



## Nytt regelverk om upphandling

---

### Till finansutskottet

Finansutskottet beslutade den 15 september 2016 att ge konstitutionsutskottet, skatteutskottet, justitieutskottet, utrikesutskottet, socialutskottet, utbildningsutskottet, trafikutskottet, näringsutskottet och arbetsmarknadsutskottet tillfälle att senast den 13 oktober yttra sig över proposition 2015/16:195 och de två följdmotioner som har väckts med anledning av propositionen.

Trafikutskottet behandlar de delar av ärendet som berör utskottets beredningsområde.

# Utskottets överväganden

## Propositionen

Propositionen innehåller förslag till en ny lag om offentlig upphandling och en ny lag om upphandling inom försörjningssektorerna samt förslag till en lag om upphandling av koncessioner. Lagarna genomför följande direktiv:

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (LOU-direktivet),
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (LUF-direktivet) samt
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner (LUK-direktivet).

Lagen om offentlig upphandling ersätter lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och lagen om upphandling inom försörjningssektorerna ersätter lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF).

LOU-direktivet och LUF-direktivet bygger i sak i stora delar på 2004 års direktiv, som de ersätter. De nya direktiven innehåller därutöver också ett antal nya bestämmelser. Bestämmelserna utvecklar och kompletterar den tidigare regleringen. Särskilt utvecklas skyldigheterna och möjligheterna att genom upphandling främja samhällliga mål. Miljöhänsyn, sociala hänsyn och arbetsrättsliga hänsyn ges ökat utrymme. En leverantör som har åsidosatt tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter ska få uteslutas av den upphandlande myndigheten eller enheten från att delta i en upphandling. Om ett anbud inte stämmer överens med dessa skyldigheter får den upphandlande myndigheten eller enheten besluta att leverantören inte ska tilldelas kontraktet och anbudet ska förkastas om bristerna lett till att det är onormalt lågt. För att personalen som fullgör kontrakten ska ges skäliga arbetsvillkor ska kontraktsvillkor ställas om lön, semester och arbetstid, om det behövs och de går att fastställa. I övrigt får upphandlande myndigheter och enheter ställa särskilda villkor för fullgörandet.

I den nya lagen om offentlig upphandling föreslås ökade möjligheter att använda förhandlat förfarande med föregående annonsering och konkurrenspräglad dialog. Konkurrenspräglad dialog införs som ett förfarande även i lagen om upphandling inom försörjningssektorerna. Ett nytt förfarande, inrättande av innovationspartnerskap, som syftar till att skapa förutsättningar för utveckling och inköp av en innovativ vara, tjänst eller byggtreprenad, föreslås också i de nya lagarna.

Direktivens bestämmelser om att det som huvudregel ska vara obligatoriskt att kommunicera elektroniskt vid upphandlingar genomförs i båda lagarna. Vidare föreslås i båda lagarna kortare tidsfrister för att komma in med anbudsansökningar och anbud. Enligt de föreslagna nya lagarna ska leverantörer som vill delta i en upphandling kunna använda sig av en egen försäkran i form av ett standardformulär, som ska benämnas europeiskt enhetligt upphandlingsdokument, för att bl.a. intyga att det inte finns grund för uteslutning.

Det föreslås i de nya lagarna att upphandlande myndigheter och enheter ska kunna använda sig av någon av följande tre grunder för utvärdering av anbud: bästa förhållandet mellan pris och kvalitet, kostnad eller pris. I lagarna införs också t.ex. bestämmelser om möjligheterna att beakta livscykelkostnader för det som upphandlas.

En nyhet i direktiven är bestämmelser om intern upphandling och om upphandling mellan upphandlande myndigheter, som bygger på EU-domstolens praxis. Bestämmelser om detta föreslås i lagarna i form av undantag från lagarnas tillämpningsområden för sådan upphandling.

Direktiven innehåller bestämmelser om s.k. reserverade kontrakt, enligt vilka deltagandet i en upphandling under vissa villkor får reserveras för skyddade verkstäder eller för leverantörer vars främsta syfte är yrkesmässig integration. I propositionen föreslås att dessa bestämmelser ska genomföras i de nya lagarna.

I lagarna föreslås att inköpscentraler ska få möjlighet att bedriva grossistverksamhet. Regeringen föreslår även bestämmelser om s.k. blandade kontrakt, om skyldighet att motivera varför ett kontrakt inte delats upp, förtydligade regler om ramavtal samt bestämmelser om ändring av kontrakt under löptiden.

Tillämpningsområdet för LUF-direktivet omfattar, till skillnad från 2004 års direktiv, inte prospektering av olja och gas eller vissa posttjänster. Därför föreslås lagen om upphandling inom försörjningssektorerna inte heller omfatta dessa verksamheter. I likhet med LOU och LUF innehåller lagarna också ett kapitel med regler om upphandling som inte styrs av direktiven. Kapitlet reglerar även upphandling av sådana sociala tjänster och andra särskilda tjänster som anges i en bilaga till respektive lag. De nya lagarna innehåller dessutom bestämmelser som motsvarar nuvarande LOU och LUF om bl.a. överprövning av upphandlingar och upphandlingsskadeavgift.

LUK-direktivet genomförs genom lagen om upphandling av koncessioner. Den följer i allt väsentligt samma struktur som de båda andra lagarna, men är mindre detaljerad och mer flexibel. Även denna lag innehåller ett särskilt kapitel med bestämmelser om upphandling som inte omfattas av direktiven och som avser sociala tjänster och andra särskilda tjänster. Lagen föreslås också innehålla bestämmelser om bl.a. överprövning och upphandlingsskadeavgift.

Till följd av de nya lagarna föreslås även ett antal ändringar i andra lagar, bl.a. kollektivtrafiklagen. Lagarna och följdändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2017.

## Motionerna

Två följdmotioner har väckts med anledning av propositionen: 2016/17:30 av Oscar Sjöstedt och Dennis Dioukarev (båda SD) och 2016/17:68 av Ulf Kristersson m.fl. (M, C, L, KD).

## Trafikutskottets ställningstagande

Utskottet kan inledningsvis konstatera att förslaget från regeringen innebär att LOU-direktivet och LUF-direktivet genomförs genom två nya lagar som ska ersätta lagen om offentlig upphandling (LOU) och lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) samt att LUK-direktivet genomförs genom en separat lag som ska benämnas lagen om upphandling av koncessioner. Med utgångspunkt från att LOU- och LUF-direktiven utöver anpassningar och uppdateringar av det befintliga regelverket även innehåller nya bestämmelser bedömer utskottet i likhet med regeringen att det därför är lämpligast att ersätta nuvarande LOU och LUF med ny lagstiftning samt att LUK-direktivets bestämmelser bör genomföras genom en separat lag som ska ha samma struktur som LOU och LUF.

Utskottet noterar att regeringen i sin proposition anger att den avser att behandla frågan om kompletterande reglering till EU:s kollektivtrafikförordning i ett annat lagstiftningsärende och att avsikten är att de kompletterande reglerna ska träda i kraft vid samma tidpunkt som de lagar som föreslås i propositionen. Regeringen har i sin förteckning över planerade propositioner till riksdagen för riksmötet 2016/17 aviserat att den kommer att överlämna en proposition om upphandling av vissa kollektivtrafiktjänster den 18 oktober 2016. Trafikutskottet ser fram emot detta med intresse.

Det offentliga Sverige upphandlar årligen varor och tjänster för drygt 600 miljarder kronor. Utskottet välkomnar därmed regeringens proposition som innebär ett genomförande av 2014 års EU-direktiv på upphandlingsområdet i svensk lagstiftning. Utskottet vill i detta sammanhang framhålla vikten av att regelverket för upphandling inom den offentliga delen av samhällsekonomin ska främja en utveckling fri från lönedumpning och osjysta villkor inom transportområdet. Utskottet anser att det aldrig är rimligt att skattemedel ska gå till offentliga kontrakt som orsakar social dumpning.

Enligt utskottets mening är förekomsten av den sociala dumpning som kunnat ses inom transportområdet, och där särskilt inom åkeri- och taxinäringen, inte acceptabel och det är därför viktigt att den offentliga sektorn inte bidrar till att detta kan fortgå. Utskottet anser att det vid upphandlingar behöver ställas krav på sjysta villkor och att det blir konkurrens på lika villkor för företagen. Det är inte rimligt att det ska gå att konkurrera med villkor som innebär att företag premieras om de ger sina anställda dåliga villkor. Utskottet vill avslutningsvis även framhålla vikten av att upphandlingsreglerna inte får

medverka till en fortsatt situation där upphandlade taxitjänster för t.ex. sjukresor och skolskjutsar innebär att chaufförer tvingas att arbeta på ackord.

Mot bakgrund av det ovan anförda anser utskottet att finansutskottet bör tillstyrka proposition 2015/16:195 Nytt regelverk om upphandling.

Stockholm den 13 oktober 2016

På trafikutskottets vägnar

*Karin Svensson Smith*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Svensson Smith (MP), Jessica Rosencrantz (M), Pia Nilsson (S), Suzanne Svensson (S), Edward Riedl (M), Lars Mejern Larsson (S), Tony Wiklander (SD), Sten Bergheden (M), Leif Pettersson (S), Anders Åkesson (C), Jasenko Omanovic (S), Per Klarberg (SD), Nina Lundström (L), Emma Wallrup (V), Robert Halef (KD), Johan Andersson (S) och Erik Ottoson (M).

# Avvikande meningar

## 1. Nytt regelverk om upphandling (M, C, L, KD)

Jessica Rosencrantz (M), Edward Riedl (M), Sten Bergheden (M), Anders Åkesson (C), Nina Lundström (L), Robert Halef (KD) och Erik Ottoson (M) anför:

Utgångspunkten för vårt ställningstagande när det gäller regeringens proposition 2015/16:195 och följdmotionerna med anledning av denna är det perspektiv som trafikutskottet har att beakta, dvs. framför allt transportpolitiska aspekter.

Vi inom Alliansen anser att det är rimligt att, i samband med offentlig upphandling, vid behov ställa sociala krav på den s.k. hårda kärnan, alltså det som rör arbetstid, lön och semester. Krav på skäliga arbetsvillkor för de som utför offentligt upphandlade tjänster handlar om att säkerställa att skattemedel används på ett ansvarsfullt sätt. Det handlar om ett ansvarstagande gentemot löntagare och alla de företag som agerar seriöst. Vi kan konstatera att den redan gällande lagstiftningen ger vissa möjligheter att ställa sociala krav, men inom Alliansen utesluter vi inte ytterligare lagstiftning eller andra åtgärder för att säkra goda arbetsvillkor. Detta måste dock enligt vår uppfattning ske på ett sätt som värnar små och innovativa företags möjligheter att delta i offentlig upphandling.

Regeringens förslag om nytt regelverk vid upphandling när det gäller villkor enligt kollektivavtal är dock så utformat att det är vår bedömning att det inte kan ligga till grund för lagstiftning. När det gäller mindre företags förutsättningar att konkurrera i offentliga upphandlingsförfaranden noterar vi att det inom taxibranschen finns många enmans- eller fåmansföretag som har större taxibolag som samarbetsorganisationer och där dessa lägger anbud i upphandlingar. Ett mindre åkeri som är anslutet till någon av de större taxiorganisationerna skulle därmed inte få köra färdtjänst även om alla krav förutom kravet på kollektivavtal uppfylls.

Sammantaget anser vi inom Alliansen att regeringens förslag om att det ska ställas krav på villkor i nivå motsvarande kollektivavtal när det gäller lön, arbetstid och semester innehåller en rad inbyggda problem som kommer att leda till tillämpningssvårigheter och oönskade konsekvenser. Vi anser därför att finansutskottet bör bifalla motion 2016/17:68 (M, C, L, KD).

## 2. Nytt regelverk om upphandling (SD)

Tony Wiklander (SD) och Per Klarberg (SD) anför:

Utgångspunkten för vårt ställningstagande när det gäller regeringens proposition 2015/16:195 och följdmotionerna med anledning av denna är det

perspektiv som trafikutskottet har att beakta, dvs. framför allt transportpolitiska aspekter.

Vi sverigedemokrater vill framhålla att för många enmans- och småföretagare är deltagande i offentliga upphandlingar en absolut förutsättning för att få verksamheten att gå runt, och vi anser därför att krav på kollektivavtal för att ställa upp i offentliga upphandlingar skulle medföra stora problem.

När det gäller företagande i Sverige noterar vi att 99 procent av alla företag är småföretag. Av dessa har knappt 40 procent kollektivavtal, vilket skulle innebära att över 60 procent av alla företag i Sverige skulle uteslutas från offentliga upphandlingar samtidigt som detta är en marknad som årligen omsätter över 600 miljarder kronor. Vi bedömer att detta inte bara är samhällsekonomiskt ineffektivt, utan även ett dråpslag för en stor mängd företagare i riket, som i dagsläget är beroende av att kunna konkurrera om kommunala och statliga kontrakt. Vi vill även poängtera att vi anser att regeringens förslag bryter mot den konsensus som varit rådande på den svenska arbetsmarknaden om hur villkor och regler sätts: nämligen den svenska modellen där arbetstagare och arbetsgivare tillsammans kommer överens – och som varit särskilt gynnsam för Sverige.

För företagen inom transportmarknaden får förslaget ytterligare kännbara konsekvenser. Många av de små åkerierna saknar i dagsläget kollektivavtal, samtidigt som en stor del av deras uppdrag kommer från det offentliga. Vi vet att denna grupp i dag är hårt pressad av en osjyst konkurrens från utlandet och att denna situation inte stoppas av regeringens förslag eftersom utstationerad arbetskraft är undantagen från reglerna. Därmed kommer åkeriföretagen att bli dubbelt drabbade av ett förslag som sägs ligga i deras intresse. Förutom de företag som har åkeriverksamhet som sin huvudsakliga sysselsättning finns det inom transportsektorn ett stort antal företagare som säsongsmässigt utför åkeriuppdrag, t.ex. lantbrukare som utför snöröjning och transporter under de mer lågintensiva perioderna. För merparten av dessa skulle det inte vara möjligt att fortsätta med detta om de ändringar som föreslås också genomförs.

Sammanfattningsvis kan vi sverigedemokrater konstatera att regeringens förslag till allra största del missar målet och i stället diskriminerar svenska företag inom åkerinäringen till förmån för oseriösa utländska aktörer. Vi anser därför att finansutskottet bör bifalla motion 2016/17:30 (SD) och avstyrka propositionen.