



Grönbok om offentlig upphandling

Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta utlåtande Europeiska kommissionens grönbok om en modernisering av EU:s politik för offentlig upphandling med sikte på en effektivare europeisk upphandlingsmarknad (KOM(2011) 15). Grönbokens avsikt är att initiera ett arbete i syfte att uppnå en rad målsättningar, som att öka effektiviteten i de offentliga utgifterna och öka möjligheterna att använda offentlig upphandling för att nå sociala mål. I grönboken övervägs också en utveckling av regelverket för att förhindra och bekämpa korruption och förbättra europeiska företags tillträde till tredjelandsmarknader.

Utskottet välkomnar kommissionens grönbok om en modernisering av EU:s politik för offentlig upphandling. En modernisering av de befintliga verktygen och metoderna för offentlig upphandling kan leda till att de blir bättre lämpade att hantera den föränderliga politiska, sociala och ekonomiska miljön.

Utskottet har inga invändningar mot den problembeskrivning som kommissionen gör i grönboken. När det gäller de sex prioriterade områdena för åtgärder på EU-nivå, anser utskottet att kommissionen i det fortsatta arbetet främst bör fokusera på åtgärder som medför förenklingar, små och medelstora företags möjligheter att delta i offentliga upphandlingar, miljökrav, offentligt-offentligt samarbete, arbetsmiljö, innovationer och sociala frågor.

Till utlåtandet finns en motivreservation (M, FP, C, KD) och ett särskilt yttrande (S, MP).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Utskottets granskning	5
Grönboken	5
Möjliga förändringsområden	5
Regeringens faktapromemoria om grönboken	8
Kompletterande upplysningar	10
Reservation	17
Modernisering av EU:s politik för offentlig upphandling – motiveringen (M, FP, C, KD)	17
Särskilt yttrande	18
Prioritering av förändringsområden (S, MP)	18

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Modernisering av EU:s politik för offentlig upphandling

Riksdagen lägger kommissionens grönbok KOM(2011) 15 till handlingarna.

Reservation (M, FP, C, KD) – motiveringen

Stockholm den 5 april 2011

På finansutskottets vägnar

Anna Kinberg Batra

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anna Kinberg Batra (M), Tommy Waidelich (S), Elisabeth Svantesson (M), Jennie Nilsson (S), Göran Pettersson (M), Jörgen Hellman (S), Ann-Charlotte Hammar Johansson (M), Monica Green (S), Carl B Hamilton (FP), Bo Bernhardsson (S), Annie Johansson (C), Marie Nordén (S), Staffan Anger (M), Mikaela Valtersson (MP), Anders Sellström (KD), Johnny Skalin (SD) och Jacob Johnson (V).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Kommissionen presenterade den 27 januari 2011 grönboken om en modernisering av EU:s politik för offentlig upphandling med sikte på en effektivare europeisk upphandlingsmarknad (KOM(2011)15). Kammaren har hänvisat till finansutskottet för granskning.

Grönboken har sin grund i den översyn av upphandlingsdirektiven, dvs. direktiv 2004/17/EG¹ och 2004/18/EG², som sker mot bakgrund av Europa 2020-strategin för smart och hållbar tillväxt för alla³, enligt vilken offentlig upphandling spelar en nyckelroll för att uppfylla angivna mål. Europa 2020-strategin betonar bl.a. att politiken för offentlig upphandling måste säkerställa att offentliga medel används på effektivast möjliga sätt och att upphandlingsmarknader i EU måste förbli öppna. Kommissionen aviserade i inremarknadsakten⁴ att den kommer att genomföra breda samråd i syfte att lägga fram lagstiftningsförslag senast 2012.

Regeringen inkom med en faktapromemoria om grönboken den 3 mars 2011.

Parallellt med grönboken företar kommissionen en genomgripande utvärdering av genomslaget av EU:s politik inom offentlig upphandling och hur kostnadseffektiv den varit. Resultatet av denna forskning kommer att offentliggöras under sommaren 2011. Bidragen från berörda parter i grönboken samt utvärderingen kommer att ligga till grund för överväganden om den framtida reformen av EU:s regler om offentlig upphandling och förslag till lagstiftning.

Synpunkter på grönboken ska ha inkommit till kommissionen senast den 18 april 2011. Kommissionen kommer att analysera alla svar och offentliggöra en sammanfattning av synpunkterna under 2011.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster.

³ Grönbok från kommissionen till Europeiska rådet av den 3 mars 2010, KOM(2010) 2020 slutlig.

⁴ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén På väg mot en inremarknadsakt – Att skapa en verklig konkurrenskraftig social marknadsekonomi från den 27 oktober 2010 KOM(2010) 608 slutlig.

Utskottets granskning

Grönboken

Avsikten med grönboken är att initiera ett arbete i syfte att uppnå en rad målsättningar, som att öka effektiviteten i de offentliga utgifterna och öka möjligheterna att använda offentlig upphandling för att nå sociala mål. I grönboken övervägs också möjligheterna att utveckla regelverket för att förhindra och bekämpa korruption och förbättra europeiska företags tillträde till tredjelandsmarknader. Grönboken är indelad efter vad kommissionen identifierat som potentiella förändringsområden. Inom varje sådant område diskuteras olika problem och möjligheter till förbättringar. I anslutning härtil ställer kommissionen frågor i olika avseenden. Parallellt med grönboken företar kommissionen en genomgripande utvärdering av genomslaget av EU:s politik inom offentlig upphandling och hur kostnadseffektiv den varit. Resultatet av denna forskning kommer att offentliggöras under sommaren 2011. Bidragen från berörda parter i grönboken samt utvärderingen kommer att ligga till grund för överväganden om den framtida reformen av EU:s regler om offentlig upphandling och ett förslag till lagstiftning.

Möjliga förändringsområden

I grönboken identifieras sex förändringsområden som enligt kommissionen övergripande identifierar vad som är föremål för utvärderingen.

- i. Reglerna om offentlig upphandling (utformningen och avgränsningen av upphandlingsdirektivens tillämpningsområde samt vissa grundläggande definitioner)
- ii. Förbättringar av de upphandlande myndigheternas verktygslåda
- iii. En mer tillgänglig europeisk upphandlingsmarknad
- iv. Strategisk användning av offentlig upphandling som svar på nya utmaningar
- v. Garantier för sunda förfaranden
- vi. Tillträde till EU-marknaden för leverantörer från tredjeländer

Dessa områden beskrivs närmare nedan. Dessutom ställer kommissionen några ytterligare frågor att eventuellt ta ställning till.

i. Reglerna om offentlig upphandling

Kommissionen uppmärksammar att det i vissa fall råder osäkerhet kring upphandlingsdirektivens tillämplighet. Vidare diskuteras behovet av en ny definition av offentliga kontrakt och en förenkling av definitionerna på de olika kontraktstyperna, särskilt av ”byggentreprenadkontrakt”. En annan

fråga är problematiken vid tillämpningen med anledning av indelningen i A- och B-tjänster. De överväganden som legat till grund för indelningen är enligt kommissionen kanske inte längre relevanta. Det är för vissa av B-tjänsterna svårt att anta att de skulle vara av mindre gränsöverskridande natur än A-tjänster. En lösning som diskuteras är att avskaffa åtskillnaden och tillämpa normalförfarandet på samtliga tjänstekontrakt. Kommissionen tar upp frågan om tröskelvärdena kan eller bör höjas samt om reglerna om undantag från direktiven bör ses över. Kommissionen tar också upp definitionerna av offentlig upphandlare och offentligt organ och behovet av att förtydliga dessa i ljuset av EU-domstolens praxis. En slutlig frågeställning rör direktiv 2004/17/EG och om det fortfarande behövs upphandlingsregler för sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster.

ii. Förbättringar av de upphandlande myndigheternas verktygslåda

Kommissionen ifrågasätter om den nuvarande detaljnivån i EU:s upphandlingsregler är lämplig. Kommissionen redogör för de olika förfaranden som kan väljas av upphandlande myndigheter och konstaterar att det bör göras en grundlig genomlysning av såväl utformningen av de olika typerna av förfaranden som de olika krav som ställs för olika steg i förfarandena. Bland annat nämns att berörda parter ofta framför att upphandlande myndigheter bör tillåtas att förhandla om kontraktsvillkoren genom förhandlade förfaranden.

Upphandlande myndigheter har klagat på den administrativa börda som det medför att först behöva kontrollera urvalskriterier innan man granskar kriterierna för tilldelning. Kommissionen tar mot den bakgrunden upp hur granskningen av urvals- och tilldelningskriterier organiseras och i vilken ordning det sker inom ramen för förfarandet. Kommissionen tar vidare upp frågan om särskilda instrument för små upphandlande myndigheter. Som exempel anges ett förenklat förfaranderamverk för lokala och regionala upphandlande myndigheter avseende kontrakt som överstiger direktivens tröskelvärden. Som tänkbara förenklingar nämns mindre strikta krav på offentliggörande. En annan möjlighet är att tillåta en generaliserad tillämpning av det förhandlade förfarandet med föregående meddelande om upphandling.

Kommissionen tar vidare upp frågan om upphandlingsreglerna bör gälla kontrakt som ingåtts mellan offentliga myndigheter. Enligt EU-domstolens praxis finns två scenarion som inte täcks av upphandlingsdirektiven. Det ena är s.k. in house -förhållanden, dvs. kontrakt som tilldelas en offentlig ägd enhet, under förutsättning att enheten kontrolleras av de upphandlande myndigheterna på ett sätt som motsvarar kontrollen över den egna förvalt-

ningen, samt om den bedriver en väsentlig del av sin verksamhet med de upphandlande myndigheterna.¹ Det andra förhållandet som faller utanför direktiven är så kallat horisontellt samarbete, där offentliga myndigheter gemensamt utför ett allmännyttigt uppdrag. En av kommissionens huvudfrågor i detta avseende är om de situationer som faller utanför upphandlingsdirektivets tillämpningsområde ska definieras i lag. I detta avsnitt diskuteras också lämpliga verktyg för samordning av offentlig upphandling mellan upphandlande myndigheter.

iii. En mer tillgänglig europeisk upphandlingsmarknad

Kommissionen konstaterar att det finns utrymme för förbättringar vad gäller skapandet av en upphandlingsmarknad som är tillgänglig för alla europeiska företag. I detta avsnitt diskuteras bättre tillträde för små- och medelstora företag genom bl.a. mindre administration i urvalsfasen och urvalskriterier som inte utestänger dessa leverantörer. I detta avsnitt diskuteras vidare om och hur offentlig upphandling kan påverka marknadsstrukturer för att motverka konkurrensbegränsning och den problematik som uppstår när det råder ensamrätt för att tillhandahålla en viss vara eller tjänst.

iv. Strategisk användning av offentlig upphandling som svar på nya utmaningar

Kommissionen uppmärksammar att myndigheter kan använda sina inköp så att varor och tjänster produceras med högre "sambällsvärde" genom att de främjar innovationer, är miljöanpassade, minskar energiförbrukningen, ökar sysselsättningen och förbättrar folkhälsan och sociala förhållanden samt främjar jämställdhet och missgynnade gruppers delaktighet. I detta avsnitt diskuteras hur EU:s upphandlingsregler behöver förändras för att de olika åtgärder som vidtas eller kan vidtas på EU-nivå och nationellt ska vara samstämmiga och ändamålsenliga. En viktig fråga är "hur" man ska köpa in för att Europa 2020-målen ska uppnås. Här diskuteras bl.a. möjligheten att använda tekniska specifikationer för att uppnå politiska mål och en användning av tilldelningskriterier som innefattar fler alternativ än lägsta pris/ekonomiskt mest fördelaktigt anbud. En annan fråga är "vad" man ska köpa in för att främja Europa 2020-målen. I detta avseende diskuteras om fler krav på vad som ska köpas in bör finnas på EU- eller nationell nivå, hur de ska utformas och andra ändamålsenliga sätt att via inköpen uppnå politiska mål. I detta avsnitt diskuteras också innovationer och hur offentlig upphandling bättre kan främja sådana samt skydda innovativa lösningar och immateriella rättigheter. Sociala tjänster diskuteras

¹ Detta förhållande regleras för närvarande i 2 kap. 10 a § LOU. Finansutskottet behandlade denna fråga i betänkande 2009/10:FiU33. Bestämmelsen motsvarar de s.k. Teckalkriterierna som uppställts av EU-domstolen i mål C-107/98, Teckal. Bestämmelsen gäller till den 1 januari 2013 och frågan om ett permanent undantag ska införas utreds för närvarande av OFUKI-utredningen (dir. 2009:81).

utifrån frågor om hur man bättre kan anpassa upphandlingsreglerna efter dessa tjänsters särdrag, t.ex. genom högre tröskelvärden och fler tilldelningskriterier.

v. Garantier för sunda förfaranden

I detta avsnitt diskuteras behovet av att förebygga intressekonflikter och behovet av att åtgärda risker för t.ex. bestickning och favorisering. Vidare diskuteras möjligheten att utesluta anbudsgivare och en eventuell reglering för att undvika orättvisa fördelar, såsom när en anbudsgivare i ett tidigare stadium deltagit i det projekt som ska upphandlas.

vi. Tillträde till EU-marknaden för leverantörer från tredjeland

Många berörda parter har påpekat att EU:s upphandlingsmarknad är mer öppen än våra internationella partners upphandlingsmarknader. Företagen i EU konkurrerar därför inte alltid med utländska företag på lika villkor. Mot den bakgrunden diskuterar kommissionen bl.a. hur man kan få en bättre symmetri i tillträdet till upphandlingsmarknader.

Regeringens faktapromemoria om grönboken

Regeringen inkom med en faktapromemoria om grönboken den 3 mars 2011 (2011/12:FPM78). Regeringen ställer sig huvudsakligen positiv till grönbokens innehåll och till syftet att göra regelverket mer flexibelt och öka möjligheterna att använda den offentliga upphandlingen för att främja och genomföra olika politiska mål.

Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringens ambition är att reglerna om offentlig upphandling ska vara effektiva och rättssäkra, att små och medelstora företags deltagande i offentlig upphandling ska öka samt att otillåtna direktupphandlingar ska minska. Den offentliga upphandlingen kan också främja politiska målsättningar såsom innovation, miljöhänsyn och sociala hänsyn. Det är enligt regeringen av vikt att regelverket för offentlig upphandling är effektivt och gynnar konkurrens och att det samtidigt kan främja politiska målsättningar på t.ex. miljöområdet och det sociala området.

Regeringen välkomnar därför kommissionens översyn av upphandlingsdirektiven och ser positivt på att kommissionen inbjuder till offentligt samråd. Regeringen avser att aktivt medverka i arbetet med översynen, inte minst för att kunna påverka eventuella regeländringar. Av bl.a. denna anledning har regeringen tillsatt en särskild utredning som ska utvärdera upphandlingslagsregelverket ur ett ekonomiskt och samhällspolitiskt perspektiv (dir. 2010:86). Syftet är att utreda om upphandlingsreglerna i tillräcklig utsträckning möjliggör för upphandlande myndigheter och enheter att göra goda ekonomiska affärer genom att tillvarata konkurrensen på

marknaden och samtidigt använda sin köpkraft till att förbättra miljön, ta sociala och etiska hänsyn samt verka för ökade affärsmöjligheter för små och medelstora företag.

Regeringen har i sitt yttrande till kommissionen med anledning av inre marknadsakten anfört att man uppmuntrar utvecklingen av valfrihetssystem inom hälso- och sjukvård och sociala tjänster. Regeringen anser att valfrihetssystemet är ett effektivt alternativ till upphandling som upprätthåller konkurrensen.

Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Upphandlingsdirektiven har genomförts genom lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF).

Grönboken är av generell karaktär och utgör ett diskussionsunderlag för kommissionens fortsatta arbete. Det är därför svårt att i detta skede redogöra för effekterna på gällande svenska regler. Om kommissionen väljer att genomföra åtgärder som innebär förändringar av upphandlingsdirektiven, kommer det med stor sannolikhet att medföra ändringar av gällande bestämmelser.

Lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) gäller vid införandet av s.k. valfrihetssystem inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Valfrihetssystemet har av regeringen bedömts vara en tjänstekoncession, som inte regleras i upphandlingsdirektiven. Kommissionens grönbok behandlar inte koncessioner, men översynen av upphandlingsdirektiven kan ändå innebära förändringar som indirekt har betydelse för LOV. Till exempel diskuteras i grönboken en bättre anpassning av regelverket till sociala tjänsters särart.

Budgetära konsekvenser/konsekvensanalys

Eftersom grönboken inte innehåller konkreta förslag till ändringar i direktiven går det inte att i dagsläget bedöma de budgetära konsekvenserna. Det kommer att bedömas i ett senare skede.

Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Grönboken omfattar inte några tillräckligt konkreta förslag för att kunna bedömas utifrån subsidiaritet och proportionalitet. I den mån eventuella förändringar av nuvarande lagstiftning diskuteras i grönboken förespråkar inte kommissionen i det här skedet någon specifik lösning före den andra.

Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionen initierade den 27 januari 2011 ett offentligt samråd om grönboken i samtliga medlemsländer. Samrådet avslutas den 18 april 2011. Resultaten av utvärderingen av regelverket och av samrådet kommer att diskuteras vid en högnivåkonferens om reform av offentlig upphandling,

som planeras äga rum den 30 juni 2011 i Bryssel. Detta arbete kommer sedan att ge underlag för lämpliga lagförslag. Kommissionens avsikt är att lägga fram ett lagstiftningsförslag senast 2012.

Regeringen har inlett ett remissförfarande avseende grönboken för att inhämta kommentarer och synpunkter på meddelandet. Remisstiden avslutas den 15 mars 2011, varefter regeringen ska sammanställa ett svar till kommissionens offentliga samråd.

Kompletterande upplysningar

Projekt som syftar till att utveckla gränsöverskridande handel och e-upphandling

Regeringen beslutade i oktober 2009 att Sverige ska delta i Pan European Public Procurement On Line (dnr Fi2009/1897). Projektet syftar till att utveckla den gränsöverskridande handeln och att förenkla upphandlingsprocessen genom elektroniska förfaranden. Projektet täcker hela upphandlingsprocessen från förfrågningsunderlag till betalning. Avsikten är att alla företag inom EU ska kunna kommunicera elektroniskt med upphandlande myndigheter och enheter under hela upphandlingsprocessen. Det svenska deltagandet är koncentrerat till att skapa förutsättningar för gränsöverskridande elektronisk fakturering inom EU. Projektet ska slutredovisas den 31 december 2011.

Databas med kvalificeringskrav för leverantörer (e-Certis)

Sverige deltar sedan den 12 mars 2010 i Europeiska kommissionens arbete med uppbyggandet av databasen e-certis. Databasen innehåller information om vilka kvalificeringskrav för leverantörer som ställs i de mest använda intygen i respektive medlemsstat. Syftet är att underlätta handeln mellan medlemsstaterna och möjliggöra för upphandlande myndigheter och enheter samt för leverantörer att tolka och förstå innehållet i andra medlemsstaters certifikat och intyg. Databasen togs i bruk i oktober 2010. Enligt uppgift från Regeringskansliet har användningen av databasen kommit i gång bra i många länder, däribland Sverige.

Organisationen av arbetet med e-upphandling i Sverige

Kammarkollegiet har i uppdrag att driva utvecklingen av e-upphandling och delta i standardiseringsarbetet på området. Målet är att uppnå en obruten elektronisk anskaffningsprocess. Arbetet syftar till att ta till vara de effektivitetsvinster som finns att hämta för både upphandlare och leverantörer i användandet av e-upphandling. Kammarkollegiet redovisade i oktober 2010 en kartläggning av marknaden för upphandlingssystem och kommersiella databaser av relevans för upphandling.

Ekonomistyrningsverket (ESV) arbetar med effektivisering av den statliga upphandlingen genom t.ex. införandet av e-upphandling och e-fakturering. ESV har regeringens uppdrag att leda och samordna införandet av elektroniska beställningar från ramavtal i statsförvaltningen (dnr Fi2008/1186). Målet är att införandet ska vara klart vid utgången av 2013.

Konkurrensverket bedriver ett samarbete om e-upphandling och e-annonser tillsammans med Kammarkollegiet, ESV och ett antal andra berörda myndigheter. Konkurrensverket samarbetar också med bl.a. Tillväxtverket när det gäller information till små och medelstora företag.

Statliga myndigheter samarbetar på ett organiserat sätt med kommuner och landsting på upphandlingsområdet. Intensivast har samarbetet varit med att ta fram en gemensam standard för den offentliga sektorn avseende e-upphandling och inköp (SFTI). Kammarkollegiet deltar i arbetet utifrån uppdraget om utveckling av e-upphandling.

Statskontoret har haft i uppdrag att se över den statliga myndighetsstrukturen på upphandlingsområdet (dnr Fi2010/2735). Syftet med översynen var bl.a. att utreda hur upphandlingsstödjande verksamheter i statlig regi kan samordnas. Uppdraget redovisades den 1 november 2010 i form av rapporten En ny upphandlingsmyndighet (2010:23). Statskontoret föreslår att en ny myndighet för statlig inköpssamordning och övrigt upphandlingsstöd inrättas. Enligt Statskontorets bedömning skulle en koncentration av upphandlingsstödet till en myndighet leda till effektivitetsvinster och förverkliga den offentliga upphandlingens tillväxtpotential.

Utvärdering av upphandlingsregelverket

Regeringen beslutade den 9 september 2010 att ge en särskild utredare i uppdrag att utvärdera upphandlingsregelverket ur ett ekonomiskt och samhällspolitiskt perspektiv. Syftet är att utreda om upphandlingsreglerna i tillräcklig utsträckning möjliggör för upphandlande myndigheter och enheter att göra goda ekonomiska affärer genom att tillvarata konkurrensen på marknaden och samtidigt använda sin köpkraft till att förbättra miljön, ta sociala och etiska hänsyn samt verka för ökade affärsmöjligheter för små och medelstora företag. Utredaren ska ta fram underlag för eventuella regleringsändringar och föreslå andra nödvändiga åtgärder inom det aktuella området.

Vidare ska utredaren se över systemet för insamling av upphandlingsstatistik och vilka uppgifter som ska samlas in. Syftet med statistikuppdraget är framför allt att förbättra möjligheterna att prognostisera effekterna av reformer samt förbättra möjligheterna att följa upp och utvärdera den upphandlingspolitik som förs i EU och Sverige. Uppdraget ska genomföras på ett utåtriktat sätt i kontakt med statliga myndigheter, kommuner, landsting, arbetsmarknadens parter, företag och intresseorganisationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 juni 2012.

Aktuella upphandlingsärenden i FiU våren 2011

Utskottet behandlade i betänkande 2010/11:FiU29 motioner som inkommit under den allmänna motionstiden hösten 2010.

I betänkande 2010/11:FiU19 behandlade utskottet Europeiska kommissionens grönbok om en ökad användning av e-upphandling i EU (KOM (2010) 571). Utskottet välkomnade kommissionens förslag om en ökad användning av e-upphandling och konstaterade att en mer utbredd användning av e-upphandling kan leda till ökad tillgänglighet och öppenhet, effektivare administration samt ökad potential för integrering av upphandlingsmarknaderna i EU.

Senare i vår kommer utskottet även att behandla följande ärenden om upphandling: betänkande 2010/11:FiU37 om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster och betänkande 2010/11:FiU43 om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

Finansutskottets ställningstagande

Inledning

Utskottet välkomnar kommissionens grönbok om en modernisering av EU:s politik för offentlig upphandling. Offentlig upphandling omsätter stora belopp varje år och är en viktig del av samhällsekonomin. Grönboken ger en god lägesbeskrivning och har med stor sannolikhet förutsättningsvis att stimulera den offentliga debatten i frågan. Utskottet ser även fram emot att ta del av den utvärdering som kommissionen företar av genomslaget för EU:s politik på området offentlig upphandling och hur kostnadseffektiv den varit. Utvärderingen kommer enligt kommissionen att offentliggöras under sommaren 2011.

Utskottet delar kommissionens uppfattning att de befintliga verktygen och metoderna för offentlig upphandling bör moderniseras för att göra dem bättre lämpade att hantera den föränderliga politiska, sociala och ekonomiska miljön. Problematismen i grönboken stämmer, enligt utskottet, väl överens med hur verkligheten ser ut vad gäller upphandling. En viktig synpunkt från utskottets sida är att kommissionen i det fortsatta arbetet bör ange att det ursprungliga målet ”att öka effektiviteten i de offentliga utgifterna” är det mest väsentliga. Det är också av väsentlig betydelse att inte regelverket kompliceras ytterligare, vilket kan bli effekten om flera av kommissionens förslag genomförs. När det gäller de sex prioriterade områdena för åtgärder på EU-nivå anser utskottet att kommissionen i det fortsatta arbetet främst bör fokusera på åtgärder som medför förenklingar, små och medelstora företags möjligheter att delta i offentliga upphandlingar, miljökrav, offentligt-offentligt samarbete, arbetsmiljö, innovationer och sociala frågor.

Förenklingar

Nuvarande upphandlingsregler är enligt utskottet väldigt detaljerade, och många gånger opraktiska och otidsenliga. De verkar vara konstruerade för upphandling av enkla standardprodukter och inte för komplicerade IT-system, avancerad medicinteknik, komplicerad tjänsteupphandling m.m. Trenden ser ut att gå mot allt fler, och alltmer detaljerade, regleringar, vilket går emot EU:s samtidigt pågående arbete för regelförenklning. Utskottet har förståelse för att en reglering som syftar till ett likartat upphandlingsbeteende inom hela EU måste vara detaljrik. Det är dock oerhört viktigt att reglerna är tydliga och enkla att följa. Risken är annars att de kommer att försöka kringgås.

Små- och medelstora företag

Syftet med direktiven om offentlig upphandling är att öppna marknaden för offentlig upphandling för alla ekonomiska aktörer, oavsett storlek. De små och medelstora företagen utgör grunden i EU:s ekonomi, och de har en mycket stor potential att skapa sysselsättning, tillväxt och innovation. Det nuvarande regelverket är dock inte småföretagarvänligt och bör därför förenklas. Enligt utskottets mening finns de största hindren för dessa företags deltagande i offentlig upphandling redan i urvalsfasen. Det stora antal intyg som ofta krävs i urvalsfasen utgör en tung administrativ börda för företagen. Till detta kommer att själva urvalskriterierna sätts så högt att det är nästan omöjligt för små och medelstora företag att uppfylla dem. Det gäller t.ex. kraven på omsättning eller antalet begärda referenskontrakt.

Utskottet ser positivt på att fler små och medelstora företag kan delta i offentlig upphandling och välkomnar därför tankar kring en uppdelning av kontrakt. Samtidigt anser utskottet att det måste vara upp till den upphandlande enheten att avgöra om det är möjligt och om man vill göra det. I sitt arbete bör kommissionen vidare då också fundera på hur man undviker att bryta mot gränsvärden.

Miljöfrågor

”Vad man ska köpa in”

Miljöfrågor har en hög prioritet både nationellt och på EU-nivå. Kommissionen ställer frågan om man ska införa obligatoriska krav som styr vilka egenskaper varorna eller tjänsterna ska ha eller ställa upp vissa mål, t.ex. att 60 % av den offentliga upphandlingen måste vara miljövänlig. Utskottet konstaterar att det finns vissa problem med att införa krav på vad man ska köpa in. Sådana krav riskerar bl.a. att leda till diskriminering eller begränsad konkurrens på upphandlingsmarknaderna. Dessutom skapar sådana krav extra administration för de upphandlande myndigheterna och ekonomiska aktörerna, t.ex. för att kontrollera att företagen uppfyller kra-

ven. Vidare kan det också påverka de upphandlande myndigheternas möjligheter att upphandla varor och tjänster som är exakt anpassade till de enskilda myndigheternas särskilda behov.

Utskottet förespråkar därför att man i stället för att införa obligatoriska krav skapar incitament för upphandling av vissa typer av varor eller tjänster. Precis som kommissionen anför i grönboken kan det handla om att ge finansiella fördelar till myndigheter som upphandlar miljövänliga, socialt inkluderande och innovativa varor och tjänster, mekanismer för utbyte av bästa praxis mellan upphandlande myndigheter eller andra stödmekanismer för upphandlande myndigheter som vill eftersträva Europa 2020-målen med hjälp av sin upphandling.

”Hur man ska köpa in”

Frågan om ”lokala hänsyn” har under senare år fått en särskild uppmärksamhet i Sverige. Kommissionen undrar om det kan finnas fall där legitima och objektiva skäl som inte grundar sig på rent ekonomiska överväganden gör det motiverat att begränsa upphandlingen till lokala leverantörer. Enligt utskottets mening finns det sådana fall. Det kan t.ex. gälla en lokal idrottsförening som sköter idrottsanläggningar eller köp från en lokal livsmedelshandlare i glesbygd som behövs av strukturella skäl för bygden. Utskottet anser att det ibland kan vara viktigt att ta lokala hänsyn. Reglerna om offentlig upphandling bör därför utformas så att det framgår att det är möjligt att ta lokala hänsyn i vissa fall.

Reglerna om tekniska specifikationer bör vara så flexibla att de ger upphandlande myndigheter möjligheter att utifrån de egna behoven ställa relevanta krav, exempelvis på god djurhållning. Det måste vidare vara den upphandlande myndigheten själv som bestämmer vilket eller vilka tilldelningskriterier som ska användas. Att man använder sig av kriteriet ”lägsta pris” behöver inte betyda att man inte ställer t.ex. miljökrav. Dessa sätts i stället som obligatoriska krav på varan eller tjänsten och sedan tar man det anbud som uppfyller dessa krav och har lägsta pris.

Offentligt-offentligt samarbete

Utskottet anser att det är viktigt att det klargörs på ett tydligt sätt att offentligt-offentligt samarbete rörande utförande av allmännyttiga uppdrag inte omfattas av upphandlingsdirektiven och att ett sådant samarbete ska vara möjligt även i framtiden. För svensk del, där många obligatoriska uppgifter ligger på små kommuner och landsting och inte som i andra länder hanteras på statlig nivå, är detta ett stort problem som leder till att man tvingas samverka, för att inte den kommunala organisationsfriheten och samverkansrätten ska inskränkas. Det är enligt utskottets mening viktigt att det inte görs någon insnävning av rättspraxis på detta område. Utskottet delar inte kommissionens uppfattning att medverkan av privat kapital i en av de samarbetande enheterna i sig bör förhindra att samarbetet undantas från reglerna om offentlig upphandling.

Arbetsmiljö

Utskottet anser att det av regelverket för offentlig upphandling bör framgå att reglerna bl.a. syftar till att främja "anständigt arbete", som t.ex. rimliga lönevillkor, säkerhet på arbetsplatsen och tillgång till utbildning. I Sverige regleras arbetsrättsliga förhållanden i första hand genom kollektivavtal, inte genom lag. Det gör att det finns skillnader mellan olika länder som kan innebära tolkningssvårigheter och tillämpningsproblem.

Som utgångspunkt för det fortsatta arbetet föreslår utskottet att kommissionen använder sig av innehållet i ILO:s konvention 94. Konventionen slår fast att offentliga upphandlingar ska innehålla klausuler som garanterar arbetstagare löner, arbetstider och andra villkor som inte är mindre förmånliga än de som finns i kollektivavtal för arbete av samma slag i den bransch och i det område där arbetet utförs. Med dessa verktyg skulle möjligheterna förbättras att motverka social dumpning eftersom företag som konkurrerar med hjälp av oacceptabla villkor för sin personal då uteslutas från offentliga upphandlingar.

Fullgörandeklausuler är effektiva när det gäller anställnings- och arbetsvillkor för arbetstagare som deltar i fullgörandet av kontraktet. I vissa fall är det av vikt att man också kan kontrollera även underentreprenörer, och detta bör vara möjligt enligt utskottet. En upphandlande myndighet vill t.ex. kunna utesluta underentreprenörer som inte betalar skatt och sociala avgifter. Det bör således, enligt utskottet, vara möjligt att kunna ställa krav på att underleverantörer inte får anlitas, under förutsättning att proportionalitetsprincipen respekteras.

Från svensk sida är det viktigt att systemet med upphandling inte utnyttjas på ett otillbörligt sätt, och därför är uppföljningsmekanismer av avgörande betydelse.

Innovationer

Syftet med EU:s upphandlingsregler är att skydda innovativa lösningar, även om de inte omfattas av immateriella rättigheter. Kommissionen anför i grönboken att offentlig upphandling i Europa i alltför liten utsträckning är inriktad på innovation, vilket kan bero på flera saker som t.ex. brist på kunskap och kapacitet, felaktiga incitament som gynnar lågrisklösningar och att offentlig upphandling är frikopplad från politiska mål och saknar strategisk ansats. Utskottet anser att det finns behov av att ytterligare främja och stimulera innovation genom offentlig upphandling.

Sociala frågor

När det gäller frågan om sociala frågor vill utskottet understryka att det redan med nuvarande regelverk är möjligt att ställa krav på att etiska eller sociala hänsyn beaktas, t.ex. att barnarbete inte ska ha förekommit i produktionen av en vara. En förutsättning för detta är att kraven som ställs stämmer överens med de grundläggande principerna och upphandlingsreglerna i övrigt. Att formulera effektiva miljökrav och sociala krav vid

offentlig upphandling är komplext och ställer stora krav på upphandlarna. Utskottet ställer sig positivt till att väl formulerade krav ställs och en översyn i hur man kan vägleda och möjliggöra för upphandlare att förena miljökrav med upphandlingsreglerna ser utskottet positivt på och vill uppmuntra.

Reservation

Modernisering av EU:s politik för offentlig upphandling – motiveringen (M, FP, C, KD)

av Anna Kinberg Batra (M), Elisabeth Svantesson (M), Göran Pettersson (M), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M), Carl B Hamilton (FP), Annie Johansson (C), Staffan Anger (M) och Anders Sellström (KD).

Ställningstagande

Vi anser att avsnittet under rubriken Arbetsmiljö borde ha följande lydelse.

Vi anser att det av regelverket för offentlig upphandling bör framgå att reglerna bl.a. syftar till att främja ”anständigt arbete”, t.ex. rimliga lönevillkor, säkerhet på arbetsplatsen och tillgång till utbildning. I Sverige regleras arbetsrättsliga förhållanden i första hand genom kollektivavtal, inte genom lag. Det gör att det finns skillnader mellan olika länder, som kan innebära tolkningssvårigheter och tillämpningsproblem. Det är viktigt att företag konkurrerar med acceptabla villkor och acceptabel arbetsmiljö för sin personal.

Fullgörandeklausuler är effektiva när det gäller anställnings- och arbetsvillkor för arbetstagare som deltar i fullgörandet av kontraktet. I vissa fall är det av vikt att man kan kontrollera även underentreprenörer, och detta bör enligt vår mening vara möjligt. En upphandlande myndighet vill t.ex. kunna utesluta underentreprenörer som inte betalar skatt och sociala avgifter. Vi anser därför att det bör vara möjligt att kunna ställa krav på att underleverantörer inte får anlitas, under förutsättning att proportionalitetsprincipen respekteras.

Från svensk sida är det viktigt att systemet med upphandling inte utnyttjas på ett otillbörligt sätt, och därför är uppföljningsmekanismer av avgörande betydelse.

Särskilt yttrande

Prioritering av förändringsområden (S, MP)

Tommy Waidelich (S), Jennie Nilsson (S), Jörgen Hellman (S), Monica Green (S), Bo Bernhardsson (S), Marie Nordén (S) och Mikaela Valtersson (MP) anför:

Vi delar utskottets bedömning att det är viktigt att öka effektiviteten i de offentliga utgifterna. Avsikten med kommissionens grönbok om moderniseringen av EU:s politik för offentlig upphandling går dock utöver att enbart behandla traditionella ekonomiska effektivitetsaspekter. Vi menar att alla identifierade förändringsområden är angelägna och att man därför inte ska peka ut effektivitetsmålet som mer väsentligt än andra. Vi anser därför att tredje meningen i andra stycket i finansutskottets ställningstagande under rubriken Inledning borde tagits bort.