

Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep.
0032 OSLO

Vår ref.
24/02730-4

Deres ref.
24/3624-1

Dato
02.09.2024

NMBUs hørings svar - NOU 2023: 26 Ny lov om offentlige anskaffelser - andre delutredning på høring

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) viser til høringsbrev av 16. mai 2024 hvor departementet ber om innspill til NOU 2024: 9 Ny lov om offentlige anskaffelser - andre delutredning.

I henhold til anskaffelsesutvalgets mandat, skal utvalget *'se hen til at samfunnet hurtig må omstilles til et mer bærekraftig samfunn. Bærekraft har tre dimensjoner, miljømessig bærekraft (klima- og miljø, løse klimakrisen), sosial bærekraft (sikre menneskerettighetene, motvirke sosial dumping og bekjempe arbeidslivskriminalitet) og økonomisk bærekraft (sikre mennesker og samfunn økonomisk trygghet).'*

For å sikre samfunnets økonomiske trygghet, er åpenhet om eierskap og skatt helt sentralt. Å oppnå slik åpenhet er et stort lerret å bleke, og det bør være en sterk forpliktelse for det offentlige, i kraft av sine økonomiske muskler som innkjøper, å bidra til åpenhet. Oljefondet har siden 2017 stilt forventinger på skatt og åpenhet til selskaper de investerer i. Regjeringen har som offentlig innkjøper, i langt større grad enn som mindretallsinvestor, mulighet til å stille krav til selskap. Dette er et mulighetsrom som utvalget ikke nyttiggjør seg av.

Skatteforsk – Centre for Tax Research dokumenterer relativt beskjedent misbruk av den tillitsbaserte kontantstøtteordningen for bedrifter under [Covid-19](#) [1]. En stor del av årsaken til dette var sannsynligvis den fulle transparensen i systemet. Skatteetaten oppdaterte daglig åpne og nedlastbare lister over hvem som mottok støtte og hvor mye. Journalister gjorde en betydelig innsats med å avdekke urettmessigheter, og åpenheten virket sannsynligvis avskrekkende.

Mer åpenhet om eierskap og skatt vil tjene flere formål i anskaffelsesøyemed. Det vil kunne gjøre det mindre attraktivt for leverandører å bevisst tilsløre eierforhold eller aktivt delta i overskuddsflytting for å redusere sin skattebyrde, og det vil gi innkjøper nødvendige verktøy for å være i stand til å forvalte sitt



ansvar om forsvarlig valg av leverandør. Det er vil også kunne ha en positiv konkurranseeffekt. Selskapers overskuddsflytting over landegrensar bidrar til reduserte skattebetalinger for enkelte selskaper totalt, dersom overskuddet flyttes til et lavskattelend. Det gjør at aktører kan levere anbud til lavere priser enn konkurrenter lokalisert kun i Norge.

Utvalget tydeliggjør en rekke forhold som innkjøperen har krav om å ivareta for å sikre at valget av leverandør ikke har negative innvirkninger på samfunnet. Eksempelvis at en leverandør, etter kontraktinngåelse, blir kjøpt opp av et selskap som Norge av sikkerhetsmessige årsaker ikke ønsker å være involvert i, og at korrupsjonsrisikoen er særlig stor i kommuner på grunn av tette forbindelser mellom økonomiske interesser og private relasjoner.

Vi støtter utvalgets forslag om at sikkerhets- og beredskapshensyn tas inn formålsbestemmelsene til anskaffelseslovene, men mener at dette også bør uttrykkes som et krav i anbudsreglementet om åpenhet om eierstrukturer og faktiske skattebetalinger, også ved eventuelle framtidige eierskifter.

NMBU og Skatteforsk sine anbefalinger knyttet til utvalgets vurderinger på åpenhet om eierskap og skatt

A. Kreve at leverandør fremskaffer informasjon om reelt eierskap

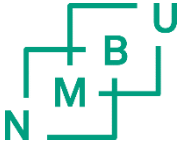
Utvalget mener dagens regelverk gir oppdragsgiver anledning til å etterspørre informasjon i tilfeller der dette har 'saklig relevans' for anskaffelsen. Utvalget viser vidare til at det det pågår prosesser for å få på plass aksjeregister og register over reelle rettighetshavere.

Vi vil påpeke at det er uklart når nevnte registre vil være på plass, og at det nå har gått ti år etter anmodningsvedtak fra Stortinget. [2] Hadde registrene vært på plass, ville de uansett manglet informasjon om utenlandske tilbydere, med mindre de selv har valgt å registrere seg i registeret. Da er man avhengig av at andre land har åpne registre. Integrasjon av de ulike lands registre ligger lengre frem i tid.

Vi vil vise til at innkjøper i dag møter betydelige krav for å sikre at en kontrakt ikke går til leverandører som bidrar til samfunnsskadelig aktivitet. Det er et stort misforhold mellom disse kravene og innkjøpers reelle mulighet til å finne nødvendig informasjon. Selv om retten til innsyn følger av loven i dag, er det tid- og kostnadskrevende å få ut informasjonen [3]. Det burde være et minstekrav at byrden må ligge på leverandør å fremskaffe slik informasjon, ikke innkjøper. Regjeringen bør vurdere å innføre en regel om at en kontrakt ikke kan anses gyldig, før reell eier er offentliggjort.

B. Kreve at leverandører legger frem land-for-land-rapport (LLR) på skatt

Ifølge utvalget skal det pga. kostnadene det medfører for leverandør ikke være samfunnsmessig hensiktsmessig å pålegge LLR-rapporter fra leverandører. Men rapporteringskostnadene forventes å være størst for leverandører med kompliserte eierstrukturer. Dette er også en gruppe med stor mulighet for å tilsløre reelt eierskap. Rapporteringskostnader bør derfor ikke vektet tungt som argument mot LLR rapportering. Se også argument 1. over.



Utvalget mener at oppdragsgiver uansett ikke vil ha kunnskap til å trekke konklusjoner fra tallene. Dette er ikke et gyldig argument, da sentrale myndigheter ved obligatorisk rapportering vil kunne utvikle retningslinjer og metoder for lokal bruk av tallene.

C. Kreve at leverandør rapporterer reelt eierskap også ved evt. eierskifter

Avsløringene til Dagens Næringsliv rundt ukjent eierskap av kritisk infrastruktur, som etter salg av Luftambulansen, illustrerer viktigheten av å kontraktsfeste betingelser ved evt. eierskifte av leverandør.[4]

For å ha reell mulighet til å vurdere om en kontrakt går til en leverandør som medfører en sikkerhetsrisiko, må det eksplisitt kreves åpenhet om eierstrukturer og faktiske skattebetalinger, samt å kreve det same ved eventuelle framtidige eierskifter.[5]

Kontrakter bør spesifisere sanksjoner dersom evt. eierskifter hos leverandør, med informasjon om nye reelle eier, ikke meldes til innkjøper.

D. Minimumskrav

Anskaffelsesregelverket har flere føringer og krav til når en leverandør skal avvises. Blant annet gir det avvissingsrett for en rekke forhold som gjelder 'leverandørens integritet.' Manglende LLR og mangel på informasjon om den reelle eier av leverandør vil gjøre det vanskelig å gjennomføre en reell vurdering av integritet.

I anskaffelsesutvalgets første delutredning, [6] er det i forbindelse med utslippskutt foreslått å innføre standardiserte minimumskrav på prioriterte områder i offentlige anskaffelser (kap 14.2). Vi mener det tilsvarende kunne vært hensiktsmessig å utforme standardiserte minimumskrav på skatt og åpenhet.

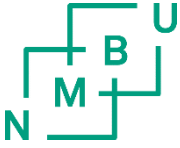
E. Offentliggjør eier- og skatteinformasjon

Offentlig tilgjengelig informasjon om eierskap og skatt er helt avgjørende for forskning, sivilsamfunn, media og offentlige myndigheters utøvelse av sin virksomhet. Utvalget viser blant annet til at vi har *et sterkt sivilsamfunn med en rekke foreninger som vil kunne bidra til håndheving av ulike deler av anskaffelsesregelverket.*

Fjorårets rapport fra Skatteetaten, Brønnøysundsregisteret og Kartverket [7] fremhever at åpen informasjon om eierskap er viktig for ulike offentlige myndigheters sikring av etterlevelse av lover og regler.

Vi støtter utvalgets ønske om at det settes av midler til forskning for å skaffe bedre kunnskapsgrunnlag om hvordan et håndhevingsystem skal utformes. Vi vil påpeke at forskning muliggjøres av tilgang til data, som understreker viktigheten av ikke bare å kreve skatt- og eierskapsinformasjon av leverandør, men også offentliggjøre slik informasjon.

Vennlig hilsen



Siri Fjellheim
Rektor

Lars Atle Holm
Direktør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

Referanser

- [1] Alpysbayeva, D., Alstadsæter, A., Kopczuk, W., Markussen, S., & Raaum, O. (2024). Misreporting in the Norwegian business cash support scheme. *International Tax and Public Finance*, 1-31.
- [2] Høringssvar fra Skatteforsk – Centre for Tax Research & Handelshøyskolen ved NMBU. [Høringssvar], 2023. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-enderinger-i-lov-om-register-over-reelle-rettighetshavere-11/id3017597/?uid=78934f73-ef1c-47d2-99a4-f7b4430e1edc>
- [3] Open Government Partnership. (2019). *Open Government Partnership Global Report*.
- [4] <https://www.dn.no/topic/Luftambulansetjenesten>
- [5] Alstadsæter, A. Problema med hemmelege eigarar kan løysast – om politikarane vil. *Dagens Næringsliv*. 2022.
- [5] [NOU 2023: 26 - regjeringen.no](#) Ny lov om offentlige anskaffelser – Første delutredning. Nærings- og Fiskeridepartementet.
- [6] Rapport til Nærings- og fiskeridepartementet Rapport til Nærings- og fiskeridepartementet (2024): [Større åpenhet om eierskap](#). Arbeidsgruppen for større åpenhet om aksjeeiere.
- [7] Skatteetaten, Brønnøysundsregistrene og Kartverket (.2023): *Kartlegging av offentlige myndigheters bruk av opplysninger om eierskap til aksjer og fast eiendom*.

Mottaker	Kontaktperson	Adresse	Post
Nærings- og fiskeridepartementet		Postboks 8090 Dep.	0032 OSLO