

Lovekspakke - Kortreist mat til det offentlige

Juridiske rammer, praktiske eksempler og muligheter for offentlige innkjøp av lokal mat



Denne Lovekspakken er utarbeidet av Burim Orlishta i perioden mars til august 2025 som en del av *Kortreist Mat i Osloregionen*, et delprosjekt i det interkommunale programmet *Varelogistikk i Vestkorridoren (ViV)*. ViV har som mål å redusere antall kjørte kilometer i varetransport, og kortere verdikjeder er en av tre tilnærminger programmet har mot dette målet. Her spiller kortreist mat en sentral rolle. Prosjektet arbeider bredt for å øke innkjøpet av kortreist mat i kommunens enheter, og tar tak i utfordringer knyttet til infrastruktur for bestilling og distribusjon, kompetanseheving, forankring og regelverket for offentlige innkjøp. Målet er å styrke b nders inntektsgrunnlag, stimulere lokalt næringsliv, styrke beredskapen – og ikke minst øke matgleden. Prosjektet omfatter kommunene Bærum, Asker, Lier og Drammen, samt Buskerud og Akershus fylkeskommuner. Bærum kommune er prosjekteier.



AKERSHUS
FYLKESKOMMUNE



BUSKERUD
FYLKESKOMMUNE



Varelogistikk i Vestkorridoren



BÆRUM KOMMUNE



Asker
kommune



Lier kommune



DRAMMEN
KOMMUNE

1. Bakgrunn og formål

Varelogistikk i Vestkorridoren (ViV) startet våren 2024 et delprosjekt for å øke andelen kortreist mat i Osloregionen gjennom smarte logistikk-løsninger, mer effektive innkjøpsprosesser og økt profesjonalisering av lokale produsenter. Prosjektet bygger på ideen om at kortere verdikjeder gir en rekke miljø- og samfunnsgevinster – fra lavere transportutslipp til styrket lokalt næringsliv.

Gjennom høsten 2024 gjennomførte prosjektet en småskala test der fire lokale produsenter leverte varer direkte til to offentlige kantiner i Bærum kommune. Testen bekreftet at det er mulig å handle kortreist mat direkte, men viste også tydelig behov for bedre infrastruktur for bestilling og distribusjon ved en oppskalering av prosjektet. Når antall produsenter og bestillere øker, øker også innkjøpsvolumene, noe som raskt kan bidra til å overstige terskelverdiene for offentlig innkjøp i anskaffelsesregelverket. Slik fikk prosjektet også en juridisk slagside.

For å møte disse utfordringene planlegger vi høsten 2025 en utvidet pilot. Den skal omfatte flere produsenter, flere offentlige innkjøpere og mer avanserte logistikk- og bestillingsløsning. Samtidig skal vi utforske og dokumentere hvordan anskaffelser kan gjennomføres innenfor lovverket – og hvordan vi kan utnytte det eksisterende handlingsrommet til å fremme kortreist mat i offentlige kjøkken.

Denne Loverkspakken er et verktøy for å nå dette målet. Den gir en kortfattet juridisk oversikt, peker på muligheter i regelverket, deler erfaringer fra andre kommuner og tilbyr sjekklistor som kan brukes direkte i egne prosesser. Innholdet er laget for jurister, innkjøpsansvarlige, administrativt ansatte og prosjektledere, og skal både gi trygghet i lovverket og inspirasjon til å bruke innkjøpsrollen mer aktivt for å styrke lokale produsenter.

2. Juridisk rammeverk – handlingsrommet for offentlige innkjøp av kortreist mat

Regelverket for offentlige anskaffelser styrer først og fremst hvordan selve anskaffelsesprosessen skal gjennomføres – ikke hvordan en kommune innretter sin overordnede strategi. Det betyr at kommuner har stor frihet til å vedta mål og tiltak som styrker lokale leverandørers konkurranseevne, så lenge de grunnleggende prinsippene i regelverket følges. Denne friheten kan brukes aktivt for å fremme kortreist mat.

De to viktigste lovene er **Lov om offentlige anskaffelser (LOA)** og **Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA)**. Sammen gjennomfører de EUs anskaffelsesdirektiver og WTOs avtale om offentlige innkjøp (GPA) i norsk rett. Norge har også egne regler for innkjøp under de internasjonale terskelverdiene, som gir et enklere regelverk for mindre anskaffelser.

Regelverket er delt inn etter kontraktens verdi. For kjøp under 100 000 kroner ekskl. mva. gjelder ikke anskaffelsesregelverket. Mellom 100 000 kroner og den nasjonale terskelverdien på 1,3 millioner kroner, gjelder bare de grunnleggende prinsippene. Over

denne grensen kreves kunngjøring i den norske databasen for offentlige innkjøp (Doffin) og bruk av bestemte prosedyrer. For kontrakter over EØS-terskelverdiene må konkurransen kunngjøres både i Doffin og i EUs TED-database, med strengere prosesskrav. Verdien beregnes som summen av alle kjøp av samme type i løpet av ett år, og det er forbudt å dele opp kontrakter for å unngå regelverket.

Uansett kontraktens størrelse må innkjøp følge de grunnleggende prinsippene om:

- **Konkurranse** – alle kjøp skal som hovedregel konkurranseutsettes, og unntak må begrunnes godt.
- **Likebehandling** – alle leverandører skal ha like muligheter, og diskriminering på bakgrunn av nasjonalitet eller geografi er forbudt.
- **Forutberegnelighet og etterprøvbarhet** – prosessen skal være åpen og dokumenterbar.
- **Forholdsmessighet** – krav må stå i forhold til anskaffelsens art, omfang og verdi.

For kortreist mat betyr dette at kommunen ikke kan stille direkte krav om lokal opprinnelse, men kan utforme kriterier som *indirekte* fremmer lokale produkter. Eksempler er krav til hyppig levering, ferskhet, lavt miljøfotavtrykk eller kort responstid – så lenge kravene er saklig begrunnet og ikke utelukker leverandører unødvendig. Det er også lov å dele opp kontrakter for å gi små og mellomstore produsenter bedre mulighet til å delta, og å gjennomføre dialog med markedet i forkant for å sikre at flere er i stand til å levere.

Med en bevisst juridisk tilnærming kan kommuner derfor bruke sin innkjøpsmakt til å fremme kortreist mat – ikke ved å omgå regelverket, men ved å utnytte det handlingsrommet som faktisk finnes.

3. Mulighetsrommet for kortreist mat i offentlige anskaffelser

Selv om regelverket setter klare rammer for hvordan offentlige anskaffelser skal gjennomføres, finnes det betydelig handlingsrom for å fremme kortreist mat. Nøkkelen er å bruke rettfærdige kriterier og smarte prosesser som alle leverandører kan oppfylle, men som gir naturlige fordeler for produsenter med korte leveringskjeder.

I **kravspesifikasjonen** kan man legge inn betingelser som indirekte legger til rette for lokale produkter. Det kan være krav om hyppig levering i mindre partier, krav til maksimal tid fra høsting eller produksjon til levering, eller høy grad av ferskhet og kvalitet. Andre grep kan være å etterspørre emballaseløsninger som reduserer transportbelastningen, eller transport med lavt CO₂-avtrykk. Slike krav er saklig begrunnet og kan oppfylles av leverandører uansett lokasjon, men vil ofte være enklere og mer kostnadseffektivt for lokale produsenter å møte.

I **tildelingsfasen** kan man premiere leverandører som leverer best på bærekraft, ferskhet, kvalitet og fleksibilitet. For eksempel kan dokumentert lavt miljøfotavtrykk, kort transporttid eller høy andel sesongbaserte råvarer gi utslag i poenggivningen.

Kontraktsvilkårene kan også bidra til å fremme kortreist mat. Man kan avtale samarbeid om å redusere matsvinn, leveringsdager som er tilpasset lokalt produsert mat, og fleksibilitet til å endre sortiment etter sesong. Slike avtaler sikrer at intensjonene bak anskaffelsen følges opp gjennom hele kontraktsperioden.

Organiseringen av konkurransen er et annet virkemiddel. Ved å dele opp kontrakter i mindre deler, eller utvikle rammeavtaler for flere leverandører, åpner man for at små og mellomstore produsenter kan delta. Man kan kombinere sentral samordning av innkjøp med lokal fleksibilitet, slik at mindre aktører får mulighet til å levere til enkelte enheter uten å måtte håndtere store, komplekse avtaler.

En viktig del av handlingsrommet ligger også i markedsdialogen. Ved å ta kontakt med leverandører i forkant av konkurransen, kan man kartlegge kapasitet, forstå hvordan krav påvirker ulike aktører, og tilpasse konkurransegrunnlaget slik at flest mulig kan delta. Dette kan inkludere å tilby veiledning eller opplæring, slik at nye leverandører får mulighet til å kvalifisere seg.

Til slutt kan man bruke innovative anskaffelser og FoU-unntaket i offentlige anskaffelser til å utvikle ny kunnskap og teste nye løsninger, innen blant annet logistikk og distribusjon. Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) åpner i § 2-5 for at enkelte kontrakter om forsknings- og utviklingstjenester (FoU) kan unntas fra kunngjøringsplikten. For at unntaket skal kunne benyttes, må to betingelser være oppfylt:

1. Kontrakten må gjelde forsknings- og utviklingstjenester.
2. Enten betaler ikke oppdragsgiver hele kostnaden, eller så tilfaller ikke resultatene utelukkende oppdragsgiver til bruk i egen virksomhet.

Selv om kontrakten faller inn under FoU-unntaket, gjelder fortsatt de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesloven, som likebehandling, forutberegnelighet, gjennomsiktighet og ikke-diskriminering. FoU-unntaket kan dermed brukes når det er behov for å utvikle nye løsninger som ennå ikke finnes på markedet, samtidig som man ivaretar grunnleggende krav til åpenhet og rettferdighet. Gjennom bevisste valg i kravspesifikasjon, tildelingskriterier, kontraktsvilkår og konkurranseform kan offentlige innkjøpere dermed bruke sin innkjøpsmakt til å fremme kortreist mat – helt innenfor rammene av anskaffelsesregelverket.

4. Fallgruver i arbeidet med kortreist mat i offentlige anskaffelser

Selv om regelverket gir mange muligheter til å fremme kortreist mat, finnes det også fallgruver som kan skape problemer dersom man ikke er oppmerksom. Noen feil kan føre til brudd på regelverket, klager eller avlyste konkurranser. Grove feil kan også meldes inn til KOFA. Andre kan undergrave målsettingene man har satt seg.

En av de vanligste feilene er å stille direkte krav om geografisk opprinnelse, som at varene må være produsert i en bestemt kommune eller region. Slike krav er ulovlige fordi de diskriminerer leverandører basert på lokasjon. Selv krav som ikke nevner geografi

direkte, kan være problematiske dersom de i praksis utelukker tilbydere uten en saklig og dokumenterbar begrunnelse.

En annen fallgrube er å formulere krav som er for vide eller uklare. Når kravene kan tolkes ulikt, mister konkurransen forutsigbarhet, og risikoen for klager øker. Like viktig er det å unngå overkompliserte prosesser som skaper unødvendige barrierer for små leverandører. Dersom kravene til dokumentasjon og administrasjon blir for omfattende, kan mange potensielle tilbydere velge å ikke delta.

Manglende dokumentasjon av valg som er gjort i konkurransen er også en risiko. Hvis man har valgt krav eller kriterier som indirekte fremmer kortreist mat, må man kunne vise til et reelt behov, politiske føringer eller relevante målsettinger som begrunnelse. Uten dette kan beslutningene bli utfordret.

Fallgrubene handler ikke bare om konkurransegjennomføringen, men også om kontraktperioden. Selv gode avtaler mister verdi hvis kravene ikke følges opp. Leverandører kan endre praksis underveis dersom det ikke er etablert rutiner for kontroll og oppfølging.

Til slutt er det viktig å unngå enhver form for omgåelse av regelverket. Å dele opp kontrakter eller justere volum for å komme under terskelverdiene er ulovlig og kan føre til sanksjoner og innmeldelse til KOFA. Det undergraver også tilliten til innkjøpsprosessen.

Å kjenne til disse fallgrubene er en forutsetning for å kunne bruke handlingsrommet effektivt. Når man kombinerer bevisste krav med tydelig dokumentasjon, klare prosedyrer og aktiv oppfølging, kan offentlige anskaffelser bli et kraftfullt verktøy for å fremme kortreist mat – helt innenfor lovens rammer.

5. Eksempler fra lignende prosjekt

Offentlige innkjøpere i Norge har brukt ulike strategier for å få mer kortreist mat inn i kommunale kantiner, sykehjem og skoler – innenfor rammene av anskaffelsesregelverket. Eksempelene under viser både styrker og begrensninger ved ulike tilnærminger, og peker på virkemidler som kan overføres til andre.

1. Hortenmodellen

Horten kommune har et prosjekt på kortreist mat med begrenset volum, og holder seg under terskelverdien på 100 000 kroner per kontrakt. Dette gjør det mulig å kjøpe direkte fra lokale produsenter uten omfattende prosedyrekrav. Modellen fungerer godt gitt begrenset handelsvolum.

2. Tysværmodellen

Tysvær kommune kombinerer lavt volum med en strategi der individuelle tjenestesteder med egen innkjøpsansvarlig defineres som selvstendige juridiske enheter. Dette gjør at anskaffelsene isolert sett holder seg under terskelverdiene, og at lokale leverandører får levere direkte.

3. Trondheimsmodellen

Trondheim kommune har utviklet en egen anskaffelsesstrategi og et *matmanifest* som vektlegger bærekraft og lokal verdiskaping. Kommunen har et pilotsamarbeid med *The Just Store*, med en kontraktsverdi på én million kroner. Erfaringen viser at klare strategiske føringer kombinert med testprosjekter gir gode resultater.

4. Bærumsmodellen

FoU-unntaket i anskaffelsesforskriften for deler av innkjøpet som krever utvikling av nye løsninger. Dette kan for eksempel være digitale bestillingssystemer, nye distribusjonsmodeller eller emballaseløsninger med lavere miljøavtrykk som ikke finnes på markedet i dag. Når betingelsene i FOA § 2-5 er oppfylt, kan kommunen inngå FoU-kontrakter uten kunngjøringsplikt, og på den måten stimulere til innovasjon i samarbeid mellom lokale produsenter, forskningsmiljøer og kommunen selv. Erfaringene fra slike FoU-prosjekter kan senere brukes som grunnlag for ordinære anskaffelser, slik at nye løsninger tas i bruk i større skala.

6. Sjekkliste og verktøykasse for kortreist mat i offentlige anskaffelser

Denne Lovverkspakken avsluttes med et praktisk verktøy som kan brukes direkte i planlegging og gjennomføring av anskaffelser. Sjekklisten gir en trinnvis oversikt over hva som bør vurderes, mens verktøykassen gir eksempler og ressurser som kan tas i bruk umiddelbart.

Sjekkliste – fra behov til oppfølging:

1. Avklar behov og mål

Start med å definere hva som skal kjøpes inn, og hvorfor kortreist mat er relevant for akkurat denne anskaffelsen. Er det for å redusere utslipp, styrke lokale produsenter, eller forbedre kvaliteten på maten?

2. Undersøk markedet

Kartlegg hvilke leverandører som kan levere, og vurder å gjennomføre markedsdialog for å avklare kapasitet, sortiment og logistikkmuligheter.

3. Velg krav som fremmer kortreist mat

Bruk objektive krav som leveringsfrekvens, maksimal tid fra produksjon til levering, miljøfotavtrykk eller sesongbaserte råvarer.

4. Formuler objektive tildelingskriterier

Unngå krav som peker direkte på geografi. I stedet kan man gi poeng for dokumentert lavt CO₂-avtrykk, fleksibilitet i levering eller kvalitet.

5. Bestem konkurranseform og kontraktstruktur

Del opp kontrakter i deler eller bruk rammeavtaler med flere leverandører for å gi plass til små produsenter.

6. Dokumenter alle valg

Begrunn krav, kriterier og prosessvalg. God dokumentasjon er det beste forsvaret mot klager og sikrer etterprøvnbarhet.

7. Følg opp kontrakten

Sørg for at kravene som er satt, faktisk overholdes gjennom hele avtaleperioden. Avtal faste oppfølgingspunkter med leverandøren.

Verktøykasse – eksempler og maler:

- **Eksempeltekst til kravspesifikasjon:**
“Leverandøren skal kunne levere ferske råvarer innen 24 timer etter høsting/produksjon. Transportløsningen skal dokumenteres med utslippsberegning per leveranse.”
- **Eksempeltekst til tildelingskriterier:**
“Tilbudet vil bli vurdert etter miljøfotavtrykk (20 %), ferskhet og kvalitet (30 %), samt fleksibilitet i leveranse (10 %).”
- **Eksempel på evalueringsskjema:**
Kolonner for krav, poeng, dokumentasjon og kommentarer – gjør det enkelt å vurdere tilbudene rettferdig og transparent.

Nyttige ressurser:

- Lov om offentlige anskaffelser (LOA)
- Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA)
- DFØ – Direktoratet for forvaltning og økonomistyring
- KS – Kommunesektorens organisasjon
- anskaffelser.no

For råd, veiledning og deling av erfaringer kan du kontakte juridisk avdeling i egen kommuneorganisasjon, DFØ, eller prosjektteamet for Kortreist mat i Osloregionen.

Offentlige anskaffelser er et kraftfullt verktøy for å skape bærekraftige, rettferdige og effektive innkjøp. Regelverket setter tydelige rammer, men gir samtidig et betydelig handlingsrom som kan brukes til å fremme kortreist mat. Med bevisste valg i kravspesifikasjon, tildelingskriterier, kontraktsvilkår og konkurranseform kan kommuner og offentlige institusjoner støtte lokale produsenter, redusere transportutslipp og bidra til levende lokalsamfunn – helt innenfor lovens rammer.

Med denne veilederen har du et konkret utgangspunkt for å planlegge, gjennomføre og følge opp anskaffelser som fremmer kortreist mat – fullt ut innenfor lovverket og til nytte for både miljø, næringsliv og innbyggere.