



Høringsnotat – 19. august 2026

Forslag til endring i [forskrift om utslippskrav til kjøretøy ved offentlig anskaffelse til veitransport](#) for å ivareta sikkerhet- og beredskapshensyn og veiledning om sikkerhet og beredskap i offentlige anskaffelser av busstjenester

Innholdsfortegnelse

1.	Innledning	3
2.	Bakgrunn	3
2.1.	Risikovurdering	3
2.2.	Øvrige tiltak	5
3.	Gjeldende rett	5
3.1.	Innledning	5
3.2.	Lov om offentlige anskaffelser	6
3.3.	Direktiv om rene kjøretøy	7
3.4.	Forskrift om utslippskrav til kjøretøy ved offentlig anskaffelse til veitransport.....	8
4.	Departementets forslag til veiledning om anskaffelsesregelverket	9
4.1.	Om veiledningen	9
4.2.	Generell veiledning om sikkerhet og beredskap i offentlige anskaffelser	11
5.	Departementets forslag til endring i nullutslippsforskriften for kjøretøy	11
6.	Økonomiske og administrative konsekvenser	12

1. Innledning

Samferdselsdepartementet har vurdert risikoen ved bruk av busser produsert i land Norge ikke har et sikkerhetspolitisk samarbeid med. Det legges til grunn at den økende andelen busser produsert i land Norge ikke har et sikkerhetspolitisk samarbeid med, ved en eventuell forverret sikkerhets- eller handelspolitisk situasjon, innebærer økt risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser. Uten tiltak vil andelen busser fra land Norge ikke har et sikkerhetspolitisk samarbeid med, kunne øke kraftig de kommende årene. En rekke tiltak vurderes for å adressere denne risikoen. Dette høringsnotatet omfatter to av tiltakene som vi herved ber om høringsinstansenes innspill på.

Det ene tiltaket gjelder forslag til endring i forskrift om utslippskrav til kjøretøy ved offentlig anskaffelse til veitransport (nullutslippsforskriften for kjøretøy)¹. Norge har ambisiøse mål for overgangen til nullutslippskjøretøy og allerede i Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029* ble det satt en rekke måltall for nullutslippskjøretøy, herunder at alle nye bybusser skulle være nullutslippskjøretøy eller bruke biogass i 2025. Tall fra Statens vegvesen viser også at 96,2 % av alle førstegangsregistrerte bybusser i 2025 var gass- eller nullutslippskjøretøy². Departementet ønsker ikke å senke ambisjonsnivået når det gjelder overgangen til nullutslippskjøretøy. Samtidig ser departementet at de strenge miljøkravene har bidratt til en økt andel busser produsert i land Norge ikke har et sikkerhetspolitisk samarbeid med. Andelen busser produsert i land Norge ikke har sikkerhetspolitisk samarbeid med kan fortsette å øke, om det ikke iverksettes tiltak.

Det andre tiltaket gjelder en veileder til fylkeskommunene og eventuelt andre oppdragsgivere om vurdering av sikkerhet og beredskap knyttet til anskaffelser av busser og busstjenester som Samferdselsdepartementet tar sikte på å publisere. Departementet omtaler i dette høringsnotatet de konkrete elementene i denne veiledningen og ber særlig fylkeskommunene om eventuelle innspill til ferdigstillingen av denne veiledningen.

Når det gjelder de øvrige tiltakene som vurderes, vil de kort omtales i høringsnotatet som del av relevant bakgrunnsinformasjon, se punkt 2.2.

2. Bakgrunn

2.1. Risikovurdering

Samferdselsdepartementet har gjennomført en risikovurdering som ser på hvilken risiko busser fra land Norge ikke har et sikkerhetspolitisk samarbeid med, kan utgjøre for nasjonale sikkerhetsinteresser. Busser utgjør en sentral ressurs i den sivile transportberedskapen og er en viktig ressurs for samfunnets evne til å håndtere både hverdagsmobilitet og sivile og militære behov som følger av større hendelser som kriser og krig. Busser har dermed en funksjon for å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser. Det er viktig å avdekke om det er mulig å påvirke moderne bussers funksjon for å ramme Norges ivaretagelse av nasjonale sikkerhetsinteresser knyttet til samfunnsstabilitet og sivile og militære behov i kriser og krig.

¹ Forskrift 20. desember 2022 nr. 2384 om utslippskrav til kjøretøy ved offentlig anskaffelse til veitransport.

² <https://www.vegvesen.no/fag/fokusomrader/baerekraftig-mobilitet/nullutslippsmalene/>

Samferdselsdepartementet har fått kunnskap om hvilke sårbarheter som finnes i moderne kjøretøy, herunder busser. Dette gjelder både med hensyn til hvilke data kjøretøyet samler inn og hvor data lagres, men også hvordan funksjonene til oppkoblede kjøretøy potensielt kan påvirkes direkte. Ett eksempel er hvordan en leverandør av kjøretøyet kan ha direkte tilgang til hvert enkelt kjøretøy for OTA³-oppdateringer og diagnostikk og dermed kunne påvirke kjøretøyet funksjonalitet. Dette er sårbarheter som vil kunne gjelde generelt for alle typer moderne busser, og knytter seg ikke direkte til busser produsert i land Norge ikke har et sikkerhetspolitisk samarbeid med eller kun til elektriske busser.

Moderne busser produsert i land Norge har et sikkerhetspolitisk samarbeid med, kan inneholde komponenter eller utstyr fra land Norge ikke har sikkerhetspolitisk samarbeid med. Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) vurderer imidlertid at muligheten for å legge til rette for sikkerhetstruende virksomhet vil være større der hvor tilnærmet hele verdikjeden, og spesielt de senere stegene, er lokalisert i land Norge ikke har sikkerhetspolitisk samarbeid med og/eller under kontroll av selskap fra slike land.

En annen sårbarhet som følger av dette, er sårbarheter knyttet til leverandøravhengighet og konsentrasjonsrisiko. Ved å anskaffe busser fra én leverandør eller fra noen få leverandører fra ett land, kan tilbydere av busstjenester bli sårbare fordi de i større grad er avhengige av enkeltleverandører, og deres vilje til å opprettholde digitale og fysiske forsyningslinjer. Ved en økende andel busser produsert av en enkelt leverandør eller noen få fra ett enkelt land, kan også vår evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser svekkes, f.eks. ved at et digitalt angrep mot enkeltleverandører kan sette en betydelig andel av den norske bussflåten ut av funksjon. Statens vegvesen har estimert at uten tiltak så vil andelen busser fra land Norge ikke har et sikkerhetspolitisk samarbeid med være på om lag 60 % innen 2033.

Et eksempel på et land som har stor produksjon av moderne kjøretøy og fortrinnsvis batterielektriske kjøretøy, er Kina. Ifølge E-tjenestens åpne trusselvurdering⁴ har Kina nå en dominerende posisjon i verdikjeder innenfor forsvarsmateriell, teknologiutvikling og energi. Innenfor produksjon av batterielektriske kjøretøy er produksjonen betydelig, og enn så lenge er det vanskelig for europeiske produsenter å konkurrere mot de kinesiske. NSM vurderer at Kinas rolle i leverandørkjeden for moderne kjøretøy er betydelig, særlig innen kritiske komponenter som batterier, halvledere og sjeldne jordarter. Denne avhengigheten skaper usikkerhet i forsyningssikkerheten. I et tenkt scenario hvor Kina innfører restriksjoner på eksport av viktige materialer eller komponenter, kan det føre til alvorlige forsinkelser og kostnadsøkninger for bilprodusenter globalt. Leverandørkjeden for komponenter som batterier, halvledere og sjeldne jordarter kan også ramme norsk industri, for eksempel produksjon av forsvarsmateriell.

Selv om årets trusselvurdering fra PST⁵ bemerker at kinesiske sikkerhets- og etterretningstjenester har økt evne til å drive etterretning og til å gjennomføre cyberoperasjoner, vurderes det som lite sannsynlig at kinesiske aktører vil gjennomføre direkte cyberangrep mot egne kjøretøysmerker.

³ Over the air (OTA). Programvare i bussene kan oppdateres trådløst av produsenten.

⁴ Fokus 2026

⁵ PSTs Nasjonal trusselvurdering 2026

Det kan likevel ikke utelukkes at digitale angrep mot den norske bussparken, uavhengig av produksjonsland, *kan* utføres. Risikoen som busser fra land Norge ikke har et sikkerhetspolitisk samarbeid med utgjør, kan øke dersom andelen busser konsentreres mot en eller få leverandører og/eller produsentland. Tilsvarende kan risikoen for nasjonale sikkerhetsinteresser øke som en konsekvens av en forverret sikkerhets- eller handelspolitisk krise. Verdien som busstransport har for nasjonale sikkerhetsinteresser vil også øke i takt med en forverret sikkerhetspolitisk situasjon, fordi flere aktører som ivaretar viktige beredskapshensyn i slike situasjoner vil ha behov for busstransport. Ett eksempel er ved evakuering av sivile og transport av militært personell. Dette taler for at sårbarhetsreducerende tiltak innføres.

2.2. Øvrige tiltak

I tillegg til forslagene vi ber om innspill på i dette høringsnotatet, jobber departementet med andre tiltak for å redusere risikoen knyttet til busser fra land vi ikke har et sikkerhetspolitisk samarbeid med. Selv om disse tiltakene ikke er på høring, kan det være nyttig å kjenne til for høringsinstansene, og vi omtaler derfor enkelte av disse tiltakene kort i høringsnotatet.

Departementet har igangsatt kunnskapsoppbygning og utredning av eventuelle kjøretøytekniske tiltak som kan redusere risikoen ved bruk av busser fra land Norge ikke har sikkerhetspolitisk samarbeid med. På nåværende tidspunkt gjør mangelen på kunnskap det krevende å vurdere både muligheten for og hensiktsmessigheten av kjøretøytekniske tiltak. Departementet har derfor tatt initiativ til å forsterke kunnskap og kompetanse om eventuelle kjøretøytekniske tiltak i Statens vegvesen, som vil ha dialog med NSM og relevante bransjeaktører, som Kollektivtrafikkforeningen, Ruter, NHO Transport og Vy Buss.

Formålet med kunnskapsoppbyggingen er å få bedre kunnskap om hvilken informasjon og hvilke data som sendes fra bussene, og hvilke sårbarheter dette kan medføre. Målet er at kunnskapen skal bidra til bedre grunnlag for å vurdere nasjonale tiltak som kan gjøre bussene sikrere, herunder vurdere tiltak som begrenser muligheten for uønsket påvirkning og som reduserer risiko ved bruk. Det vil også vurderes hvilket handlingsrom som finnes for nasjonale tiltak innenfor det harmoniserte europeiske regelverket som følger av EØS-avtalen og mulighetene for et mer målrettet samarbeid med andre lands myndigheter for å utvikle det internasjonale regelverket. Arbeidet vil sees i sammenheng med liknende utfordringer knyttet til personbiler og andre moderne motorvogner.

3. Gjeldende rett

3.1. Innledning

Fylkeskommunene er ansvarlig myndighet for den fylkeskommunale kollektivtransporten. De sørger for busstjenestetilbudet i Norge gjennom offentlige anskaffelser. Busser som anskaffes for å oppfylle krav fastsatt i offentlige kontrakter om kollektivtransport, utgjør følgelig en stor del av bussene i Norge. Offentlige oppdragsgivere av kollektivtransport anskaffer i hovedsak busstjenester i byområdene, og stiller følgelig i hovedsak krav til bybusser, der det i dag gjelder et forskriftskrav om utslippsfrie busser.

I Norge stod bussene for transport av drøyt 459 mill. passasjerer i 2025, noe som tilsvarer 82 bussreiser i snitt per innbygger per år. Av disse stod fylkeskommunale bussruter for 453 mill., mens kommersielle bussruter transporterte drøyt 6,1 mill. passasjerer. Antallet busspassasjerer har økt med 60 % i perioden 2020 til 2025. Økningen var særskilt på grunn av pandemien. Ingen andre transportformer hadde samme økning.

Buss i tusen passasjerer	2020	2021	2022	2023	2024	2025
I alt	290 659	307 424	386 951	439 424	442 015	459 107
Kommersielle ruter	3 260	2 494	4 995	6 195	6 487	6 124
Fylkeskommunale ruter	287 399	304 930	381 956	433 229	435 528	452 983

Tabell 1 Kilde: SSB – statistikkbanken 11570

Når fylkeskommunene anskaffer busstjenester er de underlagt regelverket for offentlige anskaffelser, herunder lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven). Det er videre egne miljøkrav for busser/busstjenester anskaffet gjennom offentlige anskaffelser i nullutslippsforskriften for kjøretøy. Forskriften er hjemlet i anskaffelsesloven og gjennomfører EU direktiv 2009/33/EF og endringsdirektiv (EU) 2019/116, som også stiller krav til Norges andel av nullutslippskjøretøy i ulike kjøretøykategorier.

3.2. Lov om offentlige anskaffelser

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 en gjennomføring av EØS-rettslige forpliktelser.

Anskaffelsesloven ble nylig endret, jf. Prop. 147 L (2024-2025) Lov om endringer i anskaffelsesloven (samfunnshensyn mv.). Prop. 147 L (2024-2025) ble vedtatt av Stortinget 5. februar 2026 og endringene trådte i kraft 1. juli 2026. Før endringen ga anskaffelsesregelverket oppdragsgiver mulighet til å stille krav og kriterier til beredskap og nasjonal sikkerhet i offentlige anskaffelser der det er relevant. Ny § 5d tydeliggjør at det kan stilles krav og kriterier til sikkerhet og beredskap i offentlige anskaffelser. Den nye bestemmelsen endrer ikke oppdragsgivers handlingsrom, men skal skape bevissthet hos oppdragsgiver om å vurdere i forkant om det er særlige sikkerhets- og beredskapshensyn som er relevante i en konkret anskaffelse, jf. Prop. 147 L (2025-2026) s. 97. Ordlyden i ny § 5d er følgende:

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.

Bestemmelsen gjelder også i anskaffelse av busstjenester, og oppdragsgiveren kan stille krav og bør vurdere om det er relevant. Ved anskaffelse av busstjenester er det likevel klare krav til hvilke busser som kan benyttes i nullutslippsforskriften for kjøretøy. Forskriften åpner ikke i dag for unntak fra disse kravene av hensyn til sikkerhet og beredskap.

Lovendringene vedtatt i Prop. 147 L (2024-2025) inneholder også et nytt unntak fra hovedregelen om 30 % vekting av klima- og miljøhensyn dersom forpliktelsene går på bekostning av vesentlige interesser innenfor helse, sikkerhet eller beredskap, jf. ny § 5b tredje ledd. I tillegg er det vedtatt en ny bestemmelse som klargjør forholdet mellom hovedregelen om 30 % vekting i anskaffelsesloven § 5b, og standardiserte minimumskrav eller -kriterier. Det følger av anskaffelsesloven § 5c første ledd at klima- og miljøforpliktelsene etter § 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. Forutsetningen er at kravene eller kriteriene må gjelde hovedytelsen som anskaffes. For busstjenester vil det følgelig være kravene i forskriften om utslippskrav til kjøretøy, og ikke ny § 5b, som er førende for miljøkravene, jf. ny § 5c.

3.3. Direktiv om rene kjøretøy

Utslippskravene i nullutslippsforskriften for kjøretøy er nasjonale, men Norge er også gjennom EØS-avtalen forpliktet av direktiv 2009/33/EF av 23. april 2009 om fremming av rene og energieffektive veigående motorvogner, endret ved direktiv (EU) 2019/1161, til å sikre at en viss andel av bussanskaffelsene er utslippsfrie. Direktivet stiller krav om en minimumsandel «rene» kjøretøy for offentlige anskaffelser av både tunge og lette kjøretøy.

Tabell 4 i vedlegget til direktiv (EU) 2019/1161 angir minstemål for anskaffelser, angitt som andelen av rene tunge kjøretøyer i det samlede antallet tunge kjøretøyer anskaffet gjennom offentlige anskaffelser. Målene varierer for ulike medlemsland. For Norge skal andelen anskaffede rene busser gjennom offentlige anskaffelser i kjøretøygruppe M3 (busser klasse I og II) fra 1. januar 2026 til 31. desember 2030 utgjøre 65 %. Norge har følgelig valgt å stille mer ambisiøse mål enn det som følger av direktivet, gjennom krav om 100 % nullutslippsteknologi i nullutslippsforskriften for kjøretøy § 3.

Etter direktiv (EU) 2019/1161 er busser som bruker følgende teknologier/drivstoff «rene» busser, jf. artikkel 4 nr. 4 bokstav b, som igjen viser til definisjonen i artikkel 2 nr. 1 og 2 i direktiv 2014/94/EU⁶:

- elektrisitet
- hydrogen
- biodrivstoff (som ikke innebærer en høy risiko for arealbruksendringer)
- syntetisk og parafinsk drivstoff
- naturgass, inkludert biometan (både CNG og LNG)
- petroleumsgass (LPG)

Videre er «tungt nullutslippskjøretøy» definert i artikkel 4 nr. 5 som et rent kjøretøy som definert i artikkel 4 bokstav b, uten forbrenningsmotor, eller med en forbrenningsmotor som slipper ut mindre enn 1 g CO₂/kWh eller mindre enn 1 g CO₂/km.

⁶ Direktiv 2014/94/EU er opphevet i EU og erstattet av forordning (EU) 2023/1804 (AFIR). AFIR er ennå ikke tatt inn i EØS-avtalen. Definisjonen i direktivet og forordningen er likevel sammenfallende på dette punktet.

Det følger videre av tabell 4 i direktiv (EU) 2019/1161 at halvparten av minstemålet for andelen av rene busser skal nås ved å anskaffe nullutslippsbusser som definert i artikkel 4 nr. 5.

3.4. Forskrift om utslippskrav til kjøretøy ved offentlig anskaffelse til veitransport

Nullutslippsforskriften for kjøretøy er hjemlet i anskaffelsesloven og yrkestransportloven. Forskriften gjelder kontrakter for alle anskaffelser av kjøretøy til veitransport, med ulike utslippskrav for ulike kjøretøy. Forskriften stiller krav om nullutslipp ved offentlig anskaffelse av busser klasse I og II til veitransport.

Forskriftens formål er å sikre at offentlig anskaffelse av kjøretøy bidrar til å fremme og stimulere markedet for nullutslippsløsninger i veitransporten. Fylkeskommunene og kollektivselskapene oppfyller i all hovedsak kravet i forskriften ved å stille krav om nullutslipp i anskaffelsesdokumentene når de kunngjør en konkurranse.

Miljøkravene følger av forskriftens § 3:

Offentlig oppdragsgiver, operatør og deres underleverandører som nevnt i § 2 annet ledd skal stille følgende miljøkrav ved anskaffelse av:

- a. Personbil (M1): 0 g CO₂/km
- b. Varebil (N1-I, N1-II og N1-III): 0 g CO₂/km
- c. Buss (M2 og M3): Euro VI
- d. Buss (M3 klasse I): 0 g CO₂/km
- e. Buss (M3 klasse II) og minibuss (M2) med ståplasser: 0 g CO₂/km
- f. Lastebil (N2 og N3): Euro VI

Denne høringen omhandler miljøkravene som gjelder for buss klasse M3, § 3 bokstav d. og e. M2 er en minibuss med tillatt totalvekt på maks 5 000 kg og med minst 10 sitteplasser. M3 er en buss med tillatt totalvekt over 5 000 kg og med minst 10 sitteplasser. M3 er videre delt inn i underklasser. For busser med kapasitet til mer enn 22 passasjerer i tillegg til føreren er det tre bussklasser, Klasse I, Klasse II og Klasse III.

Klasse I er busser som gjerne brukes i bytrafikk. Dette er busser som er konstruert med områder for stående passasjerer og lave gulv for å gi mulighet for hyppige av- og påstigninger. Det er i utgangspunktet ikke et krav om setebelte i bussene, utover for sjåføren.

Klasse II er busser som gjerne brukes i bynære områder og langdistansetrafikk. Bussene er i hovedsak konstruert for å transportere sittende passasjerer og alle setene skal være utstyrt med setebelte. Det er tillatt med stående passasjerer i midtgangen og/eller et område som ikke er større enn det som er avsatt til to dobbeltseter.

Klasse III er busser for langdistansetrafikk som er konstruert utelukkende med sitteplasser.

Det er klasse I og II som etter forskriften har krav om nullutslippsteknologi med utslipp på 0 g CO₂/km, jf. § 3.

Det er enkelte unntak fra miljøkravet i § 3. Unntakene følger av § 4, som lyder:

- a. *primærbehovet for anskaffelsen ikke kan dekkes ved kjøretøy som definert i § 3*
- b. *tilstrekkelig ladeinfrastruktur ikke er tilgjengelig*
- c. *buss som bruker biogass*
- d. *behovet skal dekkes ved anskaffelse av brukt kjøretøy og markedet ikke kan tilby brukt kjøretøy som oppfyller kravene i § 3*
- e. *virksomheten er bundet av en rammeavtale inngått før forskriftens ikrafttredelse som hindrer dem i å anskaffe kjøretøy som oppfyller kravene i § 3.*

Anskaffelse av kjøretøy som ikke kan oppfylle miljøkrav i § 3, skal uansett ha lavest mulig CO₂ utslipp og muligheten for bruk av biogass kan vurderes.

Offentlige innkjøpere anskaffer i hovedsak busser/busstjenester i kategori I og II (bybusser). Offentlig anskaffelse av busser i kategori III, langdistansebusser, forekommer også, men det er i større grad kommersielle selskaper som kjøper og opererer busser i denne kategorien. Som følge av dette er det i Norge tilnærmet 100 % nullutslipp på førstegangsregistrerte bybusser i dag.

Kravene i forskriften har bidratt til en økt andel busser i den norske bussflåten fra land Norge ikke har et sikkerhetspolitisk samarbeid med.

4. Departementets forslag til veiledning om anskaffelsesregelverket

4.1. Om veiledningen

Som følge av risikovurderingen beskrevet i punkt 2.1 tar Samferdselsdepartementet sikte på å utarbeide en veileder til fylkeskommuner og andre oppdragsgivere som anskaffer busser/busstjenester. En slik veileder vil kunne gi fylkeskommunene støtte til å ivareta hensyn til sikkerhet og beredskap i sine bussanskaffelser.

Dagens regelverk om offentlige anskaffelser gir, som omtalt i punkt 3.2, mulighet til å stille krav i anskaffelsen begrunnet i hensyn til sikkerhet og beredskap, og til å avvise leverandører som kan innebære en trussel mot nasjonal sikkerhet.⁷ Informasjon departementet har mottatt indikerer at fylkeskommunene i liten grad bruker denne muligheten.

Som allerede nevnt, tydeliggjøres denne muligheten i ny § 5d i anskaffelsesloven. Samferdselsdepartementet vil derfor nå oppfordre fylkeskommuner og andre oppdragsgivere til å stille krav og kriterier knyttet til sikkerhet og beredskap i sine anskaffelser av

⁷ Prop. 147 L (2024-2025) kapittel 7

busstjenester. Dette er begrunnet i behovet for å redusere risiko knyttet til avhengighet og konsentrasjon.

I veilederen tar Samferdselsdepartementet sikte på å anbefale at offentlige oppdragsgivere i sine bussanskaffelser:

- Legger til grunn at en vesentlig andel av bussene som opererer i den fylkeskommunale kollektivtransporten skal komme fra land Norge har et sikkerhetspolitisk samarbeid med.
- Legger vekt på risikoen ved å benytte seg av busser fra en/få produsenter og land (diversifisering).
- Legger vekt på risiko for forstyrrelser i verdikjeden og tilgang på kritiske komponenter ved valg av leverandør av busstjenester.

Både den enkelte tilbyder av transporttjenester og samfunnet i stort vil være sårbare dersom opprettholdelse av busstjenesten i stor grad avhenger av velfungerende leveranser fra én eller veldig få tilbydere, eventuelt flere tilbydere fra enkeltland som Norge ikke har sikkerhetspolitisk samarbeid med. Denne sårbarheten øker nødvendigvis i takt med at konsentrasjonen av kjøretøy fra land Norge ikke har et sikkerhetspolitisk samarbeid med øker. Busstransport kan stanses eller reduseres gjennom f.eks. dataangrep eller tilbakehold av komponenter eller service, og dermed forsinke både drift, leveranse og vedlikehold av den eksisterende bussparken.

For å redusere leverandøravhengighet og konsentrasjonsrisiko, vurderer Samferdselsdepartementet at det er behov for å innføre tiltak som reduserer andelen busser fra land Norge ikke har et sikkerhetspolitisk samarbeid med i Norge i fremtiden. En veileder som blant annet anbefaler at en vesentlig andel av bussene som opererer i den fylkeskommunale kollektivtransporten skal komme fra land Norge har et sikkerhetspolitisk samarbeid med, og diversifisering i produsenter som benyttes, vil kunne bidra til å spre risikoen for påvirkning og/eller sabotasje av moderne busser, og avhengigheten til én enkelt statlig aktør og/eller leverandør. Ulike kjøretøymodeller vil også kunne ha ulike sårbarheter som kan utnyttes av trusselaktører gjennom f.eks. dataangrep, men sannsynligheten for at noen kan påvirke eller sabotere alle moderne kjøretøy vil være mindre.

Tiltak for å redusere konsentrasjonsrisiko og avhengighet til leverandører, anses som nødvendig å gjennomføre, uavhengig av hva utredningen av kjøretøytekniske tiltak, omtalt i punkt 2.2., viser. Når bussene først er anskaffet, vil det ta tid før de igjen byttes ut og andelen reduseres. Det er vanskelig å avdekke sårbarheter i programvaren til moderne kjøretøy. Programvare oppdateres «Over-the-air» (OTA), trådløst over internett. NSM viser også til at det kan legges inn skjulte bakdører i digitale komponenter for å utnytte tilgangen på et senere tidspunkt.⁸ NSM advarer også i sin trussel- og sikkerhetsvurdering fra 2026 om økt konsentrasjonsrisiko, og peker på at trusselaktører kan utnytte høy konsentrasjonsrisiko til å utøve politisk og økonomisk press.⁹

⁸ NSM, Risiko 2026, 32

⁹ NSM, Risiko 2026, 32

Veiledningen er videre i tråd med signaler fra EU-kommisjonen som også har varslet at de vil utforske muligheten for å oppmuntre selskaper i høyrisikosektorer til å sikre forsyninger fra minst to ulike leverandører for å begrense eksponering mot én dominerende leverandør.

Når det gjelder andelen busser som kan komme fra land Norge ikke har et sikkerhetspolitisk samarbeid med, ber departementet særlig om høringsinstansenes vurdering av om det er behov for en maksimalgrense, og hva denne grensen eventuelt bør være. I tillegg ber vi om en vurdering av om det er behov for geografisk differensiering mht. dette.

I veilederen tas det sikte på å presisere at følgende land skal likestilles med land vi har et sikkerhetspolitisk samarbeid med:

- Land Norge har en handelsavtale med, og avtalen oppstiller forpliktelser for Norge om offentlige anskaffelser av busser
- Land som er parter i WTOs avtale om offentlige anskaffelser (GPA) og som Norge iht. avtalen har forpliktelser overfor som omfatter anskaffelser av busser

Vi ber om høringsinstansenes vurdering av utforming, og eventuell effekt av en slik avgrensning.

4.2. Generell veiledning om sikkerhet og beredskap i offentlige anskaffelser

Departementet vil også nevne at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har fått i oppdrag å utarbeide veiledning om ivaretagelse av sikkerhets- og beredskapshensyn i offentlige anskaffelser. Dette er et oppdrag de har fått som følge av Totalberedskapsmeldingen og de nevnte endringene i anskaffelsesloven. Målgruppen for veiledningen er offentlige oppdragsgivere som omfattes av anskaffelsesloven, og veiledningen skal blant annet identifisere i hvilke anskaffelser det er særlig relevant og nødvendig å vektlegge sikkerhet og beredskap. Veiledningen fra DFØ og DSB skal være ferdig innen utløpet av 2026. Denne veiledningen vil også være relevant for fylkeskommuner og andre som anskaffer busstjenester, men den vil ikke være avgrenset til anskaffelse av busser/busstjenester, slik som veilederen som foreslås i punkt 4.1.

5. Departementets forslag til endring i nullutslippsforskriften for kjøretøy

Som følge av at departementet tar sikte på å anbefale fylkeskommunene og andre oppdragsgivere å begrense andelen av busser fra land Norge ikke har et sikkerhetspolitisk samarbeid med, samt å benytte seg av busser fra flere produsenter og land, kan det være en risiko for at det blir vanskelig å anskaffe nok busser som oppfyller miljøkravene som følger av nullutslippsforskriften for kjøretøy § 3 bokstav d og e. I en tid preget av økt internasjonal uro, er det viktig at klima- og miljøbestemmelser ikke er til hinder for å sikre nødvendig sikkerhet og beredskap. Departementet foreslår derfor at det innføres et unntak fra nullutslippsforskriften for kjøretøy der det er nødvendig for å ivareta hensynet til sikkerhet og beredskap.

Departementet foreslår at det i listen med unntak i forskriftens § 4, tas inn følgende unntak som en ny bokstav f:

«det er nødvendig for å ivareta nødvendige sikkerhets- og beredskapshensyn. Dette unntaket gjelder bare for buss M3 klasse I og II.»

Forslaget vil åpne opp for at innkjøpere kan fravike kravet til nullutslipp ved anskaffelse av bybusser, for å ivareta nødvendige sikkerhets- og beredskapshensyn.

I Prop. L 147 (2025-2026) under merknaden til § 5b, på side 101, står det «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».

Samferdselsdepartementet forventer at fylkeskommunene og andre oppdragsgivere foretar grundige vurderinger av behovet for å ivareta nødvendige interesser knyttet til sikkerhet og beredskap, og at anbefalingen fra departementet, omtalt i punkt 4.1, bør legges til grunn i en slik vurdering.

Terskelen for å avvike fra nullutslippskravet i § 3 skal ligge høyt, og det bør etterstrebes å ivareta hensyn til sikkerhet og beredskap, og samtidig overholde utslippskravene i forskriftens § 3.

Dersom fylkeskommunen har en andel av busser fra land Norge ikke har et sikkerhetspolitisk samarbeid med som overstiger anbefalingene foreslått i punkt 4.1, forventes det at det i første omgang etterstrebes å stille krav i anskaffelsen om bruk av elektriske busser fra land Norge har et sikkerhetspolitisk samarbeid med. Dersom det ikke er teknisk gjennomførbart eller det medfører betydelig høyere merkostnader med hel-elektriske busser i disse landene, forventes det at det i tråd med siste avsnitt i dagens § 4, etterstrebes å anskaffe busser fra land Norge har et sikkerhetspolitisk samarbeid med, med lavest mulig CO₂-utslipp, og at muligheten for å bruke biogass vurderes.

Sårbarhetene ligger, som omtalt i punkt 2.1, ikke i at bussene er elektriske, men i moderne busser generelt. Hensynet til sikkerhet og beredskap vil følgelig ikke ivaretas gjennom at det anskaffes busser med annen drivlinje fra land Norge ikke har et sikkerhetspolitisk samarbeid med.

Forslaget til endring er begrenset til kun å gjelde for buss M3 klasse I og II, og ikke øvrige kjøretøy. Dette er som følge av den verdien busstransport vurderes å ha, ref. punkt 2.1.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser

Endringer i utslippskrav til busser i offentlig anskaffelse og veiledning knyttet til sikkerhet og beredskap kan føre til merkostnader for fylkeskommunene. Det er vanskelig å anslå hva en ev. endring i kravstilling vil medføre av merkostnader. Det foreslåtte unntaket fra nullutslippsforskriften som innebærer at fylkeskommunene kan velge dieselbuss der det ikke er teknisk gjennomførbart eller det medfører betydelige merkostnader å velge hel-elektrisk, trekker derimot merkostnadene ned. Likeledes vil det å ha bedre kontroll på egne innsatsfaktorer og verdikjeder trolig bidra til å redusere risikoen for uheldige konsekvenser og

potensielle merkostnader i en krisesituasjon. Samferdselsdepartementet vil be om høringsinstansenes innspill på hva forslaget til endret kravstilling og veiledning vil kunne medføre av kostnader. Det bes også om høringsinstansenes vurdering av om kostnadene ved tiltakene står i et rimelig forhold til nytten.

Infrastrukturen som etableres i dag er i byene i stor grad rettet mot elektriske busser. Departementet ønsker høringsinstansenes syn på om det å åpne for busser med annen drivlinje vil kunne være problematisk i lys av at infrastrukturen nå i stor grad er rigget for elektriske busser.

Departementet vurderer utslippseffekten av tiltaket som lav, men usikker. Departementet vurderer konkurransesituasjonen for bussprodusenter i land Norge har et sikkerhetspolitisk samarbeid med som usikker på kort sikt. Det er usikkert om fylkeskommunene på kort sikt kan oppfylle kravet ved anskaffelse av elektriske busser fra produsenter i land Norge har et sikkerhetspolitisk samarbeid med. I så fall er utslippseffekten av innføring av det nye unntaket også usikker. Departementet vurderer at elektriske busser vil bli stadig mer konkurransedyktige på lengre sikt og at bussparken blir nullutslipp uansett om bussene er produsert i land Norge har sikkerhetspolitisk samarbeid med eller ikke.

Alle europeiske land er omfattet av direktiv om rene kjøretøy, og vil ha egne nasjonale krav om en viss andel nullutslippsbusser. Departementet ber om høringsinstansenes vurdering av produksjonen av null- og lavutslippsbusser i Europa og andre land Norge har et sikkerhetspolitisk samarbeid med, og forventningen til denne produksjonen i årene som kommer, både knyttet til produksjonskapasitet og pris.