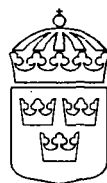


Finansutskottets yttrande

1992/93:FiU1y

Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
(EES)



1992/93
FiU1y

Till EES-utskottet

Riksdagens EES-utskott har den 5 maj 1992 berett övriga utskott tillfälle att avge yttrande över dels proposition 1991/92:170 om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) jämte de motioner som kan komma att väckas med anledning av propositionen, dels motionerna 1991/92:U534 yrkandena 7 och 8 samt 1991/92:U701, såvitt propositionen och motionerna rör resp. utskotts beredningsområde.

Avgränsning av yttrandet

Finansutskottet behandlar i detta yttrande till EES-utskottet vissa allmänna samhällsekonomiska effekter av avtalet. I detta sammanhang behandlas motion 1991/92:E10 av Lars Werner m.fl. (v) yrkande 2 i berörd del om återförvisning av propositionen och yrkande 16 om åtgärder mot spekulativa kapital- och valutatransaktioner. Vidare behandlar utskottet vad som anförs i propositionens del III bilaga 6 Finansdepartementet om statistik, offentlig upphandling och finansiella tjänster. I anslutning härtill behandlas motion 1991/92:E10 av Lars Werner m.fl. (v) yrkandena 10 och 15 samt motionerna 1991/92:E8 av Birgitta Hambræus (c) och 1991/92:U534 av Lars Werner m.fl. (v) i de delar som berör den offentliga upphandlingen.

Allmänt om avtalets samhällsekonomiska effekter

Propositionen

EES-avtalets syfte är att skapa ett enhetligt europeiskt samarbetsområde med enhetliga regler för att främja handel och övrig ekonomisk samverkan inom EG- och EFTA-området. En gemensam marknad skapas med fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital. De avtalsslutande parterna förpliktar sig att samarbeta för att förverkliga målen med EES-avtalet. En bärande princip för skapandet av de fyra friheterna är förbudet mot särbehandling på grund av nationalitet.

På varuområdet innebär EES-avtalet att ett avsevärt fördjupat och breddat frihandelsområde med förenklade ursprungsregler och gränsformaliteter upprättas. Tillskapandet av EES innebär emellertid inte

att en tullunion motsvarande den inom EG inrättas. EFTA-länderna bibehåller ett antal regler som utformats i förhandlingar med tredje land.

På varu- och tjänsteområdet skapas ett system med fri konkurrens grundad på lika villkor. Avtal och andra förfaranden som innebär konkurrensbegränsningar förbjuds liksom missbruk av dominerande marknadsställning. Det innebär att t.ex. vissa företagskoncentrationer måste prövas. Viktigt i detta sammanhang är att olika former av statligt stöd eller offentliga monopol inte får vara konkurrenssnedvridande. Den offentliga upphandlingen måste öppnas för konkurrens mellan företagen i de berörda länderna.

För enskilda personer skapas genom EES-avtalet förutsättningar för en gemensam arbetsmarknad. Reglerna i avtalet innebär ömsesidigt erkännande av examina och förenklad gränskontroll, etableringsrätt för enskilda näringsidkare m.m. Avtalet innebär rätt att söka anställning och att inneha anställning enligt de regler som gäller i det landet. En anställning ger rätt till bosättning, men inte tvärtom. Man har dock rätt att stanna i ett land där man haft anställning.

Handeln med tjänster liberaliseras genom avtalet och kapitalrörelserna skall i princip bli fria.

I propositionen framhålls att Sveriges starka uppslutning kring europeiskt samarbete i olika former och vårt frihandelsavtal med EG till stor del har drivits fram av våra ekonomiska intressen. Men det speglar också en känsla av samhörighet som har flera andra dimensioner än de rent ekonomiska. Vi har en djupgående värdegemenskap som omfattar begrepp som demokrati och försvar av mänskliga rättigheter. På denna grundval har ett vidsträckt samarbete byggts upp på en rad områden. Sett i detta perspektiv är det naturligt att intresset i Sverige för de västeuropeiska integrationsfrågorna växer.

Skapandet av ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde, som innebär att olika hinder i handeln med varor och tjänster avvecklas liksom begränsningar i kapitalets och personers rörlighet, bedöms enligt propositionen öka den ekonomiska effektiviteten och främja en ekonomisk utveckling.

De övergripande ekonomiska konsekvenserna beskrivs i propositionen på följande sätt.

Frihandeln mellan avtalsländerna tillåter en större internationell specialisering grundad på komparativa fördelar, och detta leder via ökad handel till högre välfärd. Det är av väsentlig betydelse för Sverige att vår exportindustri har samma förutsättningar på den europeiska marknaden som konkurrentländerna. För många större svenska företag blir en hemmamarknad med uppemot 50 gånger fler människor än den nuvarande av mycket stor betydelse. Risker för en fortsatt företagsutflyttning minskar påtagligt.

Genom de ökade möjligheterna att utnyttja stordriftsfördelar bidrar den större marknaden till en produktivitetsökning och sänkta enhetskostnader. Samtidigt främjas behövliga strukturrationaliseringar. Dessa är en naturlig del av förnyelsen i varje växande ekonomi och hade

blivit nödvändiga oavsett Sveriges anknytning till EG. Naturligtvis ger rationaliseringarna upphov till anpassningskostnader. Men ju högre grad av flexibilitet i ekonomin, desto lägre kostnader.

Besparingar blir möjliga till följd av att onödiga kostnader i form av bl.a. förseningar och administrativt merarbete vid gränspassager bortfaller och att produktanpassningar som påkallats av skillnader i nationella standarder inte längre behövs. En minskning av dessa kostnader leder i sin tur till växande handel inom marknaden.

En större rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital leder, enligt vad som sammanfattningsvis anförs i propositionen, till effektivare konkurrens som pressar kostnader och priser inom både produktion och distribution på ett sätt som gynnar konsumenten. Inflations-takten kan väntas sjunka. Reglerna för offentlig upphandling av varor och tjänster liberaliseras. Svenska företag får möjlighet att delta i konkurrensen på denna mycket stora marknad.

De bedömningar av den inre marknadens ekonomiska effekter som gjorts inom EG visar att områdets bruttonationalprodukt på medellång sikt blir betydligt större och inflationstakten lägre (den s.k. Cecchini-rapporten). Tillväxten väntas öka till följd av att resurser fördelas och används effektivare än tidigare.

Kravet på ökad effektivitet och konkurrens kan naturligtvis, åtminstone på kort sikt, leda till bortfall av arbetstillfällen i vissa sektorer. Det mest kända anpassningstrycket riktar sig mot skyddade sektorer, inom vilka prisförhållanden har snedvridits och effektiviteten blivit låg på grund av avsaknaden av konkurrens. En fortsatt strukturalisering kan inte undvikas i längden, och det råder enligt propositionen inget tvivel om att den samlade effekten på sysselsättningen av EES-avtalet är positiv för svensk del.

Sammanfattningsvis konstateras att Sverige har ett starkt intresse av att ansluta sig till avtalet. I propositionen föreläggs riksdagen avtalet för godkännande.

Motionen

I *motion E10* av Lars Werner m.fl. (v) delar man i och för sig propositionens uppfattning att ett fritt flöde av varor, tjänster och betalningar för detta kan bidra till en uthållig tillväxt. Det fria utbytet måste dock regleras genom avtal, anser motionärerna, så att sociala och miljömässiga hänsyn tillvaratas. EES-avtalet innebär att en marknad skapas som kommer att utgöra världens största frihandelsområde. Att ingå i detta område ger svensk ekonomi fördelar, konstaterar motionärerna, men avtalet gör också att Sverige inordnas i gemensamma regler för denna marknad — regler som huvudsakligen är utformade inom EG-blocket. Sverige kan aldrig utforma en politik oberoende av vad som sker i omvärlden, men Sverige måste alltid slå vakt om sin nationella suveränitet. Motionärerna kan därför inte godta att rätten att stifta lag på vida områden överläts till organ som ligger utanför det svenska folkets kontroll.

Det finns enligt motionärerna ett stort antal frågor som bör utredas närmare. Den alltför korta motions- och remisstiden har inte medgett en tillräckligt ingående behandling av dessa frågor. Propositionen bör därför enligt motionärerna återförvisas till regeringen för ytterligare överväganden.

Utskottet

Finansutskottet vill med anledning härav anföra följande. Internationaliseringsprocessen i världsekonomin går allt snabbare. Det har inte varit möjligt eller önskvärt för Sverige att avskärma sig från denna process. Svenska företag har etablerat sig på utländska marknader, och den svenska ekonomin har i allt större utsträckning utsatts för internationell påverkan. Liberaliseringen av utrikeshandeln har varit långtgående, och kapitalrörelserna har under senare år fått en allt större frihet. Det skulle ha varit ogynnsamt för Sverige som utvecklat industriland att ställa sig vid sidan av denna utveckling.

Världshandeln kommer att fortsätta utvecklas, de internationella kapitalströmmarna och direktinvesteringarna växer. Företagen och arbetskraften kommer att påverkas, deras rörlighet ökar. Internationaliseringen blir en förutsättning för en god ekonomisk utveckling.

För Sveriges del blir samarbetet med den europeiska integrationen särskilt betydelsefull. Den svenska exporten till EG har ökat i omfattning och utgör drygt hälften av hela exporten. Utvecklingen inom EG får därmed avgörande inverkan på den svenska ekonomin, oavsett vilken form Sverige väljer för samarbetet med EG.

Varuhandelsområdet

På varuhandelsområdet har Sverige redan genom frihandelsavtalet med EG som slöts 1972 avskaffat tullar, kvoter och andra traditionella handelshinder. En mängd handelshinder kvarstår emellertid såsom t.ex. olika konkurrenssnedvridande statliga stödåtgärder, diskriminerande regler för den offentliga upphandlingen, tekniska och sanitära normer, föreskrifter om produktansvarighet m.m. Genom EES-avtalet reduceras även dessa hinder och en större marknad öppnas för svenska företag samtidigt som kostnader för gränspassager minskas.

Utskottet delar uppfattningen som framförs i såväl propositionen som i de berörda motionerna att tillskapandet av det ekonomiska samarbetsområdet kommer att öka den ekonomiska effektiviteten och främja en gynnsam ekonomisk utveckling. Resurserna kan väntas fördelas och utnyttjas på ett effektivare sätt än tidigare. Det är dock vanskligt att kvantifiera integrationens betydelse för Sverige. Det uppkommer effekter som delvis motverkar varandra. Inom EG räknar man med att effekterna på varuproduktionen blir en blandning av ökad koncentration och ökad konkurrens. I många branscher kommer antalet producenter inom EG som helhet att minska, men på varje nationell marknad kan antalet konkurrerande företag komma att öka.

De beräkningar av den inre marknadens ekonomiska effekter som gjorts inom EG, i den s.k. Cecchini-rapporten, kan inte direkt överfö-

ras till svenska förhållanden. Sverige har i flera avseenden ett annat utgångsläge än det nuvarande EG. Sveriges handelspolitik är mindre protektionistisk än EG:s. Sverige har också i större utsträckning än länderna i EG genomfört strukturomvandlingar. Eftersom den svenska marknaden är liten har många svenska företag redan tvingats skaffa sig en större marknad på internationell bas. I de branscher som varit mest skyddade utifrån, t.ex. tillverkning av livsmedel och byggmaterial, torde dock omställningseffekterna till följd av EES-avtalet bli betydande.

I studier som gjorts inom EFTA-sekretariatet har framkommit att Sverige sannolikt har större fördelar att vinna genom sin industristruktur än flertalet andra EFTA-länder som följd av att handelshinder med och inom EG avskaffas. I de undersökningar som gjorts, både inom EG och EFTA, har konstaterats att flera högteknologiska och växande sektorer har hämmats av handelshinder. Det gäller delar av verkstadsindustrin som t.ex. elektriska produkter, elektronik, telekommunikationer och bilindustri. Även läkemedelsindustrin har påverkats. Detta är sektorer som är av särskild betydelse för Sveriges del, eftersom svensk exportindustri är verksam inom dessa.

När den offentliga upphandlingen inom EG liberaliseras öppnas sektorerna energi, transporter och telekommunikationer som är av särskilt intresse för flera svenska företag.

Tjänsteproduktionen

I motsats till varuproduktionen har den övervägande delen av tjänsteproduktionen varit skyddad. Det är först under de senaste årtiondena som tjänsternas betydelse ökat när de börjat säljas över gränserna. Det har varit svårt att kontrollera delar av tjänsteflödet, vilket bidragit till avregleringen.

Bedömningar som gjorts visar på en väsentlig ökning av produktiviteten när tjänsterna avregleras. Man räknar med omfattande strukturomvandlingar. Små tjänsteföretag går samman, banker och försäkringsbolag samverkar, konsultbolag och revisionsföretag internationaliseras, olika förädlingsled inom ADB-verksamhet integreras osv.

Utvecklingen är emellertid inte oproblematisk. För konsumenterna är det svårt att jämföra och värdera de tjänster som erbjuds. Integreringen av varor och tjänster skapar konkurrensproblem. Bindningar skapas till vissa system, t.ex. på ADB-området mellan hård- och mjukvaruproducenter.

Det är mot denna bakgrund angeläget att de konkurrensövervakande organen ges tillräckliga resurser och förses med god kompetens så att den förväntade högre effektiviteten av avregleringen kommer konsumenterna och samhällsekonomin till godo.

Som framhålls i propositionen är kapitalliberaliseringen en grundläggande faktor i den ökande integrationen på det finansiella och ekonomiska området i Europa. Under 1980-talet har utvecklingen mot en fullständig liberalisering av kapitalrörelserna i Västeuropa intensifierats. Kapitalets ökande rörlighet är dock inte i första hand en följd av integrationssträvandena inom EG. Inom OECD har ett omfattande arbete bedrivits för att utvidga medlemsländernas liberaliseringsförpliktelser gällande kapitalrörelser. Därigenom har även länder utanför Europa såsom Förenta staterna och Japan kommit att omfattas.

De minskade hindren för kapitalet förväntas inte leda till de största förändringarna sett i EG-perspektivet. Sin största betydelse får de fria kapitalrörelserna i samspel med de nya möjligheterna på t.ex. tjänster-
nas område och för att underlätta finansiering av näringsverksamhet över gränserna.

Sverige har genom beslut i juni 1989 i princip avskaffat alla dittills gällande valutarestriktioner utom förbudet för privatpersoner att ha inlåningskonto i utlandet. Ett förslag till anpassning av den svenska lagstiftningen på detta område till vad som gäller inom EG har nyligen framlagts av en kommitté.

Den ökade rörligheten innebär att kapitalet bör kunna användas mer effektivt. Placerarna söker sig dit där placeringarna ger bäst avkastning. Omvänt kommer den ökade rörligheten också att innebära en uppvärdering av tillgångar som tidigare inte varit tillgängliga för utländska investerare.

Utskottet vill särskilt framhålla att kapitalrörlighetens mest påtagliga effekter ligger i dess omvälvning i villkoren för den ekonomiska politiken. Framför allt har de finansiella flödenas ökade omfattning inneburit skärpta restriktioner för stabiliseringspolitiken.

I *motion E10* av Lars Werner m.fl. (v) ser man positivt på EES-avtalets möjligheter att skapa fri rörlighet för varor, tjänster och personer. Det fria flödet av kapital utöver vad som föranleds av betalningar för varor och tjänster anser motionärerna däremot vara en mer komplicerad fråga. Enligt motionärerna måste riksdagen, regeringen och riksbanken ha ett handlingsutrymme för att ingripa när spekulativa kapital- och valutatransaktioner hotar stabiliteten i Sveriges ekonomi. Motionärerna är emellertid på det klara med att den kredit- och valutareglering som tidigare fanns i Sverige inte kan återinföras utan att en anpassning måste ske till den internationalisering som ägt rum. Motionärerna anser därför att innebörden av EES- och EG-reglerna på detta område måste klarläggas innan beslut fattas om propositionen.

Utskottet vill med anledning härav anföra följande. Den ekonomiska politiken måste alltid utformas så att stabiliteten i den svenska ekonomin upprätthålls. Regeringen och riksdagen har vid ett flertal tillfällen de senaste åren uttalat att den fasta växelkursen är en av hörnstenarna i den ekonomiska politiken. Sverige har genom en rad ställningstaganden gjort detta klart för omvärlden. Valutaregleringen har avskaffats, den svenska kronan har knutits till ecun. Sverige har genom sin

medlemsansökan till EG visat att man vill delta i det europeiska ekonomiska samarbetet, vilket kräver att fullt förtroende bevaras för den svenska växelkurspolitiken. Penningpolitikens, och därmed riksbankens, viktigaste uppgift är att upprätthålla och bidra till att skapa förtroende för den fasta växelkursen. Inrikningen är därvid att balansera valutaflödena genom anpassningar av den inhemska räntenivån.

Enligt utskottets mening underlättar EES-avtalet möjligheterna att föra en politik som främjar stabiliteten i den svenska ekonomin. Avtalet innebär i och för sig inga förpliktelser på det ekonomiska och monetära området. I avtalet (artikel 46) talas om att parterna skall utbyta åsikter och information om bl.a. utformningen av den ekonomiska och monetära politiken. Detta åsikts- och informationsutbyte skall emellertid inte vara förpliktande. Av artikel 43.4 framgår att om en av medlemsstaterna har svårigheter eller allvarligt hotas av svårigheter beträffande sin betalningsbalans och om sådana svårigheter kan äventyra avtalets funktion, får de avtalsslutande parterna vidta lämpliga åtgärder. Samtidigt måste uppmärksammas att om ett land vidtar åtgärder, t.ex. en växelkursjustering, så medger avtalet (se artikel 43.3) att de andra avtalsslutande parterna får vidta nödvändiga motåtgärder. Något ytterligare klarläggande av vad avtalet medger på detta område är enligt utskottets mening inte behovligt. Motion E10 (v) yrkande 16 avstyrks därför av utskottet.

Mot bakgrund av vad utskottet anfört om EES-avtalets övergripande ekonomiska konsekvenser tillstyrker finansutskottet från sina utgångspunkter att riksdagen godkänner de i propositionen framlagda avtalen. Motion E10 (v) yrkande 2 om återförvisning av propositionen bör enligt utskottet avslås av riksdagen.

Upphandling

Propositionen

Den offentliga upphandlingen behandlas i propositionens bilaga 6 Finansdepartementet avsnitt 2. I propositionen uttalas att EES-avtalet ställer krav på att den offentliga upphandlingen, såväl den statliga som den kommunala, författningsregleras. Detta gör det nödvändigt att de nya reglerna erhåller lagform.

I propositionen framhålls att jämfört med den ordning som råder i dag kommer den största skillnaden säkerligen att bli att en större marknad öppnar sig för både svenska leverantörer och svenska upphandlare. För leverantörerna gäller det att dra nytta av att utländska upphandlare inom EES måste uppsöka internationell konkurrens och inte får diskriminera leverantörer från andra EES-länder. Detta bör innebära fördelar för den svenska marknaden. Svenska upphandlare å sin sida åläggs att gå ut på denna marknad med sina upphandlingar och söka upp konkurrensen. Därmed torde möjligheter för besparingar öppnas.

Inom Finansdepartementet har en arbetsgrupp gjort en översyn av de regeländringar som behövs på grund av EES-avtalet. Arbetsgruppen

har redovisat sitt resultat i två promemorior (Ds 1992:4 Offentlig upphandling och EES — ett lagförslag och Ds 1992:62 Offentlig upphandling och EES del II; tjänsteupphandling m.m.). I promemoriorna föreslås för svensk del en mycket nära anpassning till EG:s procedurregler. Den första av dessa två promemorior har remissbehandlats. Remissinstanserna godtar arbetsgruppens metod för införlivande av procedurreglerna men har invändningar i detaljer beträffande hur en upphandling skall gå till. Några av remissynpunkterna tar arbetsgruppen för övrigt upp i den andra promemorian. Den har nyligen gått ut på remiss. Remisstiden utgår den 23 september 1992.

Regeringens avsikt är att förelägga riksdagen ett förslag till lag om offentlig upphandling under hösten.

Motionerna

Frågor om offentlig upphandling och EES-avtalet tas upp i tre motioner. Det är emellertid endast i motion E10 av Lars Werner m.fl. (v) som det återfinns yrkanden som har anknytning till regelverket för offentlig upphandling. I motion U534 av Lars Werner m.fl. (v) från allmänna motionstiden och motion E8 av Birgitta Hambræus (c) berörs i texterna frågor med anknytning till offentlig upphandling men några yrkanden om offentlig upphandling finns inte i dessa motioner. I den sistnämnda yrkas avslag på hela propositionen.

I *motion E10* av Lars Werner m.fl. (v) framhålls att det skulle innebära ett allvarligt avsteg från den kommunala självstyrelsens princip om den kommunala upphandlingen måste lagfästas. Motionärerna anser att man kan ha en skärpt konkurrenslagstiftning som ingriper mot osunda allianser mellan kommunpolitiker och lokala näringsidkare på ett mer effektivt sätt än vad som är möjligt i dag. Men, sågs det i motionen, man måste ha möjlighet att i kommunerna organisera s.k. förhandlingsupphandling (yrkande 10), där hänsyn tas till miljö och lokala kulturtraditioner.

I motion E10 anförts också att om en viss produkt t.ex. från Sverige har en bättre miljöprofil så måste vi i Sverige ha rätt att välja denna produkt även med ett EES-avtal. Detta är enligt motionärerna en frågeställning som är ofullständigt utredd i proposition 1991/92:170. Frågan måste därför klarläggas och få ett positivt svar innan avtalet kan antas (yrkande 15).

I *motion U534* av Lars Werner m.fl. (v) görs ett allmänt påpekande om att EG:s regelverk för offentlig upphandling innehåller regler som är diskriminerande mot tredje land.

I *motion E8* av Birgitta Hambræus (c) framhålls att svenska företag är framgångsrika på t.ex. USA:s, Japans och Kinas marknader för offentlig upphandling utan att ta över dessa länders lagar.

Reglerna för offentlig upphandling och EES-avtalet behandlas mycket kortfattat i propositionen eftersom regeringen senare i höst i en särskild proposition kommer att lägga fram ett förslag till lagreglering av den offentliga upphandlingen. Mot den bakgrunden begränsar utskottet sitt yttrande till EES-utskottet till att omfatta områden som anknyter till de frågor som tas upp i här aktuella motioner.

Allmänt om EES-avtalet och offentlig upphandling

Den offentliga sektorns inköp av varor och tjänster uppgick år 1984 till ca 15 % av EG:s bruttonationalprodukt. De inköp som sker genom en öppen upphandling är emellertid inte av denna storleksordning. Uppskattningsvis har den offentliga upphandlingen en omfattning som motsvarar ca 7 % av EG:s samlade nationalprodukt. Huvuddelen av upphandlingen gjordes inom det egna landet. Av den redovisning av omfattningen av den offentliga upphandlingen inom EG som EFTA-sekretariatet publicerade i slutet av 1980-talet (Occasional Paper N:o 25 "Economic Aspects of the European Economic Space" EFTA 1988) framgår att endast ca 2 % av aktuella varor och tjänster upphandlades utanför det egna landet. Dessa uppgifter ger vid handen att öppnandet av den gemensamma inre marknaden ger möjligheter för företagen att öka sina marknader och därmed utnyttja stordriftsfördelar samtidigt som konkurrensen skärps och priserna kan pressas. Mot denna bakgrund är det enligt utskottets mening uppenbart att påståendet i *motion E8* av Birgitta Hambræus (c) att ett tillträde till EG:s upphandlingsmarknader genom en gemensam lagstiftning endast är av marginell betydelse för den svenska ekonomin innebär en kraftig underskattning av de fördelar som de svenska företagen och de svenska upphandlarna kan få genom EES-avtalet inom detta område. Utskottet kan således inte ställa sig bakom *motion E8* i denna del.

Som framgått av vad utskottet anfört har EG-länderna varit mycket nationellt inriktade i sin offentliga upphandling. I *motion U534* av Lars Werner m.fl. (v) framhålls att EG-direktiven inom detta område har protektionistiska inslag. I likhet med motionärerna ser utskottet det som negativt att det i ett visst fall i ett upphandlingsdirektiv ges möjlighet till diskriminering av tredje land. Vid upphandling inom de s.k. försörjningssektorerna (vatten-, energi-, transport- och telekommunikationsområdena) skall enligt EG-direktiven vid i övrigt likvärdiga förutsättningar företräde ges åt anbud med mer än 50 % EG-innehåll om prisskillnaden anbudet emellan inte överstiger 3 % (artikel 29.3). EFTA-länderna har emellertid ställt sig avvisande till denna tredje-landsregel. I EES-förhandlingen har sålunda EFTA-länderna uppnått att en för deras del redan gällande liberalisering i förhållande till tredje land kan behållas.

Jämfört med de i Sverige i dag gällande reglerna för offentlig upphandling och det regelverk som nu skall utformas inom ramen för EES-avtalet finns viktiga skillnader. Dessa kan belysas genom bl.a. följande exempel.

1. All upphandling, såväl den statliga som den kommunala, måste författningsregleras. Detta innebär att de nya reglerna måste få lagform.

2. All upphandling av viss omfattning måste utannonseras och resultatet av upphandlingen måste redovisas i Europeiska gemenskapernas tidning (EGT).

3. Till skillnad från i dag gällande upphandlingsförordning ger EES-avtalet möjlighet att i domstol pröva en upphandling. Vad gäller överprövning föreslås att frågor om upphandling prövas av länsrätt i första instans och frågor om skadestånd prövas av tingsrätt i första instans. För försörjningssektorerna föreslås två nya förfaranden, granskning och medling. Det förstnämnda innebär att en oberoende granskningsman kan ges i uppdrag att fastställa om en upphandlande enhets upphandlingsrutiner överensstämmer med reglerna i lagen. Det sistnämnda innebär ett formaliserat medlingsförfarande i de fall en leverantör anser sig missgynnad i en upphandling.

4. Kretsen av de enheter som måste följa EES-avtalets regler om upphandling kommer att utökas väsentligt. De svenska reglerna omfattar endast statliga och kommunala myndigheter. EG-direktiven berör inte endast det som normalt utgör en myndighet, utan även andra enheter som lyder under offentlig rätt, dvs. i vissa fall även statliga och kommunala bolag. När det gäller försörjningssektorerna kan i speciella fall även privata företag utgöra sådana enheter som skall tillämpa regelverket för offentlig upphandling.

5. EG:s regelverk innehåller s.k. tröskelvärden som innebär att de olika direktiven är tillämpliga endast om upphandlingen uppgår till eller överskrider dessa tröskelvärden. För varu- och tjänsteområdena är tröskelvärdet i dag 200 000 ecu (1,5 mkr) och för anläggningsentreprenad 5 000 000 ecu (37,5 mkr).

I *motion E10* av Lars Werner m.fl. (v) kräver motionärerna i yrkande 10 att kommunernas rätt till förhandlingsupphandling skall bevaras.

EG-direktiven anger tre förfaranden vid upphandling:

- Det öppna förfarandet innebär att alla intresserade får lämna in anbud.
- Det selektiva förfarandet innebär att den som gör upphandlingen får vända sig till vissa utvalda — selekterade — leverantörer och erbjuda dem eller uppmana dem att om de så önskar lämna in anbud avseende viss upphandling.
- Det förhandlade förfarandet innebär att enbart vissa utvalda leverantörer tillfrågas och att deras anbud sedan förhandlas så att den upphandlande myndigheten når ett visst avslut.

Det öppna förfarandet är i princip utgångspunkten för all offentlig upphandling.

1992/93:FiUly

Det selektiva förfarandet får väljas av den upphandlande myndigheten om det finns specifika skäl till det ("in justified cases"). Sådana skäl kan vara att kostnaderna för ordinarie förfarande är oproportionerligt stora i förhållande till kontraktets värde. Det kan även vara tillåtet att använda förfarandet om det är lämpligt på grund av att de varor som skall anskaffas är av en speciell karaktär ("specific nature").

En upphandlande myndighet får använda *det förhandlade förfarandet* om den fått in anbud i ett öppet eller selektivt förfarande, men dessa anbud antingen avviker för mycket från de annonserade kraven eller strider mot nationella regler för deltagande i en upphandling. Att myndigheten övergår till det förhandlade förfarandet måste publiceras, såvida inte alla anbudsgivare omfattas av det förhandlade förfarandet.

Myndigheterna får använda förhandlat förfarande utan annonsering om svar inte inkommit i ett öppet eller selektivt förfarande, eller varorna i fråga avser forskning och utveckling, eller varorna i praktiken bara kan levereras av en leverantör, eller om föreskrivna tidsregler för förfarandena i övrigt inte kan iakttas på grund av oförutsedd synnerlig brådska. Denna brådska får dock inte bero på den upphandlande myndigheten.

Slutligen får den förhandlade proceduren användas utan föregående publicering såvida fråga är om tilläggsleverans där ett byte av leverantör skulle medföra anskaffningar av annat material än det ursprungliga eller där bytet skulle orsaka tekniska svårigheter.

I alla andra fall skall det öppna förfarandet användas.

När myndigheterna använder det selektiva eller förhandlade förfarandet bör valet av förfarande antecknas liksom skälen för valet. Denna rapport skall myndigheten sända till EFTA:s övervakningsmyndighet om den så begär.

I den nämnda promemorian Ds 1992:62 (s. 63—64) tar arbetsgruppen upp den fråga som motionären avser. Många remissinstanser har också ifrågasatt det lämpliga i att utrymmet för förhandlad upphandling är så noga angivet i arbetsgruppens förslag. Man har ansett att detta kommer att leda till att rörelsefriheten begränsas i alltför stor omfattning. Dagens förhandlingsupphandling uppges vara den vanligaste upphandlingsformen och den som också erbjuder möjlighet att göra de bästa affärsmässiga bedömningarna. En remissinstans har även efterlyst en motsvarighet till dagens direktupphandling.

Arbetsgruppen anför:

Den förhandlade upphandlingen i det nya systemet är egentligen uppdelad på två olika förfaranden. Det ena avser den förhandlade upphandlingen med föregående annonsering och det andra avser förhandlad upphandling utan föregående annonsering. Sistnämnda förfarande är det förfarande som närmast liknar dagens direktupphandling.

Ett av syftena med de detaljerade reglerna är att åstadkomma att leverantörerna i god tid skall få reda på att förhandlad upphandling är den valda upphandlingsformen. Vetskapen om att förhandling kan komma i fråga kan påverka deras anbud.

Arbetsgruppens slutsats i denna del är att den delar de remissynpunkter, som går ut på att utrymmet för förhandlingsupphandling blivit begränsat. Huruvida utrymmet är alltför begränsat är dock en fråga för en utvärdering av den internationella tillämpningen av motsvarande regler. Vad gäller frågan om direktupphandlingen anser arbetsgruppen att den närmaste motsvarigheten enligt de nya reglerna är den förhandlade upphandlingen utan föregående annonsering. De situationer där direktupphandling får användas kan bedömas kvalificera för den närmaste motsvarigheten i de nya reglerna i "direktupphandlingssituationer" (i fråga om plötsligt uppkommande behov etc.).

Arbetsgruppens uppfattning är att det val av upphandlingsförfarande som i dag är det mest förekommande i kommunerna, dvs. förhandlingsupphandling, inte kommer att tillåtas i sin nuvarande utformning inom ramen för EES-avtalet. Enligt utskottets mening kan detta från svensk synpunkt inte ses som en nackdel. De i EG-direktiven angivna upphandlingsförfarandena stärker affärsmässigheten i den offentliga upphandlingen. Yrkande 10 i motion E10 bör således avstyrkas.

I yrkande 15 i motion E10 (v) begär motionärerna att regeringen redovisar om EES-avtalet gör det möjligt att vid offentlig upphandling välja den produkt som har den bästa miljöprofilen.

Enligt utskottets uppfattning innebär EG-direktiven ingen begränsning vad gäller möjligheterna att ta *miljöhänsyn* vid upphandling. Det måste emellertid understrykas att den upphandlande enheten måste ange i upphandlingsunderlaget att man tar hänsyn till miljöpåverkan och om möjligt också rangordnar vilka olika slag av påverkan som man tillmäter betydelse. Finansutskottet ser således inte skäl att tillstyrka motion E10 yrkande 15.

Statistik

Utskottet

Redovisningen av samarbetet på statistikområdet och de förändringar som det kan förväntas innebära för Sveriges del föranleder inte något uttalande från utskottets sida.

Stockholm den 3 september 1992

På finansutskottets vägnar

Per-Ola Eriksson

I beslutet har deltagit: Per-Ola Eriksson (c), Hans Gustafsson (s), Bengt Wittbom (m), Allan Larsson (s), Lars Leijonborg (fp), Roland Sundgren (s), Per Olof Håkansson (s), Tom Heyman (m), Lisbet Calner (s), Stefan Attefall (kds), Bo G Jenevall (nyd), Arne Kjörnsberg (s), Sonia Karlsson (s), Lennart Hedquist (m) och Kjell Ericsson (c).