



Politikk- og samfunnsavdelingen

Landsorganisasjonen i Norge
Torggata 12
0181 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.:
24/4067-2 IBU
Ingrid Buset /

Dato:
17.06.2024

Høring - NOU 2024: 9 Ny lov om offentlige anskaffelser - andre delutredning

Fagforbundet vil gi innspill til LOs høringssvar om Anskaffelsesutvalgets NOU 2024:9. Fagforbundet gir støtte til LOs representant i utvalget som har gjort et godt arbeid, men vil føye til noen spesifikke kommentarer. Overordnet vil de samlede forslagene fra anskaffelsesutvalget bidra til forenkling av et komplisert regelverk. I tillegg vil forslagene styrke samfunnshensynet og -ansvaret i offentlige anskaffelser. Likevel vil mange av disse lovendringen være avhengig av god og kontinuerlig kompetansebygging og veiledning, så det må følges opp i det videre arbeidet for å få til gode og samfunnunnsansvarlige offentlige anskaffelser.

Våre innspill oppsummert:

Når det skal lages oppdatert veileder om sikkerhet og beredskap i offentlige anskaffelser, er det viktig at kategorier og definisjoner i en slik veiledningen ikke er for statisk eller avgrenset, og at det må ligge til grunn en bred forståelse av sikkerhet og beredskap, som inkluderer bredden i offentlig sektor beredskap.

Fagforbundet støtter forslag om at alle arbeidsgivere etter anskaffelsesregelverket bør få tilgang til registeret over reelle rettighetshavere, og mener også at registre over reelle eiere av virksomheter som leverer varer og tjenester til det offentlige må være tilgjengelig for allmennheten.

Det bør stilles krav til offentlig land-for-land-rapportering i anskaffelsesregelverket.

Videre må det tydeliggjøres i loven at selskaper som er involvert i menneskerettighetsbrudd, brudd på folkeretten og humanitærretten må bli avvist «på grunn av forhold ved leverandør» som et eget punkt i § 16-3 som en obligatorisk avvisningsgrunn. Sekundært mener Fagforbundet at menneskerettighetsbrudd, brudd på folkeretten og humanitærretten må bli et eget punkt i § 16-5 Frivillige avvisningsgrunner. Dette bør presiseres for at lovteksten skal bli tydeligere i stedet for implisitt.

Når det gjelder håndhevingssystemet er Fagforbundet positive til utvalgets forslag som kan bidra til å redusere søksmål og erstatningskrav, som er en stor belastning for norske kommuner. Det er viktig at feil oppdages, og det må skje så tidlig som mulig, i prekontraktuell fase.

Del II: Sikkerhet og beredskap

Mange av Fagforbundets medlemmer står i fremste rekke i situasjoner hvor landets beredskapsressurser settes på prøve i skarpe situasjoner. Vi støtter utvalgets forslag om sikkerhet og beredskap tas inn som formål og samfunnshensyn i nye lover på anskaffelsesområdet. Det er avgjørende at oppdragsgivere har god forståelse og kompetanse til å vurdere hensyn til sikkerhet og beredskap som en del av anskaffelsesprosessen, for å sikre robusthet og motstandskraft i kritiske sektorer.

Det er viktig at anskaffelser innen forsvar og sikkerhet ikke bare vurderes ut fra økonomiske kriterier, men også ut fra evnen til å møte nasjonale sikkerhetsbehov. Vi støtter derfor forslaget om å prioritere sikkerhetshensyn i tildelingskriterier og kontraktsvilkår.

Utvalget foreslår også at relevante myndigheter lager en oppdatert veileder om sikkerhet og beredskap i offentlige anskaffelser, herunder identifisere spesielle kategorier av anskaffelser som er særlig utsatt med tanke på sikkerhet og beredskap. LO bør påpeke at det er viktig at kategorier og definisjoner i en slik veiledningen ikke er for statisk eller avgrenset, med tanke på at sikkerhet- og beredskapsrisiko er i stadig endring. Det er også viktig å ha en bred forståelse av sikkerhet og beredskap, som inkluderer bredden i offentlig sektor beredskap, jamfør covid-pandemien og beredskap med klimakonsekvenser i hele landet.

Del III: Lokale og regionale leverandører

Utvalget gir en nyttig redegjørelse av omfanget av kontrakter som går til lokale og regionale leverandører, samt hvordan det er mulig å ivareta lokale og regionale leverandører under og over EØS-terskelverdi. Fagforbundet har ikke innvendinger mot utvalgets vurderinger, men vil påpeke, som utvalget også er inne på, at handlingsrom ikke er det samme som at et handlingsrom blir praktisert og utnyttet. Det er viktig at LO i sitt hørings svar til regjeringen påpeker at en tydeliggjøring eller utvidelse av handlingsrommet må følges opp av god veiledning som gir trygghet for handlingsrommet.

Del IV: Åpenhet om eierskap og skatt:

Åpenhet om eierskap og skatt

Forskning viser med tydelighet at åpenhet og innsyn er det beste og billigste verktøyet mot økonomisk kriminalitet og useriøsitet. I Norge er ambisjonen at skattefinansierte offentlige anskaffelser skal sette gullstandarden for seriøsitet i finans og næringsliv. Derfor forventer Fagforbundet at det nye lovutkastet lever opp til dette idealet.

Fagforbundet støtter forslag om at alle arbeidsgivere etter anskaffelsesregelverket bør få tilgang til registeret over reelle rettighetshavere, og mener også at registre over reelle eiere av virksomheter som leverer varer og tjenester til det offentlige må være tilgjengelig for allmennheten. Samfunnsnyttene må være styrende, og prioriteres over hensynet til juridiske

personers personvern. Registrene, aksjeeierregisteret og registeret over reelle rettighetshavere, må i tillegg være lett tilgjengelige og innsynet i disse må være uten innsynskostnad. Fagforbundet vil i tillegg foreslå at det opprettes et register over foretak som har dommer og administrative sanksjoner mot seg. I dag har verken innkjøpere, innbyggere eller forbrukere tilgang på opplysninger som gjør at de kan ta informerte valg – og dermed mister de muligheten til å velge bort kriminelle og useriøse aktører. Fagforbundet mener at informasjonstilgang og innsyn vil bidra til en konkurranse basert på etikk og bærekraft, ikke pris og hemmelighold. Manglende åpenhet legger et beskyttende slør over kriminelle og useriøse aktører.

Vi savner fra utvalgsarbeidet en drøfting av de situasjonene hvor det er en makt- og ressursubalanse mellom oppdragsgiver og leverandør. Vi vet lite om omfanget av avskaffelser som gjennomføres til tross for tvil og usikkerhet, nettopp fordi konsekvensen med stor sannsynlighet vil resultere i en rettslig prosess. Derfor vil vi løfte fram en bekymring for dagens situasjon hvor innkjøpskompetansen er utilstrekkelig. Gode registre vil gi mer trygghet i innkjøpsprosessen, og vil også bidra til å gi små innkjøpere et bedre rettsvern.

Land for land – rapportering.

I kap. 6.5.8 skriver utvalget: «Ulovlig skatteplanlegging må etterforskes og sanksjoneres av skattemyndighetene, ikke av offentlige oppdragsgivere som mangler både ressurser og forutsetninger ...». Utvalget argumenterer også for at land-for-land-rapportering i offentlige anskaffelser ville medført økt ressursbruk hos oppdragsgivere og leverandører. Samt at enkelte leverandører ikke vil delta i anbudskonkurranser, med følger som svekket konkurranse og dermed høyere priser og dårligere kvalitet på anskaffelsene.

Fagforbundet mener at dette er en for snever vurdering av utfordringsbildet, og at LO i sitt høringsinnspill bør argumenterer for at det stilles krav til offentlig land-for-land-rapportering i anskaffelsesregelverket.

Både skattemyndigheter og offentlige innkjøp er viktige potensielle verktøy for å redusere omfanget ulovlig skatteplanlegging og evt. andre ulovlige handlinger hos potensielle leverandører til det offentlige. I den siste tiden har flere medieoppslag vist at skattemyndighetenes kontroller dessverre har falt, til tross for politisk støtte. Dette viser også sårbarheten av å kun benytte et tiltak for å løse et problem. I «Veileder for samfunnsøkonomisk analyse» (DFØ, 2023) vises det til at det ofte er behov for flere tiltak for å løse et samfunnsproblem. Hvor tiltakene er av juridisk, økonomisk, informativ art eller offentlig produksjon av et virkemiddel (tjenester og infrastruktur).

Samtidig vil konkurransefordelen gjennom ulovlig skatteplanlegging for multinasjonale foretak, gi større markedsrett og mindre konkurranse. Konsekvensen av dette er også høyere priser og dermed høyere kostnader for det offentlige og reduserte midler til andre offentlige oppgaver. Følgende av dette er også at lokale eller regionale leverandører vil få en svekket anledning til å delta i konkurransene, og dermed lavere nasjonal verdiskapning og igjen lavere nasjonalt skattegrunnlag.

Lovmessig plikt til land-for-land-rapportering vil legge ressursbruk der det hører hjemme – de selskap med konsernforgreninger i flere jurisdiksjoner. Et slikt krav kan også virke

risikoforebyggende med tanke på både skattemessig og bredere samfunnsbehov. Videre kan det hjelpe offentlige innkjøpere til å minimere risiko knyttet til anskaffelsen. Der risiko for feilsteg må veies opp mot risiko for at offentlige midler ikke oppfyller de samfunnsmessige målene som ligger i anskaffelsen.

I NOU'en er det fokus på land-for-land rapportering, men Fagforbundet ønsker også å trekke fram en vurdering av Utvidet land-for-land rapportering, som gir en bedre og tydeligere dokumentasjon. Advokat Per Andreas Bjørgan laget i 2021 en rapport for PWYP som het «Bruk av utvidet-land-for-land-rapportering (ULLR) i offentlige anskaffelser», i lys av EU-retten. I utredningen drøfter Bjørgan mulighetene innenfor regelverket og EU-retten for ulike måter og hvor i prosessen det er naturlig å stille krav om ULLR, som er en forsterket LLR-rapportering som er hjemlet i regnskapsloven. Bjørgan trekker særlig fram behovet for ULLR for «tjenester der et avbrudd på grunn av mislighold vil ha svært stor betydning, typisk velferdstjenester», og at det også kan gjøre seg gjeldende for «enkelte bygg- og anleggskontrakter, særlig av kritisk infrastruktur» (s. 19)

For eksempel står det i NOU-en side 143 at «Land-for-land-rapportering i offentlige anskaffelser ville medføre økt ressursbruk hos oppdragsgivere og leverandører, og at enkelte leverandører ville valgt å ikke delta i anbudskonkurranser». I Bjørgans rapport er det vist til det som er rett; for leverandører er slike regnskapsopplysninger (ULLR) allerede tilgjengelige hos leverandører, rett og slett fordi de er nødvendige for å kunne lage konsernregnskap (s. 4).

Fagforbundet mener at vi kan ikke se på krav om Land-for-land rapportering som tiltak mot skatteplanlegging alene, men er et av flere verktøy. I flere nyere utredninger: Beredskaps NOU 2023:17, Investeringskontroll NOU 2023:28, Trusselvurderingene 2022 og 2024 fra MSN og PST med flere, nevnes stadig et økende behov for å være bevisst hvordan skjulte eiere og interesser også kan føre til risiko ved oppkjøp og anskaffelser. Her er kommuner og andre offentlige innkjøpere sentrale og de har ansvar. Det trengs regelverk på flere områder parallelt, inkludert anskaffelsesreglene. Å ha formulering i LOA vil styrke helheten, der offentlige anskaffelser er del i det overordnede samfunnsmessige oppdraget. Støtte fra sentrale myndigheter på kritiske sektorer vil være nødvendig, slik at innkjøpskontorene og deres ansatte ikke skal sitte alene med vurderinger og ansvar. Rapportering og åpenhet på feltet vil dessuten føre til at mange aktører i samfunnet kan bidra til å sikre lovlighet og redusere risiko.

Del VI: Avvisning på grunn av forhold ved leverandør - Menneskerettigheter

Fagforbundet erfarer at dagens anskaffelsesregelverk og praktiseringen av regelverket ikke i tilstrekkelig grad søker å unngå bruk av leverandører som bidrar til brudd på menneskerettigheter og folkeretten, spesielt i konfliktområder. Eksempelvis prekvalifiserte Norske Tog selskapene Construcciones y Auxiliars de Ferrocarriles (CAF) og Alstom, som begge er sentrale aktører i Jerusalem Light Rail (JLR) som knytter de folkerettsstridige israelske bosettinger i Øst-Jerusalem sammen med Vest-Jerusalem. Av denne grunn er Alstom oppført på FNs høykommisjonær for menneskerettigheters liste over selskaper som er involvert i en eller flere spesifikke aktiviteter som bryter med menneskerettighetene. Til tross for dette inngikk Norsk Tog i desember 2021 avtale med Alstom. Norsk Togs konklusjon var at Alstom ikke bryter menneskerettighetene ved å bygge JLR.

Fagforbundet viser til vårt innspill til formålsparagrafen §1-1 (1) i delrapport 1. Utvalget foreslår at den nye loven har til formål å *fremme effektiv og bærekraftig bruk av samfunnets ressurser*. Vi vil gjenta i dette høringssvaret at vi støtter Breilands mindretalls forslag: *Loven skal fremme bærekraftig og effektiv bruk av samfunnets ressurser*. Etter vårt syn er det helt sentralt at formålsparagrafen legger vekt på at bærekraftige anskaffelser er et grunnleggende prinsipp i seg selv, og ikke bare en del av effektiv ressursbruk. Menneskerettigheter bør også eksplisitt inkluderes i listen av formål som anskaffelsesregelverket er ment å fremme.

Utelatelse av menneskerettigheter i formålene sender et uheldig signal til oppdragsgivere og leverandører om at respekt for menneskerettigheter er av mindre betydning enn f.eks. klima og miljø. En styrking av formålsparagrafen, vil ha betydning for avvisningsbestemmelsene. LO bør i sitt høringsinnspill presisere at selskaper som er involvert i menneskerettighetsbrudd, brudd på folkeretten og humanitærretten må bli avvist «på grunn av forhold ved leverandør» som et eget punkt i § 16-3 som en obligatorisk avvisningsgrunn.

Sekundært mener Fagforbundet at menneskerettighetsbrudd, brudd på folkeretten og humanitærretten må bli et eget punkt i § 16-5 Frivillige avvisningsgrunner. Utvalget legger til grunn at anskaffelsesdirektivet Artikkel 57 nr. 4 bokstav c «yrkesmessig forsømmelse» ifølge EU-domstolens praksis, inkluderer menneskerettighetsbrudd på internasjonal humanitærrett eller annen folkerett, for eksempel i konfliktområder, og at det samme må gjelde for leverandører. LO bør gi innspill om hvordan dette kan tydeliggjøres for at lovteksten skal bli tydeligere i stedet for implisitt.

Fagforbundet støtter utvalgets forståelse av at regjeringens næringslivsfrarådning om å drive handel og næringsvirksomhet som bidrar til å opprettholde de folkerettsstridige israelske bosettingene, også må gjelde for offentlige oppdragsgivere. Vi etterlyser også en statlig veileder for å øke kunnskapen og bevisstheten hos offentlige innkjøpere.

Regjeringen påpekte at frarådingen ikke er en endring i forpliktelsene, men følger av FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter (UNGP) og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper. Vi mener at utvalget burde ha omtalt og drøftet de sentrale UNGP-prinsippene 5, 6 og 7. UNGP prinsipp 5 presiserer at staten må føre tilstrekkelig tilsyn når den inngår avtaler med eller vedtar lovgivning om levering av tjenester fra leverandører som kan ha konsekvenser for menneskerettighetene. I følge UNGP 6 skal statene utnytte den markedsmakten det offentlige har som innkjøper av varer og tjenester ved å fremme respekt for menneskerettighetene hos selskaper de kjøper varer og tjenester fra. I følge UNGP 7 bokstav c bør staten nekte selskaper som medvirker til alvorlige menneskerettighetskrenkelser i konfliktområder adgang til offentlige kontrakter.

Del VII: Håndhevingssystemet

Fagforbundet støtter opp om utvalgets forslag som kan bidra til å redusere søksmål og erstatningskrav, som er en stor belastning for norske kommuner. Det er viktig at feil oppdages, og det må skje så tidlig som mulig, i prekontraktuell fase. Vi håper at en kortere og tidlig anledning til klage, i prekontraktuell fase, vil bidra til å redusere erstatningssøksmålene og dermed gi mer forutsigbarhet og stabilitet for leverandører og oppdragsgivere, samt mer effektiv bruk av offentlige ressurser. Fagforbundet støtter også opp om LOs dissens med

tanke på at det må være en rimelig grense for hvor store erstatningssummene kan bli.
Fagforbundet har ikke andre kommentarer til vurderingene om håndhevingssystemet.

Med hilsen

Politikk- og samfunnsavdelingen

Trond Jensrud
avdelingsleder

Ingrid Buset
rådgiver

Dette brevet er godkjent elektronisk i Fagforbundet og har derfor ingen signatur.

Kopi til
Andreas Olsen
Trond Jensrud