generelt gjensidighetskrav, jf. fotnote nr. 3 i Norges vedlegg 5 til WTO-avtalen om offentlige innkjøp. Dette innebærer at de norske forpliktelsene kun gjelder overfor land som har tilsvarende dekning for ytelsen i sine forpliktelser etter WTO-avtalen om offentlige innkjøp.

Leverandører som ikke er i en av de tre gruppene, har ingen rettigheter etter anskaffelsesloven, og omtales gjerne som avtaleløse leverandører. Disse leverandørene kan for eksempel avvises uten nærmere begrunnelse fordi de ikke har rettigheter til å delta i konkurransen. De avtaleløse leverandørene kan heller ikke benytte håndhevingsmulighetene som ligger i anskaffelsesregelverket, for eksempel retten til å begjære midlertidig forføyning eller fremme krav om erstatning som følge av oppdragsgivers brudd på anskaffelsesregelverket. Det er imidlertid ikke forbudt å la avtaleløse leverandører delta i konkurranser. Dersom slike leverandører får adgang til å delta i konkurransen medfører det likevel ikke at de får rettigheter etter anskaffelsesregelverket.

13.4.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i NOU 2023: 26 punkt 24.19 en lovbestemmelse i innledende del av ny lov om offentlige anskaffelser som regulerer hvilke leverandører som er rettighetshavere. Utvalget legger til grunn at det er prinsipielt riktig å avgrense utenlandske leverandørers rettigheter etter norsk anskaffelsesrett i samsvar med den aktuelle internasjonale avtalen som gir opphav til deres status som rettighetshavere. Det samme gjelder for leverandører fra EØS-stater, selv om den praktiske betydningen av denne avgrensningen er beskjeden. Under EØS-terskelverdi avhenger leverandørenes rettigheter av om anskaffelsen gjelder varer eller tjenester som er omfattet av EØS-avtalens saklige virkeområde, og om den har en klar grensekryssende interesse.

Anskaffelsesutvalget drøfter om leverandører fra land som Norge ikke har avtale med skal få delta i konkurransen om offentlige kontrakter i Norge, uten å konkludere endelig. Utvalget ønsket å overlate den endelige vurderingen av denne problemstillingen til regjeringen. Utvalget viser imidlertid til flere hensyn som kan være relevant i vurderingen, og foreslår en lovbestemmelse som oppstiller en godkjenningsordning for at avtaleløse leverandører skal kunne delta i konkurransen om offentlige kontrakter. I den utstrekning avtaleløse leverandører gis rett til å delta i konkurranser om offentlige kontrakter i Norge, bør de etter utvalgets vurdering ha samme

rettigheter som andre leverandører som konkurrerer om den samme kontrakten.

13.4.3 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser uttrykker kritikk mot utvalgets forslag, særlig godkjenningsordningen for avtaleløse leverandører. Denne anses som komplisert, ressurskrevende og vanskelig å gjennomføre i praksis. Det trekkes frem at forslaget mangler tydelige kriterier og retningslinjer for vurdering og godkjenning, noe som kan svekke forutsigbarheten både for oppdragsgivere og leverandører. Når det gjelder deltakelse fra avtaleløse leverandører, er flere høringsinstanser bekymret for at forslaget kan føre til forsinkelser i anskaffelsesprosesser og skape unødvendig byråkrati.

Advokatfirmaet Haavind er kritisk til utvalgets forslag til regulering, herunder utvalgets foreslåtte godkjenningsordning. Det påpekes at forslaget er særlig problematisk når det gjelder leverandører etablert i en annen EØS-stat. Når det gjelder leverandører fra andre land som Norge har handelsavtale med, kreves avanserte vurderinger knyttet til såkalte bindingslister. Det stilles spørsmål om departementet vil få tilstrekkelige ressurser til å behandle søknader effektivt. Advokatfirmaet foreslår alternativt en godkjenningsordning som kun gjelder over visse terskelverdier og for leverandører fra land uten handelsavtaler med Norge (hverken EØS-avtalen eller WTO-avtalen om offentlige innkjøp).

Forsvarsdepartementet, Forsvarsbygg og *Forsvarsmateriell* er også kritiske til utvalgets foreslåtte godkjenningsordning. Instansene viser til at løsningen trolig vil være tid- og ressurskrevende for departementet, noe som kan skape forsinkelser i konkrete anskaffelser. Det kan være utfordrende for oppdragsgivere å avgjøre om leverandører utenfor EØS er avtaleløse eller rettighetshavere, særlig på grunn av kompliserte spørsmål om opprinnelsesregler i WTO-avtalen om offentlige innkjøp, og mens dagens regelverk tillater fleksibilitet ved tvil, vil utvalgets forslag kreve en endelig avklaring. Videre spilles det inn at viktige aspekter ved godkjenningsordningen er uklare, for eksempel utforming og håndheving.

Forsvarsbygg, Forsvarsdepartementet og Forsvarsmateriell gir videre uttrykk for at godkjenningsordningen bør ligge hos ett departement, og antar at det er mest nærliggende at denne blir plassert hos Nærings- og fiskeri-departementet. Eventuell godkjenning av avtale-

løse leverandører innen forsvarsanskaffelser bør behandles separat i ny lov om forsvarsanskaffelser. I forsvarsanskaffelser bør eventuell godkjenningsmyndighet tilhøre Forsvarsdepartementet.

Forsvarets logistikkorganisasjon skriver at oversikt over virksomheter som omfattes av den foreslåtte bestemmelsen bør gjøres lett tilgjengelig.

Inventura og Inventura Advokat AS påpeker at det er positivt at bestemmelsen om rettighetshavere tydeliggjøres, men stiller spørsmål ved om det er hensiktsmessig at departementet tar avgjørelsen, og ikke den enkelte oppdragsgiver, og foreslår at oppdragsgivere bør ha frihet til å velge, men med krav om klargjøring av håndteringen av tilbud fra avtaleløse leverandører i anskaffelsesdokumentene. Videre påpekes det at det er mange uavklarte spørsmål knyttet til hvordan godkjenningsordningen skal administreres i praksis.

Norad – Direktoratet for utviklingssamarbeid ønsker å beholde muligheten til å vurdere deltakelse fra leverandører utenfor WTO-avtalen om offentlige innkjøp og EØS-avtalen selv. Norad er uenig med utvalget i at alle typer kontrakter med avtaleløse leverandører har potensiale til å svekke Norges posisjon i internasjonale forhandlinger. Norad understreker videre viktigheten av at forholdene rundt en eventuell godkjenningsordning klarlegges, da det i lovforslaget er uklart hva som er vilkårene for at godkjenning vil bli gitt.

Sichuan Road & Bridge Corporation viser til at lovforslaget ikke gir tilstrekkelig forutsigbarhet for avtaleløse leverandører. Selskapet påpeker at oppdragsgiver ofte har bedre kjennskap til markedet og behovet i den konkrete anskaffelsen enn departementet. Sichuan Road & Bridge Corporation ønsker derfor at offentlige oppdragsgivere bør være forpliktet til å avgjøre tidlig i anskaffelsesprosessen om avtaleløse leverandører får delta, særlig i komplekse anskaffelser der det er relevant at arbeidsfellesskap deltar. Videre understrekes behovet for tydelig definerte godkjenningskriterier slik at avtaleløse leverandører kan planlegge langsiktige samarbeid og forretningsstrategier.

Statens vegvesen støtter utvalgets forslag om regulering av avtaleløse leverandører for å unngå vanskelige avveininger og potensielle sikkerhetsmessige bekymringer ved individuell vurdering. Videre gir Statens vegvesen uttrykk for at departementet er bedre egnet enn den enkelte oppdragsgiver til å håndtere avveiningen mellom Norges handelspolitiske og sikkerhetsmessige interesser.

13.4.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår i hovedsak å videreføre dagens regulering av rettighetshavere i anskaffelsesloven § 3.

Departementet vurderer, i likhet med utvalget, at det er prinsipielt riktig å avgrense utenlandske leverandørers rettigheter etter norsk anskaffelsesrett i samsvar med den aktuelle internasjonale avtalen som gir opphav til leverandørenes status som rettighetshavere.

Utenlandske leverandører som har rettigheter etter anskaffelsesregelverket kan kategoriseres i tre grupper; leverandører fra EØS-stater, leverandører som er gitt rettigheter etter WTO-avtalen om offentlige innkjøp, og leverandører gitt rettigheter etter andre internasjonale bilaterale avtaler som dekker offentlige anskaffelser.

Når det gjelder leverandører fra EØS, har utvalget foreslått at virksomheter som er etablert i EØS-stater kun skal ha rettigheter «i det omfang som følger av EØS-avtalen». Utgangspunktet etter utvalgets forslag er dermed at leverandører som er etablert i EØS-stater ikke har status som rettighetshavere under EØS-terskelverdi med mindre anskaffelsen gjelder varer eller tjenester som er omfattet av EØS-avtalens saklige virkeområde, og om den aktuelle anskaffelsen har klar grensekryssende interesse.

Departementet vurderer, i likhet med utvalget, at det er hensiktsmessig å avgrense rettighetene til leverandører fra land utenfor Norge, i tråd med de aktuelle avtaleforpliktelsene som gjelder overfor det konkrete landet. Departementets forslag på dette punkt innebærer en endring av gjeldende rett, jf. anskaffelsesloven § 3, ettersom leverandører fra virksomheter etablert i EØS-stater ikke lenger vil ha status som rettighetshaver i anskaffelser under EØS-terskelverdiene, forutsatt at anskaffelsen ikke har en klar grensekryssende interesse.

Departementet har registrert at enkelte høringsinstanser vurderer det som uheldig dersom reguleringen forhindrer leverandører etablert i en annen EØS-stat i å delta i anskaffelser under EØS-terskelverdi. Høringsinnspillene knytter seg til utvalgets forslag om å etablere en godkjenningsordning. Når departementet, som drøftet nedenfor, ikke følger opp forslaget om godkjenningsordning, er det etter departementets vurdering færre tungtveiende grunner mot å regulere kretsen av rettighetshavere slik utvalget har foreslått.

Reguleringen som departementet nå foreslår, gir oppdragsgiver rom til å velge og invitere leve-

randører etablert i andre EØS-stater i anskaffelser under EØS-terskelverdi i de tilfellene hvor disse ikke har status som rettighetshaver på grunn av manglende klar grensekryssende interesse eller hvor anskaffelsen gjelder varer eller tjenester som ikke omfattes av EØS-avtalens saklige virkeområde. Etter departementets oppfatning vil det som hovedregel være uproblematisk med tanke på sikkerhets-, beredskaps- og handelspolitiske hensyn å invitere slike leverandører til å delta. Videre kan oppdragsgiver vurdere om det er ønskelig med økt konkurranse i den enkelte anskaffelsen. Etter departementets vurdering er det sentralt med tanke på å realisere målet om å oppnå forenkling i reglene under EØS-terskelverdi at oppdragsgiver på dette området bør tilkjennes valgfrihet, så langt dette ikke er i strid med EØS-rettens regler om klar grensekryssende interesse.

Når det gjelder leverandører som er etablert i stater som ikke er en del av EØS-avtalen, men som Norge likevel har frihandelsavtale eller annen type avtale med, har høringsinstansene påpekt at bestemmelsen aktualiserer krevende vurderinger knyttet til bindingslister. Bindingslister er lister med forpliktelser som er omforent i forbindelse med inngåelse av en handelsavtale mellom stater som regulerer i hvilken grad et land kan beskytte sine markeder mot utenlandsk konkurranse fra leverandører etablert i vedkommende stater.

Bindingslistene inneholder såkalte resiprositetsbestemmelser, som bygger på prinsippet om gjensidighet mellom handelsavtalens parter. Som en følge av slike bestemmelser må oppdragsgiver vurdere Norges bindingslister og bindingslistene til staten hvor den aktuelle leverandøren er etablert, for å avgjøre om vedkommende leverandør er rettighetshaver. Departementet erkjenner at disse vurderingene kan være krevende for den enkelte oppdragsgiver. Samtidig må departementet forholde seg til det fastsatte systemet som eksisterer gjennom Norges etablerte handelsavtaler. Departementet foreslår derfor å videreføre gjeldende rett.

Når det gjelder avtaleløse leverandører, følger departementet ikke opp utvalgets forslag om godkjenningsordning. Departementet foreslår istedenfor at avtaleløse leverandører kan delta i konkurranser om offentlige kontrakter, men at de ikke kan påberope seg rettigheter som følger av anskaffelsesregelverket. Dette er en videreføring og presisering av gjeldende rett. Departementet foreslår også en språklig presisering av at omfanget av rettighetene beror på det omfang virksomheten har rettigheter etter den aktuelle avtalen,

uten at dette er ment å innebære materielle endringer.

Den foreslåtte godkjenningsordningen innebærer i praksis at departementet ville måtte ta stilling til både forretningsmessige og anskaffelsesstrategiske spørsmål i konkrete anskaffelser. Departementet vurderer, i likhet med flertallet av høringsinstansene, at dette vil kreve mye tid og ressurser fra departementets side, og dermed har potensiale til å skape forsinkelser. I tilfeller hvor det er åpenbart uproblematisk og samfunnsøkonomisk gunstig at en eller flere avtaleløse leverandører inviteres til å delta i konkurransen, ville det være uheldig dersom konkurransen forsinkes unødvendig.

Departementet vurderer at det er oppdragsgiver som har den nødvendige kompetansen knyttet til leverandørmarkeder, konkurransesituasjonen og oppdragsgivers langsiktige behov. Det er derfor oppdragsgiver som i utgangspunktet har de beste forutsetningene for å vurdere om deltakelse av avtaleløse leverandører er hensiktsmessig. Departementet erkjenner at vurderinger knyttet til avtaleløse leverandører kan være utfordrende for oppdragsgivere med lite ressurser og kompetanse på anskaffelsesområdet. Dette løses likevel etter departementets vurdering best ved veiledning. Videre understreker departementet at oppdragsgivere som er i tvil om avtaleløse leverandører bør tillates å delta står fritt til å ikke tillate dette uten videre begrunnelse, og slik unngå å bruke uforholdsmessig mye ressurser på problemstillingen.

At departementet ikke følger opp forslaget om godkjenningsordning, aktualiserer spørsmålet om hvordan norske handelspolitiske og sikkerhet- og beredskapsmessige interesser likevel ivaretas på best mulig måte.

Etter departementets vurdering er Norges handelspolitiske interesser tilstrekkelig ivaretatt gjennom at avtaleløse leverandører *ikke* får status som rettighetshavere hvis de får delta i konkurranser om offentlige kontrakter i Norge. Altså er det, ut fra handelspolitiske betraktninger, ikke nødvendig å oppstille hindringer i anskaffelsesregelverket for å motvirke at avtaleløse leverandører deltar i konkurranser om offentlige kontrakter i Norge. Departementet vil peke på at deltakelse fra avtaleløse leverandører kan bidra til å øke eller å skjerpe konkurransen om offentlige kontrakter, og at dette kan være hensiktsmessig i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Eventuelle sikkerhetsmessige utfordringer knyttet til leverandører fra land som Norge ikke har anskaffelsesrettslige forpliktelser overfor, er

etter departementets vurdering et hensyn som av og til kan være aktuelt. Samtidig sitter ikke departementet på tilstrekkelig informasjon eller oppdaterte kunnskapsgrunnlag som angir dette til et så fremtredende hensyn at det begrunner en lovbestemmelse som avskjærer avtaleløse leverandører fra å kunne delta i konkurranser.

For enkelte kategorier av anskaffelser vil sikkerhets- og beredskapshensyn etter omstendighetene være særlig aktuelt, og etter departementets vurdering bør slike hensyn håndteres konkret i de anskaffelsene det gjelder. Det er etter departementets vurdering som utgangspunkt oppdragsgiver som har de beste forutsetningene for å tidlig identifisere sikkerhetsrisiko ved sine egne anskaffelsesprosesser. Store oppdragsgivere har som utgangspunkt også bedre kunnskap enn departementet om de aktuelle leverandørmarkedenes konkurransesituasjon, kontraktens omfang og oppdragsgivers langsiktige behov. Som følge av dette er departementets vurdering at oppdragsgiver er nærmest til å vurdere de konkrete risikomomentene i hver enkelt anskaffelse, og i hvilken grad det er problematisk å tillate deltakelse fra avtaleløse leverandører.

Samtidig erkjenner departementet at det kan være tale om vanskelige vurderinger, der det ikke uten videre kan legges til grunn at oppdragsgiver har den nødvendige sikkerhetsfaglige kompetansen til å gjøre disse vurderingene. Etter departementets oppfatning er det viktig at oppdragsgiver har tilgang på god veiledning om denne tematikken. Departementet har merket seg at mange høringsinstanser er positive til utvalgets forslag om at relevante myndigheter lager en oppdatert veileder om sikkerhet og beredskap i offentlige anskaffelser. Departementet deler høringsinstansenes vurdering av at det er behov for veiledning som kan hjelpe oppdragsgiver til å identifisere risikomomenter og risikoanskaffelser, og ta gode sikkerhetsfaglige vurderinger i beslutningen om leverandørene skal tillates å delta i konkurransen.

Departementet foreslår på denne bakgrunnen å videreføre gjeldende rett om at de avtaleløse leverandørene fortsatt kan delta i konkurranser om offentlige kontrakter i Norge. Leverandørene kan likevel ikke få status som rettighetshavere, i den forstand at de kan påberope seg krav om likebehandling eller krav om å håndheve rettighetene i loven. For eksempel kan en avtaleløs leverandør avvises fra konkurransen, på et hvert tidspunkt, uten noen nærmere begrunnelse ut over at de ikke er rettighetshavere. For å gjøre regelverket mer brukervennlig og veiledende, foreslår depar-

tementet at det fremgår av loven at leverandører fra land som Norge ikke har avtaler med *kan* delta i konkurransen om offentlige kontrakter, men at

de ikke kan påberope seg rettigheter i regelverket.

14 Økonomiske og administrative konsekvenser

14.1 Samfunnshensyn i offentlige anskaffelser

14.1.1 Overordnet vurdering

Gjennom å ivareta ulike samfunnshensyn i sine anskaffelser, bidrar offentlige oppdragsgivere til økt oppnåelse av ulike samfunns mål, som har en rekke samfunnsøkonomiske gevinster. Eksempler er klimamål, økt innovasjon og ivaretagelse av sosiale forhold. Samtidig kan det øke kompleksiteten og gi økte transaksjonskostnader. Det kan også redusere antall aktuelle leverandører, og dermed redusere konkurransen og gi økt pris på anskaffelsene. Økte krav til ivaretagelse av samfunnshensyn gjør det mer krevende å delta i konkurransen. Mindre konkurranse medfører som regel høyere priser. Det kan videre være ressurskrevende å sørge for at alle offentlige oppdragsgivere har tilstrekkelig kunnskap, tid og ressurser til å følge opp samfunnshensyn, slik at de har en reell effekt. Gevinster og kostnader vil variere for ulike samfunnshensyn, og for de ulike anskaffelsene.

Forslagene i denne proposisjonen innebærer i hovedsak en videreføring av dagens samfunnshensyn i offentlige anskaffelser, og at alle hensynene fremgår av loven. Når bestemmelsene om samfunnshensyn samles, tydeliggjøres og til en viss grad samordnes, vil det etter departementets vurdering innebære at reglene blir enklere å praktisere. Dette kan bidra til å forbedre måloppnåelsen. Regjeringen har allerede vedtatt flere endringer i anskaffelsesregelverket, for å skjerpeplikten til å ta samfunnshensyn i offentlige anskaffelser. Dette er i hovedsak regler om klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser, og regler om sosial bærekraft i offentlige anskaffelser i forbindelse med innføringen av Norgesmodellen for offentlige anskaffelser.

Det foreslås enkelte presiseringer i formålsbestemmelsen, ved at loven skal fremme effektiv og *bærekraftig* bruk av samfunnets ressurser, samt at det presiseres hva bærekraftig innebærer. Dette vil ha betydning for vurderingen av samfunns-

hensyn i regelverket. Økt hensyn til bærekraft i offentlige anskaffelser, gjennom å ivareta lovpålagte samfunnshensyn, vil medføre både økte gevinster og kostnader for samfunnet.

Det foreslås også at sikkerhet og beredskap tas inn som et nytt samfunnshensyn i loven. Videre foreslår departementet å innføre en plikt til å ha strategi og rutiner, som vil innebære at oppdragsgivere må arbeide strategisk med samfunnshensyn i sin anskaffelsespraksis.

Dagens regelverk inneholder flere ulike innslagspunkt for når reglene om samfunnshensyn kommer til anvendelse. Hensynet til forenkling taler for ha mest mulig like innslagspunkt for reglene om samfunnshensyn. I proposisjonen foreslås derfor en viss grad av samordning av innslagspunktene til de ulike samfunnshensynene. Det foreslås at bestemmelser om samfunnshensyn med mer konkrete forpliktelser i hovedsak skal gjelde for kunngjøringspliktige anskaffelser. Forslagene kan gi forenkling og redusert ressursbruk i mindre anskaffelser.

14.1.2 Anskaffelsesstrategi og -rutiner

En plikt for oppdragsgivere til å ha strategi og rutiner for å ivareta samfunnshensyn i offentlige anskaffelser, vil øke modenheten hos oppdragsgivere og bidra til mer strukturert og systematisk arbeid med offentlige anskaffelser. Dette kan gi økt ivaretagelse av samfunnshensyn. Etter departementets vurdering vil også selve prosessen med å utarbeide en strategi, bidra til økt kompetanse og bevissthet om oppdragsgivers anskaffelsespraksis. Dette kan bidra til en mer helhetlig og effektiv anskaffelsespraksis, som igjen bidrar til ivaretagelse av samfunnshensynene.

Plikten til å ha strategi og rutiner vil medføre noe økt ressursbruk hos oppdragsgivere. Fleksibiliteten som gis oppdragsgiverne til å tilpasse strategi og rutiner til virksomhetens egenart, størrelse og kompleksitet, gir oppdragsgiverne mulighet til å vurdere kostnadene og gevinstene opp mot hverandre, når ambisjonsnivået for strategi og rutiner settes.

14.1.3 Klima- og miljøhensyn

Den 1. januar 2024 trådte nye regler som styrker klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser i kraft. Reglene innebærer at klima- og miljøhensyn som hovedregel skal vektes med 30 prosent i offentlige anskaffelser. I proposisjonen foreslås det mindre justeringer i disse reglene. Regelendringene gir totalt sett oppdragsgivere økt fleksibilitet i oppfølgingen av klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser. Endringene legger til rette for bedre ivaretagelse av klima- og miljøhensyn, ved at krav og kriterier i større grad kan tilpasses den konkrete anskaffelsen, og dermed blir mer egnet til å nå målet om redusert klima- og miljøbelastning. Dette kan føre til reduserte klimagassutslipp og redusert miljøbelastning fra offentlige anskaffelser. Klima- og miljøkrav gjør anskaffelsene mer komplekse, og krever økt kompetanse, både hos oppdragsgivere og leverandører. Slike krav kan også medføre at varene og tjenestene som skal anskaffes blir dyrere å produsere, og at færre leverandører kan gi tilbud. Mindre konkurranse mellom leverandører kan gi økte priser på anskaffelsene for en gitt kvalitet.

Endringene som foreslås må ses i sammenheng med gjeldende regler. Endringene vil etter departementets vurdering i hovedsak få positive økonomiske og administrative konsekvenser, fordi de gir økt fleksibilitet til oppdragsgivere, og legger bedre til rette for at gevinstene kan overstige kostnadene. Forslag til nye unntak knyttet til helse, sikkerhet og beredskap, kan også gjøre det enklere å ivareta disse hensynene i anskaffelser. Regelendringene antas derfor samlet sett å øke gevinstene og redusere kostnadene ved å ivareta klima- og miljøhensyn.

14.1.4 Krav til lønns- og arbeidsvilkår, betaling via bank og begrensning i leverandørkjeden

Departementet foreslår en mindre justering i innslagspunktet for krav til lønns- og arbeidsvilkår, krav om kontraktsvilkår om betaling av lønn og annen godtgjørelse via bank eller annet foretak med rett til å drive betalingsformidling og krav om begrensning i antall ledd i leverandørkjeden. Departementet foreslår at kravene skal gjelde for kunngjøringspliktige vare- og tjenestanskaffelser og bygge- og anleggskontrakter med en verdi som minst tilsvarende kunngjøringspliktige vare- og tjenestanskaffelser. Dette er i stor grad en videreføring av dagens regler, men innslagspunktet oppjusteres noe. Noe færre kontrakter vil

få krav til lønns- og arbeidsvilkår, krav til betaling av lønn og annen godtgjørelse via bank eller annet foretak med rett til å drive betalingsformidling og krav om begrensning av antall ledd i leverandørkjeden.

Forslagene forventes ikke å få vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser, verken for det offentlige eller for leverandører.

14.1.5 Økt innslagspunkt for krav om bruk av lærlinger

Departementet foreslår å heve innslagspunktet for krav om bruk av lærlinger, til kunngjøringspliktige anskaffelser. Dette innebærer en mindre heving av innslagspunktet sammenliknet med i dag for tjenester, men en noe større heving for bygge- og anleggskontrakter. Det betyr at færre kontrakter enn i dag vil være gjenstand for lovfestet kontrollplikt. For bygge- og anleggskontrakter innebærer dette en mindre forenkling og vil kunne føre til lavere transaksjonskostnader.

14.1.6 Menneskerettigheter

Lovforslaget innebærer at oppdragsgivere bør stille krav eller kriterier med tilknytning til leveransen, for å motvirke at brudd på grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold oppstår ved anskaffelser hvor det er risiko for slike brudd. Forslaget kan bidra til å skape økt bevissthet rundt menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, som kan ha positiv effekt på ivaretagelsen av slike hensyn. Den foreslåtte bestemmelsen gir samtidig stor fleksibilitet til oppdragsgivere, og pålegger ikke oppdragsgivere økte kostnader sammenliknet med dagens regulering. Både gevinstene og kostnadene vil avhenge av hvordan oppdragsgivere velger å følge opp bestemmelsen i sine anskaffelser.

Anstendige arbeidsforhold er foreslått som et særskilt hensyn og vil særlig få betydning for vareanskaffelser, ettersom disse ikke er omfattet av plikten til å stille krav til lønns- og arbeidsvilkår.

14.1.7 Innovasjon

I proposisjonen foreslås det en innovasjonsbestemmelse der oppdragsgivere kan stille egnede krav eller kriterier som fremmer innovasjon, og åpne for alternative tilbud, for å åpne for nye eller vesentlig endrede varer, tjenester, produksjonsmåter med videre. Etter departementets vurdering bør det være opp til den enkelte oppdragsgiver å vurdere hvordan, og i

hvilke anskaffelser, det skal legges til rette for innovasjon. Det foreslås derfor ikke en plikt til å legge til rette for innovasjon i offentlige anskaffelser. Det vil være opp til oppdragsgiverne å benytte handlingsrommet som ligger i regelverket til å fremme innovasjon i offentlige anskaffelser. Det er derfor ikke mulig å anslå gevinster og kostnader knyttet til bestemmelsen om innovasjon.

14.1.8 Lavere innslagspunkt for dokumentasjon av skatte- og avgiftsmessige forhold

Departementet foreslår å gi bestemmelsen om krav om skatteattest anvendelse fra lovens innslagspunkt på 300 000 kroner eksklusive merverdiavgift. Dette er lavere enn i dag, hvor kravet gjelder for anskaffelser fra 500 000 kroner. Forslaget vil dermed innebære at flere anskaffelser vil bli omfattet av kravet, og dermed øke transaksjonskostnadene noe for disse anskaffelsene.

Samtidig foreslår departementet å bruke begrepet *tilgjengeliggjøre* i ordlyden om handlingen som må utføres av leverandøren når skatteattest skal leveres. Dette vil gi et løsningsnøytralt regelverk, som kan legge til rette for å ta i bruk mer effektive måter å levere skatteattest på i fremtiden. Endringen kan føre til lavere transaksjonskostnader.

14.1.9 Sikkerhet og beredskap

Det foreslås at sikkerhet og beredskap tas inn som et samfunnshensyn i loven, og gjelder for alle anskaffelser som er omfattet av loven. Departementet foreslår ikke endringer i reglene, men foreslår å tydeliggjøre at det kan stilles krav og kriterier knyttet til sikkerhet og beredskap. Forslaget endrer ikke oppdragsgivers nåværende handlingsrom, men kan skape bevissthet hos oppdragsgiver til å vurdere i forkant om det er særlige sikkerhets- og beredskapshensyn som er relevante i en konkret anskaffelse. Det forventes derfor at det vil bli tatt mer hensyn til sikkerhet og beredskap i anskaffelser. Vurderinger knyttet til adgangen til å ta hensyn til sikkerhet og beredskap er krevende for oppdragsgiver. Samtidig er slike hensyn viktige fra et samfunnsmessig perspektiv. Dersom oppdragsgiver stiller feil eller uforholdsmessige krav, kan dette medføre unødvendige kostnader eller risiko. Det samme gjelder dersom oppdragsgiver ikke tar slike hensyn.

Å oppfylle krav til sikkerhet og beredskap kan være ressurskrevende for leverandører, og kan medføre at leverandører velger å ikke delta i kon-

kurransen. Dersom dette inntreffer, kan det føre til mindre konkurranse om anskaffelsene. Det er derfor viktig at slike krav ikke fører til unødig begrensning av konkurransen.

14.1.10 Universell utforming

Forslaget om universell utforming er en videreføring av gjeldende rett, men endringene som foreslås innebærer at kravene til universell utforming blir synliggjort i en egen bestemmelse. Forslaget forventes derfor ikke å ha økonomiske og administrative konsekvenser.

14.1.11 Sanksjoner for brudd på kontraktsvilkår om samfunnshensyn

I proposisjonen foreslås det en bestemmelse om sanksjoner for brudd på kontraktsvilkår om samfunnshensyn, der oppdragsgiver skal innta egnede sanksjoner for leverandørens eller underleverandørers brudd på kontraktsvilkår, for å ivareta forpliktelsene om samfunnshensyn i kontrakten.

For oppdragsgiver antas sanksjoner å gi gevinster i form av bedre kontraktsoppfyllelse. Økt etterlevelse kan også ha positive effekter på konkurranseforholdene. Sanksjoner vil gjøre det mulig for oppdragsgiver å reagere på en hensiktsmessig måte, ved leverandørers og underleverandørers brudd på kontraktsvilkårene. Sanksjonsbestemmelsen kan bidra til at krav om samfunnshensyn blir mer effektive, særlig når sanksjonene knyttes til økonomiske konsekvenser. Samtidig vil det medføre ressursbruk å utforme sanksjoner i kontraktene. Oppdragsgiver må også vurdere om leverandør eller underleverandører har brutt kontraktsforpliktelsene, og vurdere konsekvensen av eventuelle brudd.

For leverandør og underleverandører kan sanksjonsbestemmelsen føre til bedre kontraktsoppfyllelse, men også medføre kostnader, avhengig av hvilke sanksjoner som benyttes av oppdragsgiver.

14.2 Forenkling av nasjonale prosedyreregler

Departementet foreslår i proposisjonen en økning av innslagspunktet for regelverket. I tillegg foreslår departementet endringer som åpner for å vedta enklere regler for de minste offentlige anskaffelsene i forskrift. Enklere regler vil redusere ressursbruken knyttet til offentlige anskaffelser, både for oppdragsgiver og leverandør.

Å øke innslagspunktet for regelverket til 300 000 kroner eksklusive merverdiavgift, vil innebære en forenkling og redusere transaksjonskostnader for slike anskaffelser. Oslo Economics og Inventura har i rapport til Anskaffelsesutvalget, utredet hva som kan være en optimal beløpsgrense for når regelverket bør gjøres gjeldende. Deres rapport tilsier at selv enkle anskaffelser med lav verdi kan være relativt ressurskrevende å gjennomføre, til tross for at de er underlagt et begrenset regelverk. Anskaffelser med lave kontraktsverdier har i gjennomsnitt høye prosentvise transaksjonskostnader for både oppdragsgiver og leverandør, mens anskaffelser med større kontraktsverdier har relativt sett lavere transaksjonskostnader. Årsaken er at det er faste kostnader for oppdragsgiver og leverandør i hver anskaffelse, knyttet til konkurranseforberedelse, tilbudsarbeid, konkurransegjennomføring og kontraktsoppfølging.

Oslo Economics og Inventura viser videre til at økt beløpsgrense kan gi negative virkninger som følge av svekket konkurranse, økt fare for korrupsjon, samt mindre grad av innovasjon og leverandørutvikling. En lav beløpsgrense kan samtidig ha særlig stor nytte for små og mellomstore bedrifter. Etter departementets vurdering vil de sam-

lede positive virkningene for samfunnet av å heve beløpsgrensen til 300 000 kroner eksklusive merverdiavgift, overstige de negative virkningene.

Forslaget om å oppheve anskaffelsesloven § 4 om at oppdragsgiver skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper innebærer at EØS-retten får mindre betydning for slike anskaffelser. Forslaget innebærer forenkling og redusert ressursbruk for anskaffelser som ikke reguleres av EØS-retten, har lav kontraktsverdi og lav grad av grensekryssende interesse.

Departementets foreslår i hovedsak å videreføre dagens regulering av rettighetshavere i anskaffelsesloven § 3, men foreslår at rettighetene til leverandører fra EØS-stater avgrenses slik at de gjelder for anskaffelser hvor EØS-retten kommer til anvendelse. Oppdragsgiver kan velge å invitere virksomheter etablert i andre EØS-stater til å delta i konkurransen, selv om de ikke har rettigheter i den konkrete anskaffelsen. At oppdragsgiver gis valgfrihet, er sentralt for å oppnå forenkling i reglene under EØS-terskelverdi, og kan føre til redusert ressursbruk for noen anskaffelser. Forslagene forventes likevel ikke å få vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser, verken for det offentlige eller for leverandører.

15 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

15.1 Endringer i anskaffelsesloven

Til § 1

Paragrafen angir formålet med loven. Formålsbestemmelsen er justert og presisert for å klargjøre sammenhengen mellom effektiv og bærekraftig bruk av samfunnets ressurser.

Det fremgår av *første punktum* at formålet med loven er å fremme effektiv og bærekraftig bruk av samfunnets ressurser. *Andre punktum* definerer det nærmere innholdet av begrepet *bærekraftig*. Med bærekraftig menes økonomisk, sosial og miljømessig bærekraft. Begrepet *økonomisk bærekraft* tydeliggjør sammenhengen med effektivitet. Økonomisk bærekraft handler også om at anskaffelser skal gjennomføres på en måte som sikrer at offentlige ressurser brukes på en langsiktig og økonomisk ansvarlig måte. *Sosial bærekraft* tydeliggjør at effektivitet ikke skal gå på bekostning av overordnede krav til anstendige arbeidsforhold eller andre etiske og sosiale krav i anskaffelsesloven eller øvrig regelverk. *Miljømessig bærekraft* sikter til at anskaffelsenes påvirkning på miljøet og klimaet skal være bærekraftig.

Tredje punktum fastslår at loven også skal bidra til at det offentlige opptrer på en tillitvekkende måte. Dette innebærer en endring i ordlyden sammenlignet med gjeldende rett om at det offentlige opptrer *med integritet*, men dette er ikke ment å innebære realitetsendringer. Bestemmelsen fremhever at det offentliges ansvar for å unngå korrupsjon og kameraderi og annen kritikkverdig atferd som kan bidra til å undergrave allmennhetens tillit til at offentlige midler brukes i samsvar med formålet og regelverket.

Forslaget er nærmere omtalt i punkt 4.4 i proposisjonen.

Til § 2

I *første ledd* er beløpsgrensen for når anskaffelsesloven gjelder endret fra 100 000 kroner eksklusive merverdiavgift til 300 000 kroner eksklusive merverdiavgift. Anskaffelser med en anslått verdi under 300 000 kroner eksklusive merverdiavgift

er dermed helt unntatt fra anskaffelsesregelverket.

Forslaget er nærmere omtalt i punkt 13.2.4 i proposisjonen.

Det fremgår av tredje ledd nytt *andre punktum* at bestemmelsene i §§ 5a til 5p om samfunnshensyn ikke gjelder for forsvars- og sikkerhetsanskaffelser med mindre annet er fastsatt i forskrift. Forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser har egne bestemmelser om ivaretagelse av samfunnshensyn.

Forslaget er nærmere omtalt i punkt 5.4 i proposisjonen.

Det fremgår av tredje ledd nytt *tredje punktum* at bestemmelsene om samfunnshensyn i §§ 5a, 5b, 5c, 5e, 5f, 5g, 5h, 5i, 5j, 5k og 5l ikke gjelder for forsynings- eller konsesjonskontrakter. Forskriftene om forsynings- og konsesjonskontrakter har også egne bestemmelser om ivaretagelse av samfunnshensyn.

Forslaget er nærmere omtalt i punkt 5.4 i proposisjonen, og i omtalen av de enkelte samfunnshensynene.

Nytt tredje ledd *fjerde punktum* viderefører nåværende tredje ledd andre punktum.

Til § 3

Paragrafen angir hvilke virksomheter som har rettigheter etter loven, og hva som er virkningen av å ikke ha rettigheter etter loven. Rettsvirkningen av å være rettighetshaver er at virksomheten har krav på å bli behandlet likt som norske virksomheter, og har adgang til å håndheve rettighetene ved domstolene og Klagenemnda for offentlige anskaffelser i samme grad som norske virksomheter. Forslaget innebærer i hovedsak en videreføring av gjeldende rett. Imidlertid vil virksomheter etablert i andre EØS-stater ikke lenger ha status som rettighetshavere i anskaffelser under EØS-terskelverdiene, forutsatt at anskaffelsen ikke har en klar grensekryssende interesse.

Etter *første ledd bokstav a* er virksomheter etablert i Norge rettighetshavere.

For virksomheter som ikke er etablert i Norge beror omfanget av rettighetene på i hvilken

utstrekning virksomhetene er tilkjent rettigheter i den aktuelle avtalen.

Første ledd bokstav b angir at virksomheter etablert i andre EØS-stater er rettighetshavere. Dette gjelder for anskaffelser over EØS-terskelverdi. Under EØS-terskelverdi avhenger eventuelle rettigheter av om anskaffelsen gjelder varer eller tjenester som er omfattet av EØS-avtalens saklige virkeområde, og om den aktuelle anskaffelsen har klar grensekryssende interesse. Å være etablert i en EØS-stat betyr at virksomheten er opprettet i samsvar med lovgivningen i en EØS-stat og har sitt sete, hovedadministrasjon eller hovedforetak i en slik stat, jf. EØS-avtalen artikkel 34 første ledd.

For virksomheter etablert utenfor EØS, må det gjøres en konkret vurdering av hvilke forpliktelser Norge har påtatt seg overfor virksomhetens hjemstat. Det følger av *første ledd bokstav c* at virksomheter etablert i en stat som er part til WTO-avtalen om offentlige innkjøp, er rettighetshavere i det omfang som følger av WTO-avtalen. Videre følger det av *første ledd bokstav d* at virksomheter etablert i en stat som er part til en annen internasjonal avtale som Norge er forpliktet av, er rettighetshavere etter loven i det omfang virksomhetene etablert i denne staten er tilkjent anskaffelsesrettslige rettigheter i den aktuelle avtalen.

Andre ledd første punktum slår fast at virksomheter som ikke omfattes av første ledd likevel kan delta i konkurranser om offentlige kontrakter. Det er oppdragsgiver som avgjør om disse leverandørene kan delta i konkurransen eller ikke. I tilfeller hvor anskaffelsen utgjør en ikke ubetydelig risiko for at nasjonale sikkerhetsinteresser blir truet, kan Kongen i statsråd fatte nødvendige vedtak for å stanse anskaffelsen, jf. sikkerhetsloven § 2-5. *Andre punktum* slår fast at virksomhetene som ikke omfattes av første ledd ikke har rettigheter etter anskaffelsesloven med forskrifter. Rettsvirkningen av at oppdragsgiver bestemmer at en avtaleløs leverandør kan delta i konkurransen, er dermed at leverandøren gis mulighet til å delta i konkurransen så lenge oppdragsgiver finner dette hensiktsmessig. Leverandøren kan ikke påberope seg rettighetene som følger av nasjonalt anskaffelsesregelverk. Oppdragsgiver kan ikke tilkjenne avtaleløse leverandører status som rettighetshaver med bindende virkning.

Forslaget er nærmere omtalt i punkt 13.4.4 i proposisjonen.

Til § 5a

Paragrafen er ny og pålegger oppdragsgiver en plikt til å ha en anskaffelsesstrategi og egnede

rutiner for å ivareta samfunnshensynene i §§ 5b til 5p som er relevante for oppdragsgivers virksomhet. Paragrafen viderefører enkelte elementer fra dagens § 5 i anskaffelsesloven om oppdragsgivers plikt til å innrette sin anskaffelsespraksis for å ivareta nærmere angitte hensyn.

Første ledd første punktum angir en plikt for oppdragsgiver til å ha en anskaffelsesstrategi for å ivareta de samfunnshensynene i §§ 5b til 5p som er relevante for oppdragsgivers virksomhet. Kravet til at oppdragsgiver har en anskaffelsesstrategi innebærer at oppdragsgiver må gjøre konkrete vurderinger og kartlegginger av mål og prioriteringer i virksomheten sin, og utarbeide en strategi basert på dette. Oppdragsgiver har stor grad av frihet i utformingen av strategien og til å tilpasse strategien til virksomhetens egenart, størrelse og kompleksitet.

Oppdragsgiver må vurdere hvilke av samfunnshensynene som er relevante for virksomheten. Oppdragsgiver kan likevel inkludere flere hensyn i sin anskaffelsesstrategi. Oppdragsgiver må se hen til anskaffelsesbehovet på kort og lengre sikt for å vurdere hva som utgjør oppdragsgivers virksomhet. Dersom virksomheten endres bør oppdragsgiver sørge for at anskaffelsesstrategien oppdateres for å reflektere oppdragsgivers endrede virksomhet.

Av første ledd *andre punktum* fremgår det at anskaffelsesstrategien skal være offentlig tilgjengelig. Dette skal gjøre det mulig for interessenter å se hvordan oppdragsgiver ivaretar samfunnshensyn ved gjennomføring av offentlige anskaffelser. Kravet innebærer at strategien må gjøres tilstrekkelig tilgjengelig for en bred gruppe av interessenter, for eksempel på en nettside. Dette krever også at anskaffelsesstrategien er logisk avgrenset på en måte som gjør at den kan offentliggjøres.

Andre ledd angir kravet om at oppdragsgiver skal ha egnede rutiner for å ivareta samfunnshensynene i §§ 5b til 5p som er relevante for oppdragsgivers virksomhet. Oppdragsgiver har en stor grad av frihet til å tilpasse rutineene til virksomhetens størrelse og egenart.

Forslaget er nærmere omtalt i punkt 6.4 i proposisjonen.

Til § 5b

Paragrafen er ny og regulerer klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser. Paragrafen er i all hovedsak en videreføring av anskaffelsesforskriften § 7-9.

Første ledd pålegger oppdragsgiver å ta hensyn til klima og miljø i alle anskaffelser for å redusere

anskaffelsens samlede klimaavtrykk og miljøbelastning. Kravet om å *ta hensyn til klima og miljø* gjelder for alle anskaffelser som er omfattet av loven, jf. § 2. Det er opp til den enkelte oppdragsgiver å vurdere hvordan, og hvilke, klima- og miljøhensyn oppdragsgiver skal hensynta i den konkrete anskaffelsen. Første ledd angir også formålet om å redusere anskaffelsens samlede klimaavtrykk og miljøbelastning. Formålet medfører ingen konkrete plikter eller rettigheter, men skal fungere som en retningslinje for tolkning og anvendelse av bestemmelsen. Med *klimaavtrykk* menes den totale mengden klimagasser som direkte eller indirekte er sluppet ut på grunn av menneskelige aktiviteter, vanligvis uttrykt som tonn CO₂-ekvivalenter. Med *miljøbelastning* menes naturinngrep, forurensning eller skade på naturmangfoldet. Med naturinngrep menes nedbygging av natur. Med skade på naturmangfoldet menes tap av ville planter, dyr og økosystemer. Forurensning innebærer i denne sammenhengen annen forurensning av luft, vann og jord enn klimagassutslipp, for eksempel lokal luftforurensning av vann og marine ressurser, avfall, kjemikalier og støy.

Andre ledd gjelder for kunngjøringspliktige anskaffelser etter forskrifter fastsatt med hjemmel i denne loven, det vil si anskaffelser som er kunngjøringspliktige etter anskaffelsesforskriften. Det følger av andre ledd *første punktum* at der oppdragsgiver vekter tildelingskriteriene, skal klima- og miljøhensyn vektes med minimum 30 prosent. Bestemmelsen gjelder der oppdragsgiver er forpliktet etter prosedyrereglene til å avgjøre konkurransen ved å vekte tildelingskriteriene. Oppdragsgiver kan for eksempel oppfylle forpliktelsen ved å vekte et klimahensyn med 30 prosent, eller ved å vekte et klimahensyn og et miljøhensyn med henholdsvis 15 prosent hver.

Videre følger det av andre ledd *andre punktum* at klima- og miljøhensyn skal være blant de tre høyest prioriterte kriteriene hvis oppdragsgiver angir tildelingskriteriene i prioritert rekkefølge. Bestemmelsen gjelder der oppdragsgiver er forpliktet etter prosedyrereglene til å angi tildelingskriteriene i prioritert rekkefølge. For å oppfylle forpliktelsen er det tilstrekkelig at oppdragsgiver har ett klima- eller miljøhensyn blant de tre høyest prioriterte.

Andre ledd *tredje punktum* angir at tildelingskriterier etter første og andre punktum kan erstattes eller kombineres med klima- og miljøkrav i kravspesifikasjonen, dersom dette gir en bedre klima- eller miljøeffekt. Oppdragsgiver kan derfor velge å stille klima- eller miljøkrav i kravspesifika-

sjonen istedenfor å vekte eller prioritere klima- og miljøhensyn i tildelingskriteriene, forutsatt at dette gir en bedre klima- eller miljøeffekt. Begrepet *kombineres* innebærer at oppdragsgiver for eksempel kan velge å vekte et klima- eller miljøhensyn lavere enn 30 prosent i tildelingskriteriene, og avhjelpe dette med å i tillegg stille klima- og miljøkrav i kravspesifikasjonen, forutsatt at dette gir en bedre klima- eller miljøeffekt. Med *klima- og miljøeffekt* menes positive eller negative virkninger for klimaavtrykket eller miljøbelastningen.

Tredje ledd angir unntak fra klima- og miljøforpliktelsene i første og andre ledd. Det følger av tredje ledd *første punktum* at forpliktelsene ikke gjelder dersom anskaffelsen etter sin art har et uvesentlig klimaavtrykk og miljøbelastning. For at unntaket skal være oppfylt, kreves det at både klimaavtrykket og miljøbelastningen er uvesentlig etter anskaffelsens art. Det er opp til oppdragsgiver å vurdere om anskaffelsen etter sin art har uvesentlig klimaavtrykk og miljøbelastning. Begrepet *etter sin art* innebærer at oppdragsgiver må vurdere om den aktuelle typen eller kategorien av en vare, tjeneste eller bygge- og anleggsarbeid har et uvesentlig klimaavtrykk og miljøbelastning. Oppdragsgiver er ikke pålagt å vurdere om den konkrete anskaffelsen har et klimaavtrykk og miljøbelastning som er uvesentlig. Begrepet *uvesentlig* innebærer at anskaffelsens art normalt sett har et klimaavtrykk og miljøbelastning som har marginal betydning.

Videre fremgår det av tredje ledd *første punktum* at klima- og miljøforpliktelsene ikke gjelder dersom forpliktelsene går på bekostning av vesentlige interesser innenfor helse, sikkerhet eller beredskap. Begrepet *vesentlige interesser* innebærer at terskelen for unntak fra klima- og miljøforpliktelsene er høy. Vilkåret vil være oppfylt der det å følge klima- og miljøforpliktelsene medfører en risiko for menneskers liv og helse eller for nødvendig sikkerhet og beredskap.

Avslutningsvis fremgår det av tredje ledd *andre punktum* at bruken av unntaket skal begrunnes i anskaffelsesdokumentene.

Forslaget er nærmere omtalt i punkt 8.4 i proposisjonen.

Til § 5c

Paragrafen er ny og gir regler om standardiserte minimumskrav og -kriterier om klima og miljø.

Bestemmelsens *første ledd* regulerer forholdet mellom gjeldende og fremtidige standardiserte minimumskrav og -kriterier, og forpliktelsene i

§ 5b. Det fremgår av første ledd *første punktum* at forpliktelsene i § 5b ikke gjelder dersom oppdragsgiver i lov eller forskrift fastsatt med hjemmel i loven er pålagt å stille standardiserte minimumskrav eller -kriterier til klimaavtrykk eller miljøbelastning. Bestemmelsen regulerer bare forholdet til standardiserte minimumskrav og -kriterier som oppdragsgiver er pålagt i lov eller forskrift fastsatt med hjemmel i anskaffelsesloven å stille i offentlige anskaffelser, og ikke andre standardiserte minimumskrav eller -kriterier som gjelder generelt, både for offentlige oppdragsgivere og private innkjøpere. Videre fremgår det av første ledd *andre punktum* at kravene eller kriteriene må gjelde hovedytelsen som anskaffes. Begrepet *hovedytelsen* innebærer at kravene eller kriteriene må gjelde den primære varen, tjenesten eller bygge- og anleggsarbeidene som skal leveres under kontrakten. Det er den sentrale delen av leveransen som oppdragsgiver har behov for, og som anskaffelsen er ment å dekke. Se merkningene til § 5b for en nærmere omtale av begrepene *klimaavtrykk* og *miljøbelastning*.

I *andre ledd* gis departementet hjemmel til å gi forskrift om standardiserte minimumskrav og -kriterier om klimaavtrykk og miljøbelastning. Med *departementet* menes Nærings- og fiskeridepartementet og andre departementer med sektoransvar innenfor offentlige anskaffelser. Begrepet *krav og kriterier* omfatter krav i kravspesifikasjon, kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier og kontraktskrav.

Forslaget er nærmere omtalt i punkt 8.4 i proposisjonen.

Til § 5d

Paragrafen er ny. Paragrafen inneholder ingen konkrete plikter eller rettigheter, men tydeliggjør at oppdragsgiver kan stille krav eller kriterier for å ivareta sikkerhets- og beredskapshensyn i offentlige anskaffelser. Paragrafen gjelder for alle anskaffelser som er omfattet av loven, også for forsynings- og konsesjonskontrakter.

Første punktum fastsetter at oppdragsgiver kan stille krav og kriterier i alle deler av anskaffelsesprosessen. Dette innebærer at oppdragsgiver i utgangspunktet kan stille krav til leverandørenes kvalifikasjoner, i kravspesifikasjoner, som tildelingskriterier eller som kontraktsvilkår. Hvilke anskaffelser hvor det er relevant, vil variere. Ved utforming av krav eller kriterier om sikkerhet og beredskap, må oppdragsgiver følge regler som gjelder for utforming av slike. Disse reglene er ulike, avhengig av hvilken type kontrakt anskaffel-

sen gjelder og om verdien er under eller over EØS-terskelverdiene. For anskaffelser hvor verdien overstiger EØS-terskelverdiene, følger det for eksempel av anskaffelsesforskriften § 15-1 at krav i en kravspesifikasjon skal ha tilknytning til leveransen og stå i forhold til anskaffelsens formål og verdi.

Konkrete krav til sikkerhet og beredskap kan følge av annet regelverk. Eksempler er krav i sikkerhetsloven kapittel 9 om sikkerhetsgraderte anskaffelser eller krav oppdragsgiver kan stille om forsyningssikkerhet i forsvars- og sikkerhetsforskriften § 8.

Andre punktum inneholder en oppfordring til oppdragsgiver om å vurdere å stille krav til sikkerhet og beredskap i anskaffelser der det er relevant.

Forslaget er nærmere omtalt i punkt 7.4 i proposisjonen.

Til § 5e

Paragrafen er ny og viderefører i hovedsak forskrift 8. februar 2008 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter mv., men med justert innslagspunkt. Det er også foreslått enkelte språklige og strukturelle endringer for å gjøre paragrafen mer brukervennlig, men endringene innebærer ikke realitetsendringer. Plikten til å føre kontroll med lønns- og arbeidsvilkår videreføres i § 5i, og kravet til sanksjoner videreføres i § 5p. Paragrafen må videre ses i sammenheng med § 5f om krav til lønns- og arbeidsvilkår i bygge- og anleggskontrakter og renholdskontrakter, samt § 5j som fastslår at Arbeidstilsynet eller Havindustritilsynet fører tilsyn med at oppdragsgivere etterlever pliktene etter denne bestemmelsen.

Paragrafen gjennomfører konvensjon om arbeidsklausuler i offentlige arbeidskontrakter (ILO-konvensjonen) nr. 94 i norsk rett.

Første ledd angir at oppdragsgiver i tjeneste- og bygge- og anleggskontrakter skal stille kontraktsvilkår om lønns- og arbeidsvilkår for ansatte og innleide hos leverandør og underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontraktsarbeidet. Paragrafen gjelder dermed kun arbeid som utføres på den aktuelle kontrakten med oppdragsgiver. *Ansatte* skal forstås på samme måte som *arbeidstaker* etter arbeidsmiljøloven § 1-8. Med *innleide* menes at arbeidstaker er ansatt i utleievirksomheten mens arbeidet utføres under ledelse av innleievirksomheten, som i denne sammenhengen vil være leverandør eller underleverandør, jf. arbeidsmiljøloven §§ 14-12 og 14-13. Det skal fremgå av

anskaffelsesdokumentene at det stilles krav til lønns- og arbeidsvilkår.

Første ledd bokstav a fastslår at på områder som er dekket av forskrift om allmenngjort tariffavtale gitt med hjemmel i lov om allmenngjøring av tariffavtaler, skal det stilles krav til lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med gjeldende forskrifter. Forskriften må dekke bransjen som kontraktsarbeidet omfattes av.

Første ledd bokstav b fastslår at oppdragsgiver skal kreve lønns- og arbeidsvilkår som er i samsvar med gjeldende landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransje. Med lønns- og arbeidsvilkår menes i denne sammenheng bestemmelser om minste arbeidstid, lønn, herunder overtids tillegg, skift- og turnustillegg og ulempetillegg, og dekning av utgifter til reise, kost og losji, i den grad slike bestemmelser følger av tariffavtalen. Angivelsen av de aktuelle lønns- og arbeidsvilkårene i første ledd bokstav b er uttømmende. Dette gjelder på områder som ikke er dekket av forskrift om allmenngjort tariffavtale. Dersom det ikke finnes en forskrift om allmenngjort tariffavtale på området, må oppdragsgiver sjekke om det finnes en landsdekkende avtale for bransjen som kontraktsarbeidet omfattes av.

Kontraktsvilkårene skal *minst* være i samsvar med gjeldende allmenngjøringsforskrifter eller landsomfattende tariffavtale.

Andre ledd fastslår at kravet gjelder for kontrakter med en verdi som er lik eller overstiger kunngjøringsplikt for vare- og tjenesteanskaffelser. Innslagspunktet for bygg- og anleggskontrakter skal dermed også følge kunngjøringsplikten for vare- og tjenestekontrakter. Kunngjøringsplikten for vare- og tjenestekontrakter reguleres i anskaffelsesforskriften.

Tredje ledd fastslår at oppdragsgiver i kontrakten skal kreve at leverandør og underleverandør, på forespørsel, må utlevere dokumentasjon som viser at kravene til lønns- og arbeidsvilkår som nevnt i første ledd bokstav a og b er oppfylt. Kontraktsvilkåret gir oppdragsgiver grunnlag for å be leverandør og underleverandører om å utlevere dokumentasjon som viser at kontraktsvilkåret er oppfylt. Denne plikten må vurderes i sammenheng med kravet til å gjennomføre nødvendig kontroll i § 5i, og det vises til merknaden til § 5i for nærmere informasjon om krav til kontroll og behandling av personopplysninger. Bestemmelsen må videre ses i sammenheng med § 5p om sanksjoner, som innebærer at oppdragsgiver kan iverksette kontraktsrettslige sanksjoner ved brudd på leverandørens dokumentasjonsplikt.

Oppdragsgiver må i kontrakten med hovedleverandør sikre at tilsvarende krav som følger av første ledd bokstav a og b, samt kravet til dokumentasjon, kan gjøres gjeldende for ansatte og innleide hos underleverandører som utfører arbeid på kontrakten.

Forslaget er nærmere omtalt i punkt 9.1.4 i proposisjonen.

Til § 5f

Paragrafen er ny og viderefører i hovedsak forskrift 8. februar 2008 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter mv. §§ 5b, 5c og 5d, med justert innslagspunkt. Plikten til å føre kontroll med lønns- og arbeidsvilkår videreføres i § 5i, og kravet til sanksjoner videreføres i § 5p. Paragrafen må videre ses i sammenheng med § 5e om krav til lønns- og arbeidsvilkår i tjeneste- og bygge- og anleggskontrakter, samt § 5j som fastslår at Arbeidstilsynet og Havindustritilsynet fører tilsyn med at oppdragsgiver etterlever pliktene etter denne bestemmelsen.

Første ledd angir at paragrafen gjelder for kontrakter der leverandøren skal utføre bygge- eller anleggsarbeider, eller renholdstjenester omfattet av CPV-kode 90910000. Oppdragsgiver pålegges etter *første ledd* å stille kontraktsvilkår om krav til lønns- og arbeidsvilkår for ansatte og innleide hos leverandør og underleverandør som direkte medvirker til å oppfylle kontraktsarbeidet. Bestemmelsen gjelder kun arbeid som utføres på den aktuelle kontrakten med oppdragsgiver. *Ansatte og innleide* skal forstås på samme måte som i merknadene til § 5e.

Kravet til obligatorisk tjenstepensjon i *første ledd bokstav a* gjelder i den utstrekning leverandøren er forpliktet til å ha en tjenstepensjonsordning etter lov 21. desember 2006 nr. 124 om obligatorisk tjenstepensjon (OTP-loven). Kravet til obligatorisk tjenstepensjon gjelder ikke for utenlandske virksomheter med utsendte arbeidstakere i Norge, jf. arbeidsmiljøloven § 1-7 og forskrift om utsendte arbeidstakere § 2. Foretak som kommer inn under OTP-lovens virkeområde må ha en tjenstepensjonsordning etter enten lov 24. mars 2000 nr. 16 om foretakspensjon, lov 24. november 2000 nr. 81 om innskuddspensjon i arbeidsforhold eller lov 13. desember 2013 nr. 106 om tjenstepensjon.

Kravet til HMS-kort i *første ledd bokstav b* innebærer at oppdragsgiver skal stille kontraktsvilkår om at alle som utfører arbeid på bygge- og anleggsplassen skal ha HMS-kort etter forskrift 30. mars 2007 nr. 366 om HMS-kort på bygge- og

anleggsplasser. Det skal tilsvarende stilles kontraktsvilkår om HMS-kort for virksomheter som tilbyr renholdstjenester, som en del av ordningen med offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter, jf. forskrift 8. mai 2012 nr. 408 om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter og om kjøp av renholdstjenester.

Andre ledd angir at for kontrakter der leverandøren skal utføre bygge- eller anleggsarbeider, plikter oppdragsgiver å stille kontraktsvilkår om informasjonsplikt og språkferdigheter i samsvar med forskrift 3. august 2009 nr. 1028 om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- eller anleggsplasser §§ 19 tredje ledd og 19a. Krav til informasjon skal sikre at den enkelte arbeidstaker på kontraktsarbeidet forstår viktig informasjon om planer og rutiner for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø samt annen viktig sikkerhets- og verneinformasjon. Kravet skal videre sikre at arbeidstakerne kan kommunisere slik at manglende kommunikasjon ikke utgjør en sikkerhetsrisiko.

Tredje ledd fastslår at kravet gjelder for kontrakter med en verdi som er lik eller overstiger kunngjøringsplikt for vare- og tjenestekontrakter. Innslagspunktet for bygge- og anleggskontrakter skal også følge kunngjøringsplikten for vare- og tjenestekontrakter. Kunngjøringsplikten for vare- og tjenestekontrakter reguleres i anskaffelsesforskriften.

Fjerde ledd fastslår at oppdragsgiver i kontrakten skal kreve at leverandør og underleverandører, på forespørsel, dokumenterer at kontraktsvilkåret er oppfylt. Kontraktsvilkåret gir oppdragsgiver grunnlag for å be leverandør og underleverandører om å utlevere dokumentasjon som viser at kontraktsvilkåret er oppfylt. Denne plikten må vurderes i sammenheng med kravet til å gjennomføre nødvendig kontroll i § 5i. Oppdragsgiver må i kontrakten med hovedleverandør sikre at tilsvarende krav stilles til underleverandører. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 5p om sanksjoner, som innebærer at oppdragsgiver kan iverksette kontraktsrettslige sanksjoner ved brudd på leverandørens dokumentasjonsplikt.

Oppdragsgiver må i kontrakten med hovedleverandør sikre at tilsvarende krav som følger av første, andre- og fjerde ledd kan gjøres gjeldende for ansatte og innleide hos underleverandører som utfører arbeid på kontrakten.

Forslaget er nærmere omtalt i punkt 9.1.4 i proposisjonen.

Til § 5g

Paragrafen er ny og angir krav om kontraktsvilkår om betaling av lønn og annen godtgjørelse via

bank eller annet foretak med rett til å drive betalingsformidling. Paragrafen viderefører i hovedsak det materielle innholdet i gjeldende regel i anskaffelsesforskriften §§ 8-12 a og 19-5, med justert innslagspunkt. Plikt til å føre kontroll videreføres i § 5i og kravet til sanksjoner videreføres i § 5p.

Første ledd fastsetter at kontraktsvilkåret om betaling gjelder for utførelse av bygge- og anleggsarbeider eller renholdstjenester. Plikten til å stille kontraktsvilkår gjelder kun renholdstjenester som er omfattet av CPV-kode 90910000.

Kravet til kontraktsvilkår om betaling via bank eller annet foretak med rett til å drive betalingsformidling gjelder betaling av lønn og annen godtgjørelse til ansatte og innleide hos leverandør og underleverandører, som direkte medvirker i forbindelse med utførelsen av bygge- og anleggsarbeider eller renholdstjenester. Begrepet *utførelsen* innebærer at betaling som ikke har tilknytning til utførelsen av kontrakten ikke omfattes av plikten. Betaling til generell administrasjon, planlegging, rådgivning og andre tilknyttede tjenester faller dermed utenfor.

Plikten til betaling via bank eller annet foretak med rett til å drive betalingsformidling gjelder ansatte og innleide hos både leverandør og underleverandører. *Ansatte* skal forstås på samme måte som *arbeidstaker* i § 1-8 i arbeidsmiljøloven. Med *innleide* menes at arbeidstaker er ansatt i utleievirksomheten mens arbeidet utføres under ledelse av innleievirksomheten, jf. arbeidsmiljøloven §§ 14-12 og 14-13.

Andre ledd angir at kravet gjelder for kontrakter som er lik, eller overstiger, verdien av kunngjøringsplikt for vare- og tjenestekontrakter. Innslagspunktet for bygge- og anleggskontrakter skal også følge kunngjøringsplikten for vare- og tjenestekontrakter. Kunngjøringsplikten for vare- og tjenestekontrakter fremgår av anskaffelsesforskriften.

Tredje ledd angir at oppdragsgiver i kontrakten skal kreve at leverandør og underleverandører på forespørsel dokumenterer overholdelse av kontraktsvilkåret. Denne plikten må vurderes i sammenheng med kravet til å gjennomføre nødvendig kontroll i § 5i. Det er leverandør og underleverandører som må dokumentere at kontraktsvilkåret er oppfylt. Relevant dokumentasjon er for eksempel bankkontotransaksjon som viser betaler og mottakers navn, den aktuelle transaksjonens navn, dato og eventuelle andre spesifikasjoner. Se også merknaden til § 5i for nærmere informasjon om krav til kontroll og behandling av personopplysninger.

Fjerde ledd stiller krav om at alle avtaler leverandøren inngår om utføring av arbeid under kontrakten, skal inneholde tilsvarende bestemmelser. Leverandøren må derfor stille krav om at leverandørens avtaler med underleverandører som utfører arbeid, inneholder en plikt til å betale lønn og annen godtgjørelse til ansatte og innleide via bank eller annet foretak med rett til å drive betalingsformidling.

Femte ledd angir at unntaket for andre betalingsmåter i medhold av skatteloven § 6-51 tredje ledd gjelder så langt det passer. Skatteloven § 6-51 stiller vilkår for å få fradragsrett til at betaling skjer via bank eller annet foretak med rett til å drive betalingsformidling. Skatteloven § 6-51 tredje ledd innebærer at Finansdepartementet kan gi unntak fra første ledd, hvis sterke samfunnsmessige hensyn gjør det nødvendig. Dette kan være tilfelle «ved streik i finanssektoren, krise- eller beredskapssituasjoner, tekniske hindringer som vedvarer over noe tid, eksempelvis strømstans, dataproblemer hos Bankenes Betalingssentral, feil ved telekommunikasjon osv.», jf. Prop. 1 L (2009–2010) punkt 5.3.6.4. Hvis Finansdepartementet gjør et slik unntak fra kravet om betaling via bank, innebærer dette at oppdragsgiver for en periode kan fravike kontraktsvilkåret om betaling via bank eller annet foretak med rett til drive betalingsformidling.

Sjette ledd angir at unntaket i arbeidsmiljøloven § 14-15 andre ledd gjelder så langt det passer. Arbeidsmiljøloven § 14-15 gjør unntak fra plikten til å betale lønn og annen godtgjørelse via bank, hvis slik betalingsmåte er umulig eller svært byrdefull for arbeidstaker eller arbeidsgiver. Unntaket skal forstås strengt og forbeholdes spesielle tilfeller, og det er et viktig hensyn at unntaket ikke omfatter aktører som ønsker å profitere på lovbrudd, jf. Prop. 153 L (2020–2021) punkt 8.3.2.

Forslaget er nærmere omtalt i punkt 9.2.4 i proposisjonen.

Til § 5h

Paragrafen er ny, men viderefører i all hovedsak forskrift 17. desember 2016 nr. 1708 om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter og forskrift 22. januar 2025 nr. 60 om endring i forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter. Det er gjort enkelte språklige og strukturelle endringer for å gjøre paragrafen mer brukervennlig. Endringene innebærer ikke realitetsendringer. Paragrafen må ses i sammenheng med § 5i om kontroll og § 5p om sanksjoner.

Første ledd pålegger oppdragsgiver å stille kontraktsvilkår om at leverandører er tilknyttet en lærlingordning. Oppdragsgiver skal videre stille krav om at minst ti prosent av arbeidet utføres av lærlinger, og at minst én av de som deltar i arbeidet med å oppfylle kontrakten skal være lærling. Kravet gjelder for tjenstekontrakter og kontrakter om bygge- og anleggsarbeider. Kravet må være oppfylt på tidspunktet for oppstart av kontraktsarbeidene. Kravet om bruk av lærlinger er rettet mot hovedleverandøren. Hovedleverandøren står fritt til å oppfylle vilkåret selv eller ved hjelp av underleverandør.

Kravet om at leverandøren skal være tilknyttet en lærlingordning, innebærer at leverandøren må være godkjent lærebedrift, enten i Norge eller i et annet land med lærlingordning.

Andre ledd oppstiller fire kumulative vilkår for når plikten til å stille kontraktsvilkår om bruk av lærlinger inntre. Etter *bokstav a* må kontraktens verdi være lik eller overstige kunngjøringsplikt. Kunngjøringsplikten for tjeneste- og bygge- og anleggskontrakter reguleres i anskaffelsesforskriften. Beregning av anskaffelsens anslåtte verdi reguleres i anskaffelsesforskriften.

Bokstav b oppstiller som vilkår at kontrakten må ha en varighet på minimum tre måneder før plikten inntre.

Bokstav c oppstiller som vilkår at kontraktens hovedelement omfatter arbeider der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev. Dersom verdien av tjenestene eller arbeidene som tilsier bruk av fagarbeider eller faglært svenn er høyere enn verdien av øvrige varer, tjenester eller arbeider som er omfattet av kontrakten, vil dette medføre at det er relevant å stille krav om bruk av lærlinger for tjenestene eller arbeidene. Vurderingen av kontraktens hovedelement skal gjøres etter reglene om blandede anskaffelser i anskaffelsesforskriften.

Bokstav d viser til at det må være et særlig behov for læreplasser. Særlig behov foreligger dersom underdekningen av læreplasser er mer enn ti prosent av søkertallet til læreplasser innenfor et utdanningsprogram.

Det fremgår av *tredje ledd* at utenlandske leverandører kan oppfylle kravet ved å benytte lærlinger fra en lærlingordning i opprinnelseslandet. Dersom opprinnelseslandet ikke har en lærlingordning, kan kravet oppfylles ved å benytte praksiselev fra en opplæringsordning i opprinnelseslandet.

I fjerde ledd fremgår det at kravene etter første ledd ikke gjelder når et slikt kontraktsvilkår er uforholdsmessig sett hen til kontraktens innhold,

omfanget av arbeidet der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev, eller av andre grunner. Bestemmelsen skal sikre at krav om bruk av lærlinger står i forhold til leveransen. Det beror på en konkret helhetsvurdering om det er uforholdsmessig å stille kontraktsvilkår om bruk av lærlinger. Det kan for eksempel være uforholdsmessig å stille krav om bruk av lærlinger dersom kontrakten gjelder arbeid som krever spesialisert kompetanse, eller av andre grunner ikke er egnet for lærlinger. Et annet eksempel er dersom anskaffelsen er en tjenestekontrakt hvor en betydelig del av kontraktsverdien knytter seg til materialkostnader. Kontraktens lave verdi eller korte varighet kan ikke alene medføre at det er uforholdsmessig å stille kontraktsvilkår om bruk av lærlinger, men er momenter som kan inngå i helhetsvurderingen.

Etter *femte ledd bokstav a* kan plikten anses oppfylt dersom leverandøren har gjort reelle forsøk på å inngå lærlingkontrakt uten å lykkes, og at dette dokumenteres. Formålet er å forhindre betydelig merarbeid, økte kostnader og forsinkelser dersom det viser seg at leverandøren ikke klarer å få lærlinger. Etter *bokstav b* skal plikten også anses oppfylt dersom leverandøren ikke kan benytte lærlingen på grunn av forhold som skyldes lærlingen. Dette kan gjelde i tilfeller der lærlingen har sluttet, blitt langvarig syk eller på andre måter ikke er tilgjengelig. Leverandøren må ha gjort forsøk på å inngå kontrakt med ny lærling.

Forslaget er nærmere omtalt i punkt 9.4.4 i proposisjonen.

Til § 5i

Paragrafen er ny, men viderefører i all hovedsak gjeldende regler om krav til å føre kontroll i anskaffelsesforskriften §§ 8-12a og 19-5, forskrift 8. februar 2008 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter mv. § 7, og forskrift 17. desember nr. 1708 om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger i offentlige kontrakter § 9. Deler av bestemmelsen gjennomfører konvensjonsforpliktelser etter ILO 94-konvensjonen (kontroll i forlengelsen av forpliktelsen i § 5e). Endringene i bestemmelsenes ordlyd er ment som en presisering, og innebærer ikke endringer i gjeldende rett.

Første ledd første punktum pålegger oppdragsgiver å føre nødvendig kontroll av om kontraktsvilkårene i §§ 5e første ledd, 5f første ledd, 5g og 5h overholdes. Plikten til å føre kontroll gjelder derfor ikke krav til informasjonsplikt og språkferdigheter i § 5f andre ledd. Kravet til nødvendig-

het legger føringer for innhold og omfang av kravet til kontroll. Med nødvendig kontroll menes at oppdragsgiver skal føre risikobasert kontroll, og oppdragsgiver må vurdere risikoen for brudd på kontraktsforpliktelsene. Utfallet av risikovurderingen avgjør om det er nødvendig med etterfølgende dokumentasjonskontroll av om kontraktsvilkårene overholdes. Videre fremgår det av første ledd *andre punktum* at risikovurderingen og eventuell etterfølgende dokumentasjonsbasert kontroll skal dokumenteres. Dette innebærer at oppdragsgiver i tilstrekkelig grad må sørge for å dokumentere kontrollen, i samsvar med forvaltningsrettslige prinsipper og arkivloven.

Andre ledd fastsetter at leverandør og eventuelle underleverandører, på forespørsel, skal utlevere nødvendig dokumentasjon til oppdragsgiver for å dokumentere overholdelse av kontraktsvilkårene etter §§ 5e, 5f og 5g. Med nødvendig dokumentasjon menes at dokumentasjonen må være egnet til å dokumentere oppfyllelse av de aktuelle kontraktsvilkårene. Personvernregelverket legger føringer for hvilke opplysninger oppdragsgiver og leverandør kan kreve å motta. Leverandøren kan kun utlevere, og oppdragsgiver kan kun motta, personopplysninger som er relevante og nødvendige for at oppdragsgiver kan kontrollere at de konkrete kontraktsforpliktelsene er oppfylt. Paragrafen sikrer at oppdragsgiver har tilstrekkelig behandlingsgrunnlag etter personvernforordningen for behandling av personopplysninger i forbindelse med kontroll på den aktuelle kontrakten.

Forslaget er nærmere omtalt i punkt 9.1.4 i proposisjonen.

Til § 5j

Paragrafen er ny, men viderefører i hovedsak anskaffelsesloven § 6 tredje ledd.

Første ledd fastslår at Arbeidstilsynet fører tilsyn med at oppdragsgiver etterlever pliktene etter §§ 5e, 5f, 5i og 5p. Tilsynet gir pålegg og treffer enkeltvedtak som er nødvendige for gjennomføring av bestemmelsen.

Arbeidsmiljømyndighetenes tilsynsområder og virkemidler fremgår av *første ledd andre punktum*. Henvisningen til arbeidsmiljøloven §§ 18-4, 18-5, 18-6 første, andre, sjette, sjuende og åttende ledd samt §§ 18-7, 18-8, 18-10, 18-10 a, 18-12 og 18-13 innebærer at tilsynet vil kunne benytte de ordinære virkemidler etter arbeidsmiljøloven i tilsynsarbeidet, herunder gi pålegg, benytte tvangsmulkt, illegge overtredelsesgebyr og helt eller del-

vis stanse en virksomhet. Arbeidstilsynet kan også kreve å få utlevert de opplysninger som de anser nødvendige for tilsynet. Etter forslag i Prop. 80 L (2024–2025) *Endringer i arbeidsmiljøloven mv. (Arbeidstilsynets virkemidler)*, ble virkemidlene utvidet til også å omfatte inspeksjonsadgang, opplysningsplikt overfor tredjeparter, overtredelsesgebyr til fysiske personer, politibistand samt bevissikring.

Andre ledd fastslår at Havindustritilsynet innenfor sitt myndighetsområde har tilsvarende tilsynsansvar og myndighet som Arbeidstilsynet etter første ledd i paragrafen.

Forslaget er nærmere omtalt i punkt 9.1.4 i proposisjonen.

Til § 5k

Paragrafen er ny og regulerer begrensninger i antall ledd underleverandører i kontrakter om bygge- og anleggsarbeider eller renholdstjenester. Bestemmelsen viderefører i hovedsak gjeldende bestemmelser i anskaffelsesforskriften §§ 8-13 og 19-3, med justert innslagspunkt og enkelte presiseringer.

Første ledd fastsetter at bestemmelsen gjelder for utførelse av bygge- og anleggsarbeider eller renholdstjenester. Plikten til å stille kontraktsvilkår gjelder kun renholdstjenester som er omfattet av CPV-kode 90910000. Begrensning i antallet ledd gjelder kun for arbeidet som knytter seg til *utførelsen* av renholdstjenester eller bygge- og anleggsarbeidene. Dermed gjelder begrensningen ikke det som knytter seg til planleggingen, herunder prosjektering, rådgivning og andre tilknyttede tjenester.

Videre fremgår det av første ledd at en leverandør maksimalt kan ha to ledd i leverandørkjeden under seg. Dette innebærer at det maksimalt kan være tre ledd i leverandørkjeden. Med antall ledd i leverandørkjeden menes underleverandører i direkte kjede nedover, som gjør arbeid eller yter en tjeneste direkte til kontrakten. Bestemmelsen omfatter ikke vareleverandører eller sidestilte underleverandører med direkte kontrakt med hovedleverandøren. Innleid personell som inngår i underleverandørens arbeidsstokk anses ikke som et eget ledd i leverandørkjeden.

Det fremgår av *andre ledd* at kravet om begrensning i antall ledd i leverandørkjeden gjelder når kontraktens verdi er lik eller overstiger kunngjøringsplikt for vare- og tjenestekontrakter. Innslagspunktet for bygge- og anleggskontrakter skal også følge kunngjøringsplikten for vare- og tjenestekontrakter. Kunngjørings-

plikten for anskaffelser av bygge- og anleggsarbeider og renholdstjenester fremgår av anskaffelsesforskriften.

Tredje ledd gjør unntak fra kravet om maksimalt antall ledd dersom det er nødvendig for å sikre tilstrekkelig konkurranse. Bestemmelsen er endret sammenlignet med gjeldende rett ved presiseringen av at oppdragsgiver *kan åpne for* flere ledd i leverandørkjeden, og at det maksimale antall ledd skal angis i *kontrakten*. Disse presiseringene er ikke ment å innebære realitetsendringer. Dette innebærer at det må være bestemt på forhånd om oppdragsgiver vil åpne for flere ledd i leverandørkjeden enn to. Et behov for flere ledd for å sikre tilstrekkelig konkurranse kan tenkes der oppdragsgiver vet at markedet enten ikke vil respondere eller at det ikke vil bli tilstrekkelig konkurranse dersom det ikke åpnes for lengre leverandørkjeder. Dette kan for eksempel være der markedet er organisert på en slik måte at flere ledd er vanlig.

Etter *fjerde ledd* åpnes det for at oppdragsgiver kan godkjenne flere leverandørledd også etter at kontrakt er inngått, dersom det inntreffer uforutsette omstendigheter. Unntaket skal forhindre at oppdragsgiver må gjennomføre en ny konkurranse hvis uforutsette omstendigheter tvinger frem et nytt leverandørledd for å få oppfylt kontrakten.

Uforutsette omstendigheter kan for eksempel være at det oppdages forurensning i grunnen på en byggeplass, eller andre forhold som medfører behov for ekstra undersøkelser, sikringstiltak eller annet ekstra, uforutsett arbeid. Dersom det i slike tilfeller oppstår behov for å hente inn flere underleverandører med særskilt kompetanse, kan det være aktuelt å godta flere ledd.

Forslaget er nærmere omtalt i punkt 9.3.4 i proposisjonen.

Til § 5l

Paragrafen viderefører i all hovedsak regelen i anskaffelsesforskriften § 7-2 om dokumentasjon av skatteinformasjon. Departementet har også foreslått enkelte språklige og strukturelle endringer for å modernisere og gjøre paragrafen mer brukervennlig. Endringene innebærer ikke realitetsendringer. Bestemmelsen gjelder fra lovens innslagspunkt.

Første ledd første punktum angir at oppdragsgiver skal kreve at den valgte leverandøren gjør tilgjengelig opplysninger eller fremviser attest for skatt og merverdiavgift som dokumenterer etterlevelse av skatte- og avgiftsmessige forhold. Kravet gjelder kun for den valgte leverandøren.

Første ledd *andre punktum* spesifiserer at bestemmelsen kun gjelder for norske leverandører. Med norske leverandører menes virksomheter med norsk organisasjonsnummer. Avgrensningen har bakgrunn i at ikke alle land utsteder tilsvarende informasjon og attester.

Andre ledd stiller krav om at opplysningene eller attesten ikke skal være eldre enn seks måneder fra det tidspunktet oppdragsgiver meddeler hvem som har vunnet kontrakten. Dette er en endring fra dagens bestemmelse, der attestens alder skal beregnes fra tilbudsfristen eller fristen for å levere forespørsel om å delta i konkurransen. Kravet gjelder alderen på attesten, og når den er hentet inn.

Tredje ledd pålegger leverandøren i bygge- og anleggsanskaffelser en plikt til å kreve at underleverandør tilgjengeliggjør eller fremviser attest for skatt og merverdiavgift som dokumenterer etterlevelse av skatte- og avgiftsmessige forhold. Plikten gjelder alle kontrakter i tilknytning til oppdraget som overstiger 300 000 kroner eksklusive merverdiavgift. Plikten gjelder alle kontrakter over terskelen som er nødvendige for å fullføre hovedforpliktelsen til oppdragsgiver.

Fjerde ledd første punktum angir oppdragsgivers rett til å kreve at leverandøren erstatter en underleverandør som ikke leverer dokumentasjon som beskrevet i tredje ledd. Underleverandøren må erstattes med en som kan levere dokumentasjon av skatte- og avgiftsmessige forhold. *Fjerde ledd andre punktum* gir oppdragsgiver rett til å kreve at leverandøren erstatter en underleverandør som ikke har oppfylt sine forpliktelser til å betale skatter og avgifter. *Fjerde ledd tredje punktum* angir at eventuelle økonomiske krav eller omkostninger for øvrig som følge av heving av avtaler med underleverandører i denne forbindelse skal bæres av leverandøren.

Forslaget er nærmere omtalt i punkt 9.5.4 i proposisjonen.

Til § 5m

Paragrafen er ny, men viderefører i hovedsak dagens regel om hensyn til menneskerettigheter i offentlige anskaffelser, men med en annen utforming enn tidligere.

Det fremgår av bestemmelsen at ved anskaffelser hvor det er risiko for brudd på grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, bør oppdragsgiver stille krav eller kriterier for å motvirke at slike brudd oppstår. Paragrafen gjelder for alle anskaffelser som er

omfattet av loven, og gjelder også for forsynings- og konsesjonskontrakter.

I vurderingen av om det foreligger risiko for brudd, må det dreie seg om mer enn en teoretisk risiko. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring har utarbeidet en høyrisikoliste som kan benyttes for å identifisere produktkategorier med risiko for brudd på menneskerettigheter.

Grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold skal forstås på samme måte som i åpenhetsloven § 3 første ledd bokstav b og c.

Bestemmelsen gir en oppfordring til å stille krav eller kriterier, men ingen plikt. Oppdragsgiver må ved utforming av krav og kriterier følge regler som gjelder avhengig av hvilken type kontrakt anskaffelsen gjelder, og om verdien er under eller over EØS-terskelverdiene. For anskaffelser hvor verdien overstiger EØS-terskelverdiene, følger det for eksempel av anskaffelsesforskriften § 15-1 at krav i en kravspesifikasjon skal ha tilknytning til leveransen og stå i forhold til anskaffelsens formål og verdi.

Der oppdragsgiver benytter krav eller kriterier etter bestemmelsen, skal disse stilles med det formål å motvirke brudd på grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold. Dette kan for eksempel være krav eller kriterier som har til formål å forebygge, hindre eller redusere risikoen for slike brudd. Det kreves dermed ikke at de faktisk motvirker brudd på grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold.

Forslaget er nærmere omtalt i punkt 10.4 i proposisjonen.

Til § 5n

Paragrafen er ny, men viderefører anskaffelsesloven § 5 tredje ledd.

Det fremgår av paragrafen at oppdragsgiver skal stille krav til universell utforming i offentlige kontrakter i samsvar med regler fastsatt i forskrift. Paragrafen pålegger ikke oppdragsgiver noen plikter utover de reglene som fastsettes i forskrift. Nærmere regler om krav til universell utforming fremgår blant annet av anskaffelsesforskriften § 15-2 og forsyningsforskriften § 11-2. Det er i tillegg fastsatt regler om universell utforming i anskaffelsesforskriften, forsyningsforskriften, konsesjonskontraktforskriften og forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser.

Forslaget er nærmere omtalt i punkt 6.4.2 i proposisjonen.

Til § 5o

Paragrafen er ny og tydeliggjør at oppdragsgiver kan ivareta innovasjon i sine anskaffelser. Paragrafen viderefører i all hovedsak reguleringen av innovasjon i anskaffelsesloven § 5 andre ledd. Paragrafen gjelder for alle anskaffelser som er omfattet av loven, og gjelder også for forsynings- og konsesjonskontrakter. Bestemmelsen inneholder ingen rettigheter eller plikter.

Det følger av *første ledd første punktum* at oppdragsgiver kan stille egnede krav og kriterier som fremmer innovasjon for å åpne for nye eller vesentlig endrede varer, tjenester, produksjonsmåter med videre. Med krav og kriterier menes krav til leverandørenes kvalifikasjoner, i kravspesifikasjoner, som tildelingskriterier eller som kontraktsvilkår. Av *andre punktum* fremgår det at oppdragsgiver kan åpne for alternative tilbud.

Oppdragsgiver må ved utforming av krav og kriterier følge regler som gjelder avhengig av hvilken type kontrakt anskaffelsen gjelder og om verdien er under eller over EØS-terskelverdiene. For anskaffelser hvor verdien overstiger EØS-terskelverdiene, følger det for eksempel av anskaffelsesforskriften § 15-1 at krav i en kravspesifikasjon skal ha tilknytning til leveransen og stå i forhold til anskaffelsens formål og verdi.

Andre ledd angir bestemte prosedyreformer som kan benyttes for å gjennomføre en innovativ anskaffelse, for eksempel konkurranse med forhandling, innovasjonspartnerskap eller konkur-

ransepreget dialog. Oppstillingen er ikke uttømmende.

Forslaget er nærmere omtalt i punkt 11.4 i proposisjonen.

Til § 5p

Paragrafen er ny, og innebærer at kontrakten skal inneholde egnede sanksjoner for brudd på kontraktsvilkår som ivaretar forpliktelsene i §§ 5e, 5f, 5g, 5h og 5k. Plikten gjelder også der oppdragsgiver velger å stille kontraktsvilkår for å ivareta samfunnshensyn etter §§ 5b, 5c, 5d, og 5m. Deler av bestemmelsen gjennomfører konvensjonsforpliktelser etter ILO 94-konvensjonen (sanksjoner i forlengelsen av forpliktelsen i § 5e).

Egnede sanksjoner innebærer at sanksjonene som velges skal påvirke leverandøren til å oppfylle forpliktelsene. Sanksjonene skal stå i forhold til kontraktsbruddets alvorlighet, og være nødvendige for å sikre overholdelse av kontrakten.

Forslaget er nærmere omtalt i punkt 12.4 i proposisjonen.

Nærings- og fiskeridepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i anskaffelsesloven (samfunnshensyn mv.).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i anskaffelsesloven (samfunnshensyn mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i anskaffelsesloven (samfunnshensyn mv.)

I

I lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser gjøres følgende endringer:

§ 1 skal lyde:

§ 1 *Formål*

Formålet med loven er å fremme effektiv og bærekraftig bruk av samfunnets ressurser. Med bærekraftig menes økonomisk, sosial og miljømessig bærekraft. Loven skal også bidra til at det offentlige opptrer på en tillitvekkende måte.

§ 2 første ledd skal lyde:

Loven gjelder når oppdragsgiver som nevnt i annet ledd inngår vare-, tjeneste- eller bygge- og anleggskontrakter, herunder konsesjonskontrakter, eller gjennomfører plan- og designkonkurranser, med en anslått verdi som er lik eller overstiger 300 000 kroner eksklusive merverdiavgift.

§ 2 tredje ledd nytt andre punktum skal lyde:

Bestemmelsene i §§ 5a til 5p om samfunnshensyn gjelder ikke for forsvars- og sikkerhetsanskaffelser med mindre annet er fastsatt i forskrift med hjemmel i denne loven.

§ 2 tredje ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Bestemmelsene om samfunnshensyn i §§ 5a, 5b, 5c, 5e, 5f, 5g, 5h, 5i, 5j, 5k og 5l gjelder ikke for forsynings- eller konsesjonskontrakter.

Nåværende § 2 tredje ledd andre punktum blir til fjerde punktum.

§ 3 skal lyde:

§ 3 *Rettighetshavere*

Rettighetshavere etter loven er virksomheter etablert

- a. *i Norge*
- b. *i andre EØS-stater, i det omfang de har rettigheter etter EØS-avtalen*
- c. *i en stat som er part til WTO-avtalen om offentlige innkjøp, i det omfang de har rettigheter etter denne avtalen*

d. *i en stat som er part til en annen internasjonal avtale som Norge er forpliktet av, i det omfang de har rettigheter etter den aktuelle avtalen.*

Virksomheter som ikke omfattes av første ledd kan delta i konkurranser om offentlige kontrakter. Disse virksomhetene har likevel ikke rettighetene som følger av denne loven eller forskrifter fastsatt med hjemmel i loven.

Nye §§ 5a til 5p skal lyde:

§ 5a *Plikt til å ha anskaffelsesstrategi og -rutiner*

Oppdragsgiver skal ha en anskaffelsesstrategi for å ivareta de samfunnshensynene i §§ 5b til 5p som er relevante for oppdragsgivers virksomhet. Strategien skal være offentlig tilgjengelig.

Oppdragsgiver skal ha egnede rutiner for å ivareta de samfunnshensynene i §§ 5b til 5p som er relevante for oppdragsgivers virksomhet.

§ 5b *Klima- og miljøhensyn*

Oppdragsgiver skal ta hensyn til klima og miljø i alle anskaffelser for å redusere anskaffelsens samlede klimaavtrykk og miljøbelastning.

I anskaffelser som er kunngjøringspliktige etter forskrifter fastsatt med hjemmel i denne loven, skal oppdragsgiver som vektet tildelingskriteriene vekte klima- og miljøhensyn med minimum tretti prosent. Hvis oppdragsgiver angir tildelingskriteriene i prioritert rekkefølge, skal klima- og miljøhensyn være blant de tre høyest prioriterte. Tildelingskriterier etter første og andre punktum kan erstattes eller kombineres med klima- og miljøkrav i kravspesifikasjonen, dersom dette gir en bedre klima- eller miljøeffekt. Dette skal begrunnes i anskaffelsesdokumentene.

Forpliktelsene etter første og andre ledd gjelder ikke dersom anskaffelsen etter sin art har et uvesentlig klimaavtrykk og miljøbelastning, eller dersom forpliktelsene går på bekostning av vesentlige interesser innenfor helse, sikkerhet eller beredskap. Dette skal begrunnes i anskaffelsesdokumentene.

§ 5c Standardiserte minimumskrav og -kriterier om klima og miljø

Forpliktelsene etter § 5b gjelder ikke dersom oppdragsgiver i lov eller forskrift fastsatt med hjemmel i denne loven er pålagt å stille standardiserte minimumskrav eller -kriterier til klimaavtrykk eller miljøbelastning. Kravene eller kriteriene må gjelde hovedytelsen som anskaffes.

Departementet kan gi forskrift om standardiserte minimumskrav og -kriterier om klimaavtrykk og miljøbelastning.

§ 5d Sikkerhet og beredskap

Oppdragsgiver kan stille krav eller kriterier i alle ledd av en anskaffelsesprosess for å ivareta sikkerhets- og beredskapshensyn. Oppdragsgiver bør vurdere å stille slike krav i anskaffelser der det er relevant.

§ 5e Kontraktsvilkår om lønns- og arbeidsvilkår

I tjeneste- og bygge- og anleggskontrakter skal oppdragsgiver stille kontraktsvilkår om at ansatte og innleide hos leverandør og underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, minst har:

- a. lønns- og arbeidsvilkår som er i samsvar med gjeldende forskrifter om allmenngjort tariffavtale gitt med hjemmel i lov 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjøring av tariffavtaler § 5, eller
- b. lønns- og arbeidsvilkår som er i samsvar med bestemmelser om arbeidstid, lønn, herunder overtidstillegg, skift- og turnustillegg og ulempe-tillegg, og dekning av utgifter til reise, kost og losji i en gjeldende landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransje.

Kravet gjelder når kontraktens verdi er lik eller overstiger kunngjøringsplikt for vare- og tjenestekontrakter.

Oppdragsgiver skal i kontrakten kreve at leverandør og underleverandører på forespørsel dokumenterer overholdelse av kontraktsvilkåret.

§ 5f Kontraktsvilkår om lønns- og arbeidsvilkår i bygge-, anleggs-, og renholdskontrakter

I bygge- og anleggskontrakter og kontrakter om renholdstjenester skal oppdragsgiver stille kontraktsvilkår om at ansatte og innleide hos leverandør og underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten har følgende:

- a. obligatorisk tjenestepensjon i samsvar med lov om obligatorisk tjenestepensjon
- b. HMS-kort i samsvar med krav til HMS-kort fastsatt i forskrifter gitt med hjemmel i arbeidsmiljøloven §§ 1-4 og 4-1 om HMS-kort på bygge- og anleggsplasser og godkjenning av ren-

holdsvirksomheter og om kjøp av renholdstjenester.

I bygge- og anleggskontrakter skal oppdragsgiver i tillegg stille kontraktsvilkår om informasjonsplikt og språkferdigheter i samsvar med krav om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- eller anleggsplasser fastsatt i forskrift gitt med hjemmel i arbeidsmiljøloven §§ 1-4 og 4-1 om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- eller anleggsplasser.

Kravet gjelder når kontraktens verdi er lik eller overstiger kunngjøringsplikt for vare- og tjenestekontrakter.

Oppdragsgiver skal i kontrakten kreve at leverandør og underleverandører på forespørsel dokumenterer overholdelse av kontraktsvilkårene.

§ 5g Kontraktsvilkår om betaling av lønn og annen godtgjørelse via bank eller annet foretak med rett til å drive betalingsformidling

I kontrakter om utførelse av bygge- og anleggsarbeider eller renholdstjenester skal oppdragsgiver stille kontraktsvilkår om at lønn og annen godtgjørelse skal utbetales via bank eller annet foretak med rett til å drive betalingsformidling. Kravet gjelder utbetalinger til ansatte og innleide som direkte medvirker i utførelsen av arbeidet eller tjenesten.

Kravet gjelder når kontraktens verdi er lik eller overstiger kunngjøringsplikt for vare- og tjenestekontrakter.

Oppdragsgiver skal stille kontraktsvilkår om at leverandør og underleverandører på forespørsel dokumenterer overholdelse av kontraktsvilkåret.

Alle avtaler leverandøren inngår om utføring av arbeid under kontrakten, skal inneholde tilsvarende bestemmelser.

Unntaket for andre betalingsmåter i medhold av skatteloven § 6-51 tredje ledd gjelder så langt det passer.

Unntaket i arbeidsmiljøloven § 14-15 annet ledd gjelder så langt det passer.

§ 5h Kontraktsvilkår om bruk av lærlinger

I tjenestekontrakter og kontrakter om bygge- og anleggsarbeider skal oppdragsgiver stille kontraktsvilkår om at leverandør er tilknyttet en lærlingordning. Oppdragsgiver skal også stille kontraktsvilkår om at minst ti prosent av arbeidet utføres av lærlinger, og at minst en av de som deltar i arbeidet med å oppfylle kontrakten skal være lærling.

Kravene etter første ledd gjelder når følgende vilkår er oppfylt:

- a. Kontraktens verdi er lik eller overstiger kunngjøringsplikt.
- b. Kontrakten har en varighet på over tre måneder.

- c. Kontraktens hovedelement omfatter arbeider der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev.
- d. Det er et særlig behov for læreplasser. Med dette menes at underdekningen på læreplasser er mer enn ti prosent av søkertallet til læreplasser innenfor et utdanningsprogram.

Utenlandske leverandører kan oppfylle kontraktsvilkåret ved å benytte lærling fra en lærlingordning i opprinnelseslandet. Dersom opprinnelseslandet ikke har en lærlingordning, kan kontraktsvilkåret oppfylles ved å benytte praksiselev fra en opplæringsordning i opprinnelseslandet.

Kravene etter første ledd gjelder ikke når et slikt kontraktsvilkår er uforholdsmessig sett hen til kontraktens innhold, omfanget av arbeidet der det er relevant å benytte arbeidskraft med fag- eller svennebrev, eller av andre grunner.

Kontraktsvilkåret er oppfylt dersom en leverandør som er tilknyttet en lærlingordning kan dokumentere ett av følgende forhold:

- a. at det er gjort reelle forsøk på å inngå kontrakt med lærling uten å lykkes
- b. at lærlingen ikke kan benyttes i kontraktarbeidet på grunn av forhold med lærlingen og reelle forsøk på å inngå kontrakt med ny lærling ikke har lyktes.

§ 5i Krav til kontroll

Oppdragsgiver skal føre nødvendig kontroll av at kontraktsvilkårene som nevnt i §§ 5e første ledd, 5f første ledd, 5g og 5h overholdes. Risikovurderingen og etterfølgende dokumentasjonskontroll skal dokumenteres.

Leverandører og underleverandører skal på forespørsel utlevere nødvendig dokumentasjon til oppdragsgiver for å dokumentere overholdelse av kontraktsvilkår som nevnt i §§ 5e, 5f og 5g.

§ 5j Tilsyn med krav til lønns- og arbeidsvilkår

Arbeidstilsynet fører innenfor sitt myndighetsområde tilsyn med at pliktene etter §§ 5e, 5f og 5i overholdes. Tilsynet gir pålegg og treffer enkeltvedtak som er nødvendige for gjennomføring av bestemmelsen. Arbeidsmiljøloven §§ 18-4, 18-5, 18-6 første, andre, sjette, sjuende og åttende ledd, samt §§ 18-7, 18-8 og 18-10, 18-10 a, 18-12 og 18-13 får tilsvarende anvendelse.

Havindustritilsynet har innenfor sitt myndighetsområde tilsvarende tilsynsansvar og myndighet.

§ 5k Kontraktsvilkår om begrensning i antall ledd i leverandørkjeden

Oppdragsgiver skal stille kontraktsvilkår om at leverandør ikke har mer enn to ledd i leverandør-

kjeden under seg når leverandøren skal utføre bygge- og anleggsarbeider eller renholdstjenester.

Kravet gjelder når kontraktens verdi er lik eller overstiger kunngjøringsplikt for vare- og tjenestekontrakter.

Oppdragsgiver kan åpne for flere ledd i leverandørkjeden dersom det er nødvendig for å sikre tilstrekkelig konkurranse. Det maksimale antallet ledd skal angis i kontrakten.

Etter at kontrakt er inngått, kan oppdragsgiver godta flere ledd dersom det på grunn av uforutsette omstendigheter er nødvendig for å få gjennomført kontrakten.

§ 5l Dokumentasjon av skatte- og avgiftsmessige forhold

Oppdragsgiver skal kreve at den valgte leverandøren gjør tilgjengelig opplysninger eller fremviser attest for skatt og merverdiavgift som dokumenterer etterlevelse av skatte- og avgiftsmessige forhold. Dette gjelder kun for norske leverandører.

Opplysningene eller attesten skal ikke være eldre enn seks måneder regnet fra den dato oppdragsgiver meddeler hvem som har vunnet kontrakten.

Ved bygge- og anleggskontrakter skal leverandøren kreve at norske underleverandører gjør tilgjengelig opplysninger eller fremviser attest for skatt og merverdiavgift som dokumenterer etterlevelse av skatte- og avgiftsmessige forhold ved inngåelse av kontrakter i tilknytning til oppdraget som overstiger en verdi på 300 000 kroner eksklusive merverdiavgift.

Brudd på leverandørens plikt etter tredje ledd til å kreve dokumentasjon gir oppdragsgiver rett til å kreve at leverandøren erstatter vedkommende underleverandør med en underleverandør som kan levere dokumentasjon av skatte- og avgiftsmessige forhold. Oppdragsgiver kan også kreve at leverandøren erstatter en underleverandør som ikke har oppfylt sine forpliktelser til å betale skatter og avgifter. Eventuelle økonomiske krav fra underleverandører eller omkostninger for øvrig som følge av heving av avtaler med underleverandører i denne forbindelse, skal bæres av leverandøren.

§ 5m Menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold

Ved anskaffelser hvor det er risiko for brudd på grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, bør oppdragsgiver stille krav eller kriterier for å motvirke at slike brudd oppstår.

§ 5n Universell utforming

Oppdragsgiver skal stille krav til universell utforming i offentlige kontrakter i samsvar med regler fastsatt i forskrift i medhold av denne loven.

§ 5o Innovasjon

For å åpne for nye eller vesentlig endrede varer, tjenester, produksjonsmåter mv., kan oppdragsgiver stille egnede krav eller kriterier som fremmer innovasjon. Oppdragsgiver kan også åpne for alternative tilbud.

En innovativ anskaffelse kan eksempelvis skje gjennom bruk av konkurranse med forhandling, innovasjonspartnerskap eller konkurransepreget dialog.

§ 5p Krav om sanksjoner for brudd på kontraktsvilkår om samfunnshensyn

Der oppdragsgiver skal, eller har valgt, å innta kontraktsvilkår for å ivareta samfunnshensyn etter

§§ 5b til 5m, skal oppdragsgiver i kontrakten innta egnede sanksjoner for leverandørens eller underleverandørens brudd på kontraktsvilkårene.

§ 4 oppheves.

§ 5 oppheves.

§ 5a. oppheves.

§ 6 oppheves.

§ 7 oppheves.

II

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 05/2025

