

Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep

0032 OSLO

Til høring - endring av lov og forskrifter om offentlige anskaffelser - høringsfrist 17.06.2015

Nordland fylkeskommune viser til høring av 17.3.2015 om forslag om endringer av lov om offentlige anskaffelser og tilhørende forskrifter som ledd i gjennomføringene av tre nye anskaffelsesdirektiver.

Fylkesrådet i Nordland har den 15.6.2015 i sak 177/2015 behandlet høringen og fattet følgende vedtak som innspill til høringen:

«

1. *Fylkesrådet i Nordland slutter seg i det vesentlige til forslaget om endringer i anskaffelsesregelverket som følger av direktiv 2014/24/EU, 2014/25/EU og 2014/23/EU, sendt på høring den 17.3.2015. Fylkesrådet har følgende merknader til forslaget:*

Fylkesrådet er positiv til departementets endringsforslag hva gjelder å erstatte forskriftens § 3-11 med en lovhjemmel til å lage en egen forskrift om bruk av lærlinger. Det er viktig at det offentlige sørger for lærlingplasser gjennom sine anskaffelser, og at oppdragsgivere gis frihet til å velge å benytte slike krav ved kontraktsgjennomføringen.

Fylkesrådet vurderer det slik at en forskrift vil kunne gjøre det enklere og mer forutberegnelig både for leverandører, oppdragsgivere og lærlinger å avklare i hvilke tilfeller det er lovlig og forventet at det offentlige stiller krav om bruk lærlinger ved sine anskaffelser. Det bemerkes i denne sammenheng at det er nødvendig med klare bestemmelser som gir oppdragsgiver frihet til å benytte krav om tilknytning til lærlingordning som kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier og konkrete krav til bruk av lærlinger i kontraktperioden.

Videre er fylkesrådet ikke enig i departementets forslag om å innføre strengere nasjonale terskelverdier i tilknytning til konsesjonskontrakter og bygge- og anleggskontrakter under forsyningsdirektivet.

Fylkesrådet mener at Norge ikke bør innføre nasjonale terskelverdier som er lavere enn direktivene foreskriver da dette vil begrense handlingsrommet til oppdragsgivere unødig.

2. *Fylkesrådet mener at det bør innføres en plikt for alle offentlige oppdragsgivere, for de*

Adresse: Postmottak Tlf.: 75 65 04 44
Fylkeshuset E-post: post@nfk.no
8048 Bodø

Økonomi
Innkjøp
Marthe Røst
Tlf: 75 65 04 47

Besøksadresse: Moloveien 16

tilfeller der norsk lovgiver stiller særnorske miljøkrav til norske bedrifters produksjon av varer, til å stille de samme kravene ved anskaffelser av slike produkter.

3. Fylkesrådet i Nordland tar de øvrige delene av forslaget til orientering.»

Med vennlig hilsen

Marthe Røst
saksbehandler

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke underskrift.

Hovedmottakere:

Nærings- og
fiskeridepartementet

Postboks 8090 Dep

0032

OSLO

Saksnummer	Utvalg/komite	Dato
177/2015	Fylkesrådet	15.06.2015

Høring om endringer i anskaffelsesregelverket

Sammendrag

Departementet har sendt på høring fire høringsnotat om endringer i anskaffelsesregelverket som følge av at det er vedtatt tre nye EU-direktiver av betydning for regelverket om offentlige anskaffelser.

Høringsnotatene omhandler noe annet enn de forslag til forenkling av særnorsk del av lov og forskrift om offentlige anskaffelser som nylig har vært på høring (NOU 2014:4), se FT-sak 119/2014.

Endringsforslagene gjennomgås i det følgende. Det knyttes kommentarer til de endringsforslag som gjelder innføring av strengere terskelverdier for kunngjøring av kontrakter under forskrift om anskaffelser i forsyningssektoren og for konsesjonskontrakter. Videre knyttes det kommentarer til adgangen til å benytte krav om tilknytning til lærlingordning ved offentlige anskaffelser.

Frist for å avgi høringssvar er 17.06.2015.

Bakgrunn

Den 26. februar 2014 vedtok EU tre nye direktiver om offentlige anskaffelser:

- Direktiv 2014/24/EU, som erstatter direktiv 2004/18/EF. Sistnevnte er i Norge gjennomført i forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr 402.
- Direktiv 2014/25/EU, som erstatter direktiv 2004/17/EF. Sistnevnte er i Norge gjennomført i forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene av 7. april 2006 nr 403 (forsyningsforskriften).
- Direktiv 2014/23/EU, som er et nytt direktiv om konsesjonskontrakter. Slike kontrakter er i dag i all hovedsak unntatt fra anskaffelsesregelverket.

Formålet med revisjonsprosessen har fra EUs side vært å bidra til økt fleksibilitet, redusere administrative byrder samt å skape større rettslig klarhet. I tillegg har man ønsket å gi økte muligheter til å ivareta andre samfunnshensyn, slik som miljø, sosiale hensyn, innovasjon og lettere tilgang til offentlige kontrakter for små og mellomstore bedrifter i forbindelse med

offentlige anskaffelser.

Direktivene medfører endringer i lov og forskrift om offentlige anskaffelser for anskaffelser over EØS-terskelverdiene. Dette vil for fylkeskommunens del etter hovedregelen si kontrakter av en verdi over 1 500 000 kr. Direktivene inneholder detaljerte prosedyreregler for slike offentlige anskaffelser, og etterlater et begrenset handlingsrom for nasjonale myndigheter. I Norge har en imidlertid også innført detaljerte prosedyreregler for gjennomføringen av anskaffelser med en verdi mellom 500 000 og 1 550 000 kr. Det vises til FT-sak 119/2014 for en gjennomgang av disse.

Departementet har utarbeidet fire høringsnotat knyttet til ovennevnte endringer med frist for tilbakemelding 17.06.2015:

- Høringsnotat 1: Forslag om endringer i lov om offentlige anskaffelser
- Høringsnotat 2: Forslag til ny forskrift om offentlige anskaffelser (erstatte dagens FOA, forskrift om offentlige anskaffelser)
- Høringsnotat 3: Forslag til ny forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene (erstatte dagens forsyningsforskrift)
- Høringsnotat 4: Forslag til ny forskrift om konsesjonskontrakter

Frist for gjennomføring av direktivene i EU er 18. april 2016. I Norge påregner man at både forenklingen av det særnorske anskaffelsesregelverket og transformasjon av reglene i de nevnte direktiver skal tre i kraft 1. april 2016.

I det følgende gis en oversikt over de mest sentrale endringene som departementet foreslår.

I følge høringsnotat 1 om endringer i lov om offentlige anskaffelser, er det blant annet foreslått:

- En endring av lovens formålsparagraf. Departementet foreslår å fjerne ikke-anskaffelsesrettslige hensyn i formålsparagrafen slik at den bærende begrunnelsen for anskaffelsesregelverket er å sikre effektiv bruk av samfunnets ressurser.
- Det lages egen hjemmel for at departementet kan gi forskrift om bruk av lærlinger. Dette er ikke påkrevet etter direktivene, men forslaget går ut på å regulere forholdet. Endringen som foreslås innebærer at dagens forskriftsbestemmelse om bruk av lærlinger flyttes til loven og videreføres i noe endret form. Det fremgår av dagens forskrift om offentlige anskaffelser § 3-11 tredje ledd at oppdragsgiver, for arbeid som skal utføres i Norge, kan sette som betingelse for gjennomføring av kontrakten at norske leverandører skal være tilknyttet en offentlig godkjent lærlingordning dersom det er et klart definert behov for lærlingplasser i den aktuelle bransje.

I følge endringsforslaget skal det bli lovlig å stille krav om bruk av lærlinger overfor alle leverandører, også utenlandske. Det vil ikke bli stilt krav til at lærlingene er tilknyttet en norsk lærlingordning; utenlandske leverandører som er lærebedrifter i

hjemlandet og vil bruke lærlinger i arbeidet med utførelsen av kontrakten, vil kvalifisere til å vinne kontrakter hvor lærlingklausulen er brukt. Og omvendt – utenlandske leverandører kan bli godkjent som lærebedrift i Norge når de utfører arbeid i Norge.

Kravet vil bare gjelde for kontrakter om arbeid som skal utføres i Norge. Videre presiseres det at leverandøren ikke bare skal være tilknyttet en lærlingordning, men at en eller flere lærlinger må delta i arbeidet med utførelsen av den aktuelle kontrakten.

Departementet vil i forbindelse med utarbeidelsen av forskriften vurdere hvorvidt kravet skal begrenses til kontrakter om tjenester og bygge- og anleggsarbeid eller om det også skal gjelde for varekontrakter. Departementet tar også sikte på å avgrense kravet til lærlinger til de større kontraktene. I Danmark gjelder for eksempel kravet for kontrakter på minst 10 millioner danske kr og av minst 6 måneders varighet.

Det vil bli utarbeidet veiledning om hvordan oppdragsgivere skal stille krav om lærlinger ved offentlige innkjøp.

I påvente av lovendringen har regjeringen besluttet at dagens forskriftsbestemmelse skal endres, ved at begrensningen til norske leverandører skal fjernes samt at det klargjøres at der oppdragsgiver stiller krav om at leverandøren er tilknyttet en lærlingordning, skal det også stilles krav til at lærling(er) deltar i oppfyllelsen av kontrakten. Det tas sikte på at disse endringene trer i kraft fra sommeren 2015.

- Mindre lovtekniske grep som ikke medfører vesentlige endringer av innholdet i loven.

I følge høringsnotat 2 om endringer i forskrift om offentlige anskaffelser, er det blant annet foreslått:

- Elektronisk kommunikasjon blir hovedregelen ved alle anskaffelsesprosesser.
- Minimumsfristene for å inngi tilbud blir kortet ned.
- Den administrative byrden for leverandørene ved å inngi tilbud blir redusert ved at dokumentasjonskravene lempes. Bare den som får kontrakten, pålegges å legge frem full dokumentasjon i tilknytning til kvalifikasjonskrav.
- Det innføres en plikt til å vurdere oppdeling av oppdrag, noe som vil kunne gjøre det lettere for små og mellomstore bedrifter å konkurrere om kontrakter.
- Det blir utvidet adgang til å benytte konkurranse med forhandling og konkurransepreget dialog.
- Det skal gjøres enklere å ta sosiale og miljømessige hensyn ved offentlige anskaffelser, herunder blant annet stille krav om bruk av lærlinger.

- Oppdragsgivers rett til å be om ettersending av manglende tilbudsdokumentasjon utvides, og muligheten til å be om avklaring av uklarheter og ufullstendigheter i tilbudet utvides.
- Medlemsstatene skal sikre at leverandørene overholder obligatoriske krav innenfor miljø, sosial- og arbeidsrett i EU-retten og nasjonal rett i kollektive avtaler eller internasjonale avtaler.
- Skillet mellom prioriterte og uprioriterte tjenester oppheves, og også de fleste tidligere uprioriterte tjenester omfattes nå av direktivene. Det gjelder svært forenklede prosedyrer for en rekke av de tidligere uprioriterte tjenestene, slik som helse- og sosialtjenester, utdanningstjenester, kulturelle tjenester, religiøse tjenester, med mer.
- Noen tjenester, som for eksempel enkelte juridiske tjenester og kontrakter om lån, har blitt helt unntatt fra direktivene.
- Videre unntas samarbeid mellom offentlige myndigheter som ledd i ytelse av offentlige tjenester på visse vilkår fra direktivenes rekkevidde. Dette gjelder både såkalt vertikalt samarbeid ("egenregi") og horisontalt samarbeid. Dette innebærer dels en kodifisering, dels klargjøring av rettspraksis.
- Det innføres en ny kontraktstype kalt innovasjonspartnerskap, der oppdragsgiver i en og samme kontrakt skal kunne kombinere det prekommersielle innkjøpet med det etterfølgende kommersielle innkjøpet.
- Det foreslås flere endringer vedrørende bruk av underleverandører. Det foreslås blant annet en plikt for oppdragsgiver til å etterspørre visse opplysninger om underleverandører. Oppdragsgiver skal videre kunne bestemme at enkelte oppgaver må utføres av leverandøren, og ikke underleverandører. Visse oppgaver må derimot utføres av underleverandøren; i reglene om støtte fra andre virksomheter ved oppfyllelsen av kvalifikasjonskravene fremgår det at disse virksomhetene (typisk underleverandører) da også skal stå for selve utførelsen av den delen av ytelsen hvor de aktuelle kvalifikasjonene er påkrevd.
- Medlemsstatene pålegges også tilstrekkelig overvåking av prosedyrene nasjonalt og rapporteringsplikt til Kommisjonen for å sikre etterlevelse.

I høringsnotat 3 om endringer i forsyningsforskriften er de fleste av ovennevnte endringer foreslått. Dette er imidlertid noe enklere regelverk. Blant annet er det foreslått:

- Tilbakeføring av staten, fylkeskommunale og kommunale myndigheter til forsyningsforskriftens virkeområde.
- Innføring av nye regler om kunngjøring av anskaffelser av bygge- og anleggsarbeider og særlige tjenester som har en anslått verdi på mer enn 3,1 mill. kr eks. mva, men som ikke overstiger EØS-terskelverdi. For slike kontrakter innføres

enkelte prosedyrekrav, samt bestemmelser om meddelelse av kontraktstildeling, begrunnelsesplikt og karenperiode.

- Det foreslås at rammeavtaler skal ha en maksimal varighet på åtte år.
- Egne regler i forsyningsforskriften om avvisning på grunn av formalfeil, forhold ved leverandøren og tilbudet, samt regler om fremgangsmåten ved avvisning.
- I motsetning til reguleringen i forskrift om offentlige anskaffelser, skal endring av kontrakt etter forsyningsforskriften lovlig kunne skje selv om tilleggsleveransen overstiger 50 % av kontraktsverdien.
- Skillet mellom prioriterte og uprioriterte tjenester oppheves. I stedet innføres overordnede prosedyrekrav for de tidligere uprioriterte tjenestene.
- Håndhevelsesdirektivet for forsyningssektorene gjelder også for kontrakter om særlige tjenester. Departementet har valgt å foreslå innføring av direktivets bestemmelser om karen og suspensjon.

I høringsnotat 4 redegjøres det for forslag om ny forskrift om konsesjonskontrakter.

Konsesjonskontrakter har tidligere ikke vært regulert av anskaffelsesdirektivene, med unntak av bygg- og anleggskonsesjoner som har vært underlagt enkle prosedyreregler.

Konsesjongiverne har utelukkende vært bundet av EØS-avtalens generelle prinsipper om gjennomsiktighet og likebehandling når de skal inngå tjenestekonsesjonskontrakter. Det er blant annet foreslått:

- Klargjøring av hvilke kontrakter som utgjør konsesjonskontrakter.
- Regelverket oppstiller ingen prosedyrekrav, og oppdragsgiver står i utgangspunktet fritt til å organisere konkurransen på den måten han ønsker. Imidlertid må grunnleggende krav til likebehandling, gjennomsiktighet og ikke-diskriminering oppfylles, og oppdragsgiver må på forhånd fastsette reglene for konkurransen.
- Det oppstilles ingen dokumentasjonskrav knyttet til kvalifikasjonskravene.
- Oppdragsgiver står alltid fritt til å forhandle med leverandørene.
- Oppdragsgiver står noe friere når det gjelder fastsettelse av tildelingskriteriene sammenlignet med de to øvrige forskriftene
- Det oppstilles som et utgangspunkt ingen begrensninger for lengden på konsesjonskontrakten, men for kontrakter over fem år kan ikke lengden overstige det som er nødvendig for at leverandøren skal kunne tjene inn sine investeringer, samt sikres en rimelig fortjeneste.
- EØS-terskelverdien er 39 mill. kr eks. mva. Forskriftsforslaget inneholder likevel et forslag om kunngjøringsplikt og overholdelse av enkelte grunnleggende krav for alle anskaffelser over 6 mill. kr.

Problemstilling

For Nordland fylkeskommune faller majoriteten av anskaffelsene innenfor lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Det er derfor regelendringene under disse som har størst aktualitet for fylkeskommunens innkjøp. I det følgende vil vurderingene konsentreres om de foreslåtte endringer i høringsnotat 1 og 2.

Vurderinger

Fylkesrådet i Nordland kan i det vesentlige tiltre departementets forslag i høringsnotat 1-4.

Fylkesrådet er positiv til departementets endringsforslag hva gjelder å erstatte forskriftens § 3-11 med en lovhjemmel til å lage en egen forskrift om bruk av lærlinger. Det er viktig at det offentlige sørger for lærlingplasser gjennom sine anskaffelser, og at oppdragsgivere gis frihet til å velge å benytte slike krav ved kontraktgjennomføringen. Fylkesrådet vurderer det slik at en forskrift vil kunne gjøre det enklere og mer forutberegnelig både for leverandører, oppdragsgivere og lærlinger å avklare i hvilke tilfeller det er lovlig og forventet at det offentlige stiller krav om bruk lærlinger ved sine anskaffelser. Det bemerkes i denne sammenheng at det er nødvendig med klare bestemmelser som gir oppdragsgiver frihet til å benytte krav om tilknytning til lærlingordning som kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier og konkrete krav til bruk av lærlinger i kontraktperioden.

Videre er fylkesrådet ikke enig i departementets forslag om å innføre strengere nasjonale terskelverdier i tilknytning til konsesjonskontrakter og bygge- og anleggskontrakter under forsyningsdirektivet.

Fylkesrådet mener at Norge ikke bør innføre nasjonale terskelverdier som er lavere enn direktivene foreskriver da dette vil begrense handlingsrommet til oppdragsgivere unødig.

Avslutningsvis vil fylkesrådet bemerke at fylkesrådet i Nordland er opptatt av at man benytter innkjøpsregelverket til å gjennomføre en ønsket klima, miljø- og industripolitikk.

I fylkestinget i april 2015 vedtok fylkestinget enstemmig under sak om Industriutredning (14/5305 - Fylkestinget - 20.04.2015) følgende ordlyd:

«I.Fylkestinget ber fylkesrådet om at miljøkvaliteter legges inn som betingelser og tillegges stor vekt ved kjøp av alle tjenester og varer. Det poengteres at der hvor innkjøpet omfatter produkter med særnorske miljøkrav til produksjon, skal tilsvarende krav til produktet ved innkjøp bli hensyntatt. Dette gjelder spesielt for produkter som opererer i et internasjonalt marked.»

Norsk industri har vært proaktiv innenfor klimaperspektivet, det samme bør offentlig sektor som innkjøpere være. Offentlig sektor må stille miljøkrav til oss selv som innkjøpere når vi stiller produksjonskrav til norsk industri. Nasjonale og regionale myndigheter er store innkjøpere av produkter fra bl.a. sement- og metallindustrien».

Fylkesrådet vil på denne bakgrunn be om at miljøkvaliteter legges inn som betingelser og

tillegges stor vekt ved kjøp av alle tjenester og varer. Der innkjøpet omfatter produkter med særnorske miljøkrav til produksjon, mener fylkesrådet at tilsvarende krav til produktet ved innkjøp til offentlig sektor skal hensyntas. Dette gjelder spesielt for produkter som opererer i et internasjonalt marked.

Konsekvenser

De nye EU-direktivene gjelder store anskaffelser med høy verdi. Norge er forpliktet til å gjennomføre endringene. For fylkeskommunen vil dette påvirke anskaffelser som foretas av samferdselsavdelingen, eiendomsseksjonen og innkjøpstjenesten. Når regelendringene trer i kraft vil det være behov for oppdatering av kompetanse hos fagpersoner som arbeider med anskaffelser. Oppdateringen vil tas av ordinær drift. På lang sikt forventes det at både leverandører og oppdragsgivere vil få mer effektive anskaffelsesprosesser.

Vedtakskompetanse

Fylkesrådet har myndighet til å gi uttalelse i høringssaken, jf. reglement for delegering av myndighet fra fylkestinget punkt 6.6 som lyder:

«6.6 Uttalelse i høringssaker

Fylkesrådet gis myndighet til å avgi uttalelse i alle høringssaker av betydning for Nordland, men ikke i de som omhandler lovforslag, offentlige utredninger eller nasjonal politikk.

Fylkesrådet kan likevel avgi uttalelse i denne type saker når tidsfrister ikke muliggjør behandling i fylkestinget».

Fylkesrådets innstilling til vedtak

1. Fylkesrådet i Nordland slutter seg i det vesentlige til forslaget om endringer i anskaffelsesregelverket som følger av direktiv 2014/24/EU, 2014/25/EU og 2014/23/EU, sendt på høring den 17.3.2015. Fylkesrådet har følgende merknader til forslaget:

Fylkesrådet er positiv til departementets endringsforslag hva gjelder å erstatte forskriftens § 3-11 med en lovhemmel til å lage en egen forskrift om bruk av lærlinger. Det er viktig at det offentlige sørger for lærlingplasser gjennom sine anskaffelser, og at oppdragsgivere gis frihet til å velge å benytte slike krav ved kontraktgjennomføringen.

Fylkesrådet vurderer det slik at en forskrift vil kunne gjøre det enklere og mer forutberegnelig både for leverandører, oppdragsgivere og lærlinger å avklare i hvilke tilfeller det er lovlig og forventet at det offentlige stiller krav om bruk lærlinger ved

sine anskaffelser. Det bemerkes i denne sammenheng at det er nødvendig med klare bestemmelser som gir oppdragsgiver frihet til å benytte krav om tilknytning til lærlingordning som kvalifikasjonskrav, tildelingskriterier og konkrete krav til bruk av lærlinger i kontraktperioden.

Videre er fylkesrådet ikke enig i departementets forslag om å innføre strengere nasjonale terskelverdier i tilknytning til konsesjonskontrakter og bygge- og anleggskontrakter under forsyningsdirektivet.

Fylkesrådet mener at Norge ikke bør innføre nasjonale terskelverdier som er lavere enn direktivene foreskriver da dette vil begrense handlingsrommet til oppdragsgivere unødig.

2. Fylkesrådet mener at det bør innføres en plikt for alle offentlige oppdragsgivere, for de tilfeller der norsk lovgiver stiller særnorske miljøkrav til norske bedrifters produksjon av varer, til å stille de samme kravene ved anskaffelser av slike produkter.
3. Fylkesrådet i Nordland tar de øvrige delene av forslaget til orientering.

Bodø den 22.05.2015
fylkesråd for plan og økonomi
Knut Petter Torgersen

15.06.2015 Fylkesrådet
FRÅD-177/2015
Vedtak
Innstillingen enstemmig vedtatt

Vedlegg:

Tittel	DokID
horingsnotat-1-forslag-til-lov-offentlige-anskaffelser[1]	555898
horingsnotat-2-forskrift-offentlige-anskaffelser	555899
horingsnotat-3-forsyningsforskriften[1]	555900
horingsnotat-4-konsesjonskontraktforskriften[1]	555901