



Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta betänkande 20 motioner som väckts under allmänna motionstiden 1999 rörande offentlig upphandling.

Utskottet konstaterar i betänkandet att den sammanlagda offentliga upphandlingsvolymen uppgår till ca 400 miljarder kronor per år. Utskottet anser därför att det är av stort samhällsekonomiskt intresse att den offentliga upphandlingen fungerar väl. Enligt utskottet kan en effektiv upphandling verkligt bidra till besparingar i de offentliga utgifterna. Utskottet anser det angeläget med ett upphandlingssystem där de upphandlande enheterna skall kunna ställa rimliga miljökrav. Den offentliga upphandlingen bör utvecklas till ett aktivt och effektivt instrument för att påverka utbudet på marknaden så att beståndet av produkter snabbare kan anpassas till kraven på ekologisk hållbarhet. Reglerna bör vara klara och tydliga, och det är nödvändigt att det finns en god information om reglerna.

Utskottet avstyrker samtliga motioner. Till betänkandet har fogats två reservationer och ett särskilt yttrande.

Motionerna

1999/2000:Fi801 av Gudrun Lindvall (mp) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om ändringar i EG:s regelverk så att varje upphandlare kan ställa miljökrav,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om informationsinsatser till kommuner och landsting så att tjänstemän och förtroendevalda vet vilka miljökrav som kan ställas vid upphandling.

1999/2000:Fi802 av Berndt Ekholm och Carina Hägg (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om miljökrav i samband med offentlig upphandling.

1999/2000:Fi803 av Sofia Jonsson (c) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en översyn av regelverket kring offentlig upphandling.

1999/2000:Fi804 av Gunnar Hökmark m.fl. (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om översynen av den offentliga upphandlingen.

1999/2000:Fi805 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om branschorganisationers talerätt,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om sanktioner vid åsidosättande av upphandling,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om restriktioner mot gynnande av företag i den egna kommunen,

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om miljö- och kvalitetskrav,

5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om småföretagens möjligheter att lämna anbud och delta i entreprenader.

1999/2000:Fi806 av Carina Hägg (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om beaktande av arbetsmiljölagen vid upphandling av verksamhet.

1999/2000:Fi807 av Christina Axelsson m.fl. (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att förorda att statliga organ vid inköp, i görligaste mån, handlar med Rättvisemärkta produkter.

1999/2000:Fi808 av Inger Lundberg (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om statlig upphandling i hela landet.

1999/2000:Fi809 av Carina Hägg och Berndt Ekholm (s) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att aktivt verka för att företag som utnyttjar barn skall uteslutas vid offentlig upphandling.

1999/2000:Fi810 av Inger Strömbom (kd) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av att stärka Nämnden för offentlig upphandlings befogenheter,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av effektiva sanktioner vid överträdelse av lagen om offentlig upphandling.

1999/2000:Fi811 av Per Erik Granström m.fl. (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om regler för upphandling.

1999/2000:K277 av Per Westerberg m.fl. (m) vari yrkas

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om ändringar i lagen om offentlig upphandling,

7. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en lag om konkurrensneutralitet,

8. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om lagstadgad utmaningsrätt.

1999/2000:L714 av Yvonne Ruwaida m.fl. (mp) vari yrkas

10. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att Sverige inom EU skall verka för att reglerna kring offentlig upphandling förändras så att kommunerna alltid kan ställa de miljökrav de själva anser vara rimliga.

1999/2000:U512 av Marianne Andersson m.fl. (c) vari yrkas

14. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om direktivet om offentlig upphandling.

1999/2000:So487 av Dan Ericsson (kd) vari yrkas

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om tydligare regler vid offentlig upphandling innebärande ett stärkande av de funktionshinderade möjligheter att komma ut på arbetsmarknaden.

1999/2000:MJ254 av Alf Svensson m.fl. (kd) vari yrkas

12. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om offentlig upphandling.

1999/2000:MJ718 av Lennart Daléus m.fl. (c) vari yrkas

9. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att vara pådrivande inom EU för att förändra upphandlingsdirektiven så att det blir möjligt att ställa offensiva miljökrav vid offentlig upphandling.

1999/2000:N270 av Kent Härstedt (s) vari yrkas

5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att kommuner, landsting och stat vid all offentlig upphandling skall utesluta företag som utnyttjar barnarbete.

1999/2000:N279 av Ulf Björklund m.fl. (kd) vari yrkas

6. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en översyn av upphandlingsförordningen för att gynna de lokala småföretagen.

1999/2000:N384 av Alf Svensson m.fl. (kd) vari yrkas

23. att riksdagen hos regeringen begär förslag om ändringar i lagen om offentlig upphandling i syfte att förverkliga principerna om affärsmässighet, konkurrens och icke-diskriminering.

Föreslagna ändringar i lagen om offentlig upphandling

Motionerna

I *motionerna Fi801* av Gudrun Lindvall (mp) yrkande 1, *Fi802* av Berndt Ekholm och Carina Hägg (s), *U512* av Marianne Andersson m.fl. (c) yrkande 14, *MJ254* av Alf Svensson m.fl. (kd) yrkande 12 och *MJ718* av Lennart Daléus m.fl. (c) yrkande 9 förespråkas att regeringen inom EU aktivt bör verka för att upphandlingsdirektiven ändras så att det blir möjligt för de upphandlande enheterna att ställa offensiva miljökrav vid offentlig upphandling. Motionären i motion Fi801 (mp) yrkande 2 anser att det är viktigt att regeringen ser till att informationen till kommuner och landsting blir tydlig så att tjänstemän och förtroendevalda vet vilka miljökrav som kan ställas och hur detta görs på ett korrekt sätt. I *motion L714* av Yvonne Ruwaida m.fl. (mp) yrkande 10 anförs att Sverige inom EU aktivt måste verka för att reglerna om offentlig upphandling ändras så att kommunerna alltid kan ställa de miljökrav som kommunerna själva anser vara rimliga.

I *motion Fi807* av Christina Axelsson m.fl. (s) föreslås att staten bör föregå med gott exempel och via sina inköp bidra till att öka rättvisan i världen. Motionärerna anser att staten bör handla rättvist genom att köpa Rättvisemärkta varor och se till att Rena kläders uppförandekoder följs. I *motion Fi803* av Sofia Jonsson (c) anförs att en översyn av regelverket bör göras så att det blir möjligt att beakta miljöbelastningen vid långa transporter av t.ex. livsmedel och den lokala företagsamhetens livskraft. I *motion N279* av Ulf Björklund m.fl. (kd) yrkande 6 anförs att det finns behov av att hitta vägar till upphandlingsmodeller som gynnar den lokala miljön och de lokala småföretagen. Nuvarande upphandlingslagstiftning gynnar storskalighet, ofta utan miljöhänsyn.

I *motion N384* av Alf Svensson m.fl. (kd) yrkande 23 föreslår motionärerna att lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) bör ses över i syfte att förverkliga idéerna om affärsmässighet, konkurrens och icke-diskriminering som ligger till grund för lagstiftningen. I *motion Fi805* av Karin Pilsäter m.fl. (fp) anförs att det behövs en kraftfullare tillsyns- och kontrollfunktion. Även sanktionssystemet behöver bli tydligare främst mot de enheter som inte följer LOU (yrkande 2). Motionärerna föreslår att branschorganisationerna bör ges rätt att klaga på upphandlande enheters tillämpning av LOU (yrkande 1). Motionärerna anser vidare att Upphandlingskommittén i tilläggsdirektiv bör få i uppdrag att ta fram förslag till sanktioner vid otillbörligt gynnande av vissa företag (yrkande 3). Motionärerna anser att det skall vara naturligt att kunna sätta upp olika typer av miljökrav och andra kvalitetskrav på de varor och tjänster som köps. I den mån lagstiftningen behöver förtydligas för att detta skall vara möjligt bör Upphandlingskommittén behandla regelverket kring kravspecifikationer (yrkande 4). Reglerna för företagens deltagande i den offentliga upphandlingen får inte vara krångliga eller på annat sätt resurskrävande så att de i praktiken utestänger små och medelstora företag. För att underlätta för småföretagen bör upphandlingen under tröskelvärdena ses över. Om kommuner-

na utformar sina förfrågningsunderlag så att småföretagare i praktiken ges möjlighet att delta i upphandlingsförfarandet samt även aktivt verkar för att söka privata alternativ till offentligt producerade tjänster så skulle framväxten av små företag starkt gynnas (yrkande 5).

I *motion Fi804* av Gunnar Hökmark m.fl. (m) anför motionärerna att de anser det tillfredsställande att ett antal upphandlingsfrågor övervägs av Upphandlingskommittén. Det är ytterst angeläget att åstadkomma en skärpt lagstiftning med effektiva sanktionsmöjligheter, vidgade möjligheter att överklaga felaktiga beslut, talerätt för sammanslutningar av företagare samt en myndighet för tillsyn över lagens efterlevnad som har erforderliga resurser, initiativrätt och befogenheter. Det är också viktigt att översynen leder fram till regelförenklingar i upphandlingar under tröskelvärdena och att man klarar hur man i upphandlingar kan underlätta för små och medelstora företag att delta. Det är också av stor betydelse att LOU även i fortsättningen behandlas som den renodlade konkurrenslag som den är och bör vara. Det är vidare angeläget att kraftanstyrningar görs för att åstadkomma en bättre fungerande offentlig upphandling även i andra EU-länder.

I *motion Fi810* av Inger Strömbom (kd) anføres att NOU:s befogenhet bör stärkas för att tillsynsmyndigheten skall kunna tillse att LOU efterlevs. NOU bör ges tillräckliga resurser för att säkerställa en effektiv tillsyn. Överträdelser av LOU bör medföra praktiskt effektiva sanktioner. Utöver skadestånd bör marknadsskadeavgift och förbud vid vite övervägas. Leverantören bör få sina rättegångskostnader täckta vid lagbrott. Därutöver bör preskriptionstiden förlängas. I *motion Fi808* av Inger Lundberg (s) anføres att motionären anser att Upphandlingskommittén bör få i uppdrag att studera hur upphandlingar från centrala statliga myndigheter och verk fördelas mellan olika delar av landet. En sådan analys skulle kunna leda till att staten söker ytterligare vägar för att bredda sin upphandling. I *motion Fi811* av Per Erik Granström m.fl. (s) anføres att motionärerna anser att huvudmännen för vården och omsorgen har ett ansvar att se till att de småskaliga driftsformerna – som ofta ger dem som behöver vården och omsorgen en bättre sådan – ges ett bättre utgångsläge vid upphandlingar.

I *motion Fi806* av Carina Hägg (s) anføres att de upphandlande enheterna till fullo måste beakta arbetsmiljölagens regler. Trots att arbetsmiljölagen skall gälla vid upphandlingar anser motionären att man kan konstatera att det finns ett behov av att betona att man vid upphandling av verksamhet beaktar detta regelverk. I *motionerna Fi809* av Carina Hägg och Berndt Ekholm (s) yrkande 1 och *N270* av Kent Härstedt (s) yrkande 5 föreslås att Sverige aktivt bör verka för att företag som använder sig av barnarbetare skall kunna uteslutas vid offentlig upphandling.

I *motion So487* av Dan Ericsson (kd) yrkande 4 föreslås att LOU ändras så att möjligheten för leverantörer och tjänsteföretag att erbjuda platser i sin verksamhet för funktionshindrade blir ett kriterium som vägs in vid upphandlingen på samma sätt som man kan ta hänsyn till miljöpåverkan.

Utskottet behandlade frågor rörande offentlig upphandling senast i betänkande 1998/99:FiU17. I betänkandet behandlade utskottet dels Riksdagens revisorers förslag till riksdagen 1997/98:RR10 Offentlig upphandling, dels ett antal motioner angående offentlig upphandling. Utskottet ansåg att Riksdagens revisorers rapport visade att det föreligger ett behov av ett mer samlat grepp om upphandlingsfrågorna för att upphandlingen skall bli effektivare. Utskottet gjorde bedömningen att det som vägledning för upphandlarna och för arbetet i EU behövs en tydlig nationell policy för upphandlingsfrågor samt att det föreligger ett behov av en fortsatt översyn av reglerna för offentlig upphandling. Mot den bakgrunden ansåg utskottet att en pågående utredning (Upphandlingskommittén, Fi 1998:08) snarast borde ges tilläggsdirektiv innebärande att utredningen skulle övergå till att bli parlamentariskt sammansatt. Utskottet ansåg att det av tilläggsdirektiven även borde framgå att utredningen skulle få i uppdrag att bl.a. sammanfatta de övergripande riktlinjerna för den offentliga upphandlingen och ta fram riktlinjer för det fortsatta arbetet i EU. Utskottet ansåg det väsentligt att det klargörs under vilka förutsättningar miljökrav får ställas vid offentlig upphandling. Utskottet ansåg vidare att det bör vara möjligt att ställa krav på att produkter som köps in uppfyller kriterier för miljömärkning. Utskottet ansåg också att utredningen borde behandla frågan om lokal upphandling. Med anledning av Riksdagens revisorers förslag beslutade riksdagen om ett tillkännagivande till regeringen om vad utskottet anfört. Regeringen utfärdade den 12 maj 1999 tilläggsdirektiv till utredningen med den innebörd som utskottet föreslagit (dir. 1999:34).

Pågående utredningsarbete m.m.

Genom beslut den 25 juli 1998 (dir. 1998:58) tillkallade regeringen en särskild utredare för att utreda organisationen av Nämnden för offentlig upphandling (NOU) m.m. Den 12 maj 1999 beslutade regeringen att ge utredningen en parlamentarisk sammansättning, tilläggsdirektiv (dir. 1999:34) och förlängd utredningstid t.o.m. december år 2000. Enligt tilläggsdirektiven skall kommittén lämna ett delbetänkande omfattande det uppdrag som kommittén fått genom direktiv 1998:58. Utredningen, som antagit namnet Upphandlingskommittén, överlämnade i december 1999 delbetänkandet (SOU 1999:139) Effektivare offentlig upphandling För fortsatt välfärd, trygghet och tillväxt.

Upphandlingskommittén föreslår att den nuvarande statliga tillsynsmyndigheten NOU slås samman med Konkurrensverket som ombildas till en ny myndighet benämnd Konkurrens- och upphandlingsverket. Det nya verkets tillsynsverksamhet över offentlig upphandling utökas betydligt. Verket förses med befogenheter och nya resurser så att allvarliga överträdelser mot reglerna i LOU kan förhindras. Kommittén föreslår att Konkurrens- och upphandlingsverket, en branschorganisation eller en enskild leverantör skall kunna föra talan om marknadsskadeavgift vid länsrätt om en upphandlande enhet vid anskaffning av vara, tjänst eller byggtreprenad uppsåtligen eller av

oaktsamhet i väsentligt hänseende brutit mot LOU. Kommittén pekar på åtta typfall när marknadsskadeavgift skall kunna komma i fråga. Marknadsskadeavgift skall vara reserverad för allvarliga regelöverträdelser eftersom ett sådant beteende typiskt sett är skadligt för tilltron till den offentliga upphandlingen. Marknadsskadeavgift skall bl.a. kunna utgå när den upphandlande enheten uppsåtligt eller av oaktsamhet gjort sig skyldig till en otillåten direktupphandling och det står klart att den organisation som genomfört upphandlingen är en upphandlande enhet och att det inte föreligger något legalt undantag från skyldigheten att infordra anbud. Marknadsskadeavgiften skall fastställas till lägst 5 000 kr och högst 5 miljoner kronor eller till ett högre belopp som inte överstiger 20 % av anskaffningens värde. Kommittén föreslår vidare att Konkurrens- och upphandlingsverket skall få en möjlighet att föra talan vid länsrätt om att förelägga en upphandlande enhet att inte upprepa ett beteende som står i strid med LOU. Föreläggandet skall kunna förenas med vite. Bestämmelsen kan bli tillämplig när tillsynsmyndigheten bedömer att det saknas förutsättningar att vinna framgång med en talan om marknadsskadeavgift på grund av de angivna beviskraven.

Kommittén föreslår vidare att det skadestånd som kan utgå till en förfördlad leverantör skall beräknas med utgångspunkt från det positiva kontraktintresset. En leverantör skall således få full ersättning för den förlust som drabbat honom till följd av att han gått miste om ett kontrakt som rätteligen borde ha tilldelats honom. I förhållande till den nuvarande lydelsen av skadeståndsbestämmelsen föreslås emellertid att möjligheterna att erhålla skadestånd begränsas till ett med hänsyn till kostnader och utebliven vinst skäligt belopp. Kommittén föreslår också att inte bara en leverantör utan även leverantörens branschorganisation samt Konkurrens- och upphandlingsverket skall ha talerätt i skadeståndsmål. Vidare föreslås att preskriptionstiden i såväl skadeståndsmål som marknadsskademål förlängs från ett till två år från det att avtal slöts eller upphandlingsärendet slutförts på annat sätt.

Kommittén föreslår också en rad förenklingar och lättnader för de upphandlande enheterna. Möjlighet införs för upphandlande enheter att begära in anbud från endast en leverantör utan annonsering. Det förutsätts dock att särskilda skäl föreligger. Det införs en möjlighet att anordna formgivningstävlingar i förenklad form. Krav på obligatorisk annonsering i elektronisk databas införs. Samtidigt införs möjlighet till ett selektivt förfarande i 6 kap. Huvudtanken är att det skall bli lättare för de små och medelstora företagen att få reda på vilka upphandlingar som pågår. Ett ökat deltagande av dessa företag i offentlig upphandling medför ökad konkurrens och tillväxt. Det föreslås även en rad bestämmelser som syftar till att komma till rätta med oseriösa leverantörer. Det föreslås också att det skall införas ett krav på att det skall föreligga sakliga skäl för att en påbörjad upphandling skall få avbrytas.

Upphandlingskommittén skall i sitt slutbetänkande bedöma vilka närmare avvägningar som en upphandlande enhet bör göra när enheten skall anta det anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt. Kommittén skall ta fram riktlinjer för det svenska arbetet med upphandlingsfrågor i Europeiska unionen. Kommittén skall också följa det arbete som bedrivs i fråga om miljökrav vid offentlig upphandling. Vidare skall kommittén behandla frågan om möjlig-

heten att upphandla lokalt. Slutligen skall kommittén analysera möjligheterna för en upphandlande enhet att ta in s.k. antidiskrimineringsklausuler i upphandlingsavtalet. Arbetet skall redovisas senast i december 2000.

Upphandlingskommitténs delbetänkande är för närvarande föremål för remissbehandling. En proposition är planerad att avlämnas till riksdagen i maj 2000.

Regeringen inrättade under år 1998 Delegationen för ekologiskt hållbar upphandling. Delegationen har i uppgift att arbeta pådrivande för att den offentliga upphandlingen skall vara ett instrument för att åstadkomma en ekologiskt hållbar samhällsutveckling. Delegationen skall bl.a. initiera och utveckla konkreta vägledningar och metoder för hur miljökrav, kvalitetskrav och andra krav på ekologisk hållbarhet kan ställas vid offentlig upphandling inom stat, kommun, landsting samt offentligt ägda bolag. Den skall också initiera utbildningar för upphandlare och leverantörer. Delegationen har lämnat en lägesrapport i december 1998. Uppdraget i sin helhet skall redovisas före utgången av år 2000.

Pågående arbete inom EU

Det pågår ett omfattande arbete inom EU med upphandlingsfrågor. Offentlig upphandling är ett område som enligt kommissionens handlingsplan för den inre marknaden bör prioriteras. Kommissionen har i ett meddelande om offentlig upphandling (KOM (98) 143) anført att reglerna bör göras enklare, mer flexibla och anpassade efter förändringarna på marknaden.

Genom Amsterdamfördraget betonas att miljöhänsyn skall integreras i alla gemenskapens politikområden för att en hållbar utveckling skall uppnås. Kommissionen har uttalat att den i ett tolkningsmeddelande skall analysera behovet av och möjligheten att ta hänsyn till miljöaspekter vid offentlig upphandling. Tolkningsmeddelandet skall presenteras under första halvåret 2000. Kommissionen har uttalat att den i april 2000 skall presentera förslag till direktivändringar som skall innebära förenklingar och en modernisering av direktiven. Kommissionen har vidare uttalat att den i mars 2000 skall presentera ett tolkningsmeddelande angående små och medelstora företags deltagande i upphandlingsprocessen. I maj 2000 skall kommissionen arrangera en konferens angående små och medelstora företags deltagande i upphandlingsprocessen. Kommissionen har vidare uttalat att den i ett tolkningsmeddelande skall förtydliga gällande principer som tillåter beaktandet av sociala och arbetsmarknadspolitiska hänsyn.

Kommissionen skall således under första halvåret 2000 i ett tolkningsmeddelande förtydliga under vilka förutsättningar miljökrav får ställas vid offentlig upphandling. Meddelandet diskuteras nu i EU:s rådgivande kommitté för offentlig upphandling. Regeringskansliet har i en skrivelse till kommissionen lämnat synpunkter på kommissionens dokument Offentlig upphandling och miljö. Av skrivelsen framgår att regeringen anser att det är angeläget att skapa klarhet på det här området. Bl.a. skall det vara möjligt att ställa krav på att produkter som köps in uppfyller kriterier för miljömärkning. Vidare skall upphandlare kunna ställa krav på att anbudsgivare uppfyller kriterierna för

miljöledningssystemet EMAS eller likvärdiga system. Det är dock angeläget att kommissionen först gör en analys av de samhällsekonomiska effekterna.

Inom Regeringskansliet arbetar en beredningsgrupp med att ta fram en svensk ståndpunkt om vilka miljökrav som bör kunna få ställas vid offentlig upphandling. Avsikten är att Sverige utifrån den ståndpunkten skall verka för att EG-direktiven klargörs eller ändras så att det tydligt framgår vilka miljökrav som får ställas.

Finansutskottets bedömning

Den sammanlagda offentliga upphandlingsvolymen uppgår till ca 400 miljarder kronor per år. Det motsvarar drygt 23 % av värdet av bruttonationalprodukten, dvs. den samlade produktionen av varor och tjänster i Sverige. Utskottet anser därför att det är av stort samhällsekonomiskt intresse att den offentliga upphandlingen fungerar väl. En effektiv upphandling kan verksamt bidra till besparingar i de offentliga utgifterna. Utskottet anser det angeläget med ett upphandlingssystem där de upphandlande enheterna skall kunna ställa rimliga miljökrav. Den offentliga upphandlingen bör utvecklas till ett aktivt och effektivt instrument för att påverka utbudet på marknaden så att beståndet av produkter snabbare kan anpassas till kraven på ekologisk hållbarhet. Reglerna bör vara klara och tydliga, och det är nödvändigt att det finns en god information om reglerna.

Av en rapport från NOU angående effekter av lagen om offentlig upphandling framgår att LOU har lett till goda ekonomiska effekter i den offentliga upphandlingen. Enligt rapporten beräknas lagen ha bidragit till en nettobesparing på 3,3 miljarder kronor per år. Upphandlingskommittén konstaterar i sitt betänkande att LOU lett till förbättrad kvalitet och goda ekonomiska effekter. Kommittén gör bedömningen att det finns en stor potential för kvalitetsförbättringar och besparingar om den offentliga upphandlingen effektiviserar ytterligare.

Som framgått ovan pågår ett omfattande arbete inom EU med upphandlingsfrågor. Bl.a. är offentlig upphandling ett område som enligt kommissionens handlingsplan för den inre marknaden bör prioriteras. Kommissionen har i ett meddelande om offentlig upphandling anfört att reglerna bör göras enklare, mer flexibla och anpassade efter förändringarna på marknaden. Genom Amsterdampfördraget betonas att miljöhänsyn skall integreras i alla gemenskapens politikområden för att en hållbar utveckling skall uppnås. Ett stort antal av de frågor som är aktuella inom EU är sådana som utskottet anser vara viktiga, t.ex. möjligheten att ställa miljökrav. Utskottet ser med tillfredsställelse på denna utveckling och förutsätter att Sverige driver dessa frågor med stor kraft.

I sammanhanget vill utskottet nämna att Upphandlingskommittén i sitt fortsatta arbete bl.a. skall följa det arbete som bedrivs i fråga om miljökrav vid offentlig upphandling, behandla frågan om möjligheten att upphandla lokalt samt analysera möjligheterna för en upphandlande enhet att ta in s.k. antidiskrimineringsklausuler i upphandlingsavtalet. Kommittén skall också ta fram riktlinjer för det svenska arbetet med upphandlingsfrågor i EU.

Beträffande små och medelstora företags deltagande i upphandlingsprocessen så har kommissionen meddelat att den i mars 2000 skall presentera ett tolkningsmeddelande. Enligt utskottet är det angeläget att understryka vikten av att det befintliga regelverket utnyttjas fullt ut. Som exempel kan nämnas den möjlighet som LOU ger de upphandlande enheterna att, efter det att värdet av hela upphandlingen bestämts, dela upp t.ex. upphandlingen av ett projekt i mindre delar. Utskottet har tidigare uttalat att om en upphandlande enhet använder sig av den möjlighet som LOU föreskriver så kan detta skapa bättre förutsättningar för företag av olika storlek att delta i upphandlingen (jfr bet. 1997/98:FiU7 och bet. 1998/99:FiU17).

Som redovisats ovan pågår ett omfattande arbete inom EU med upphandlingsfrågor. Bl.a. väntas ett antal tolkningsmeddelanden i för Sverige viktiga frågor presenteras under år 2000. Upphandlingskommittén har nyligen lämnat ett delbetänkande och kommittén skall senast i december 2000 lämna ett slutbetänkande. I delbetänkandet behandlas ett antal frågor som motionärerna tar upp, och en proposition är aviserad att avlämnas i maj 2000. I sitt slutbetänkande kommer kommittén att behandla ytterligare ett antal frågeställningar som tas upp i motionerna. Utskottet anser inte att det ovan redovisade arbetet bör föregripas.

På grund av det anförda avstyrker utskottet motionerna Fi801 (mp), Fi802 (s), Fi803 (c), Fi804 (m), Fi805 (fp), Fi806 (s), Fi807 (s), Fi808 (s), Fi809 (s), Fi810 (kd), Fi811 (s), L714 (mp) yrkande 10, U512 (c) yrkande 14, So487 (kd) yrkande 4, MJ254 (kd) yrkande 12, MJ718 (c) yrkande 9, N270 (s) yrkande 5, N279 (kd) yrkande 6 och N384 (kd) yrkande 23.

Verksamhet i offentlig egenregi och obligatorisk upphandling

Motionen

I *motion K277* av Per Westerberg m.fl. (m) yrkandena 4, 7 och 8 föreslås att det i LOU skall införas en regel som gör offentlig näringsverksamhet olaglig om den inte beslutats formellt av staten, kommuner eller landsting. LOU bör även kompletteras så att det införs ett lagfäst krav på att all verksamhet där förutsättningar finns skall upphandlas i konkurrens. LOU bör också kompletteras med ett krav på att affärsmässighet skall gälla vid avbrytande av upphandling. LOU bör även gälla för inköp från egenregiverksamhet (yrkande 4). Motionärerna anser vidare att en lag om konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning bör införas med krav på att offentlig näringsverksamhet skall redovisas skild från annan verksamhet (yrkande 7). En lagstadgad utmaningsrätt bör även införas. Den skall innehålla en skyldighet för kommuner att upphandla varje verksamhet, förutom myndighetsutövning, i konkurrens när en företagare så begär (yrkande 8).

Finansutskottets ställningstagande

All offentlig upphandling regleras i LOU. Enligt 1 kap. 4 § LOU skall upphandling göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Avbrytande av en upphandling

måste grundas på affärsmässighet. Upphandlingskommittén föreslår i sitt delbetänkande att det skall införas ett krav på att det skall föreligga sakliga skäl för att en påbörjad upphandling skall få avbrytas.

I sammanhanget kan också nämnas lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling. Lagen är avsedd att täcka ett behov som inte kan fyllas genom LOU eller konkurrenslagen. Lagen omfattar ett system med rättsregler som bl.a. ger utrymme för att i lämplig form gripa in mot vissa konkurrenssnedvridande beteenden. Den prövning av oberoende part som systemet skapar syftar till att hos företagen väcka förtroende för att de skall få en objektiv och rättvis behandling i samband med offentlig upphandling.

Regeringen inrättade under år 1998 Rådet för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor där företrädare för näringslivet, kommuner och landsting ingår. Rådets uppgift är att behandla enskilda klagomål om konkurrenssnedvridningar och att försöka nå en samsyn om de långsiktiga spelreglerna. Rådet har lämnat en delrapport. Rådet skall arbeta t.o.m. utgången av år 2000 då en slutrapport skall lämnas.

Inom Regeringskansliet arbetar en arbetsgrupp med att göra en probleminventering beträffande förutsättningarna för rättslig prövning när kommunal och privat näringsverksamhet möts.

Utskottet har senast i betänkande 1998/99:FiU17 behandlat liknande motioner. Utskottet uttalade bl.a. att utskottet ansåg att det var självklart att kommunerna skall kunna bedriva verksamhet i egen regi om de så önskar. På förslag från utskottet avslog riksdagen motionerna. Utskottet finner inte anledning att föreslå någon ändring av riksdagens tidigare ställningstagande. Motion K277 (m) yrkandena 4, 7 och 8 avstyrks.

Utskottet hemställer

1. beträffande *föreslagna ändringar i lagen om offentlig upphandling*

att riksdagen avslår motionerna 1999/2000:Fi801, 1999/2000:Fi802, 1999/2000:Fi803, 1999/2000:Fi804, 1999/2000:Fi805, 1999/2000:Fi806, 1999/2000:Fi807, 1999/2000:Fi808, 1999/2000:Fi809, 1999/2000:Fi810, 1999/2000:Fi811, 1999/2000:L714 yrkande 10, 1999/2000:U512 yrkande 14, 1999/2000:So487 yrkande 4, 1999/2000:MJ254 yrkande 12, 1999/2000:MJ718 yrkande 9, 1999/2000:N270 yrkande 5, 1999/2000:N279 yrkande 6 och 1999/2000:N384 yrkande 23,

res. 1 (m, kd, c, fp)

2. beträffande *verksamhet i offentlig egenregi och obligatorisk upphandling*

att riksdagen avslår motion 1999/2000:K277 yrkandena 4, 7 och 8.

res. 2 (m)

Stockholm den 7 mars 2000

På finansutskottets vägnar

Mats Odell

I beslutet har deltagit: Mats Odell (kd), Gunnar Hökmark (m), Bengt Silfverstrand (s), Lisbet Calner (s), Johan Lönnroth (v), Lennart Hedquist (m), Sonia Karlsson (s), Carin Lundberg (s), Sven-Erik Österberg (s), Siv Holma (v), Per Landgren (kd), Anna Åkerhielm (m), Matz Hammarström (mp), Lena Ek (c), Karin Pilsäter (fp), Gunnar Axén (m) och Hans Hoff (s).

1. Föreslagna ändringar i lagen om offentlig upphandling (mom. 1) (m, kd, c, fp)

Mats Odell (kd), Gunnar Hökmark (m), Lennart Hedquist (m), Per Landgren (kd), Anna Åkerhielm (m), Lena Ek (c), Karin Pilsäter (fp) och Gunnar Axén (m) anser

dels att den del av finansutskottets ställningstagande som på s. 9 börjar med ”Den sammanlagda offentliga” och på s. 10 slutar med ”N384 (kd) yrkande 23” bort ha följande lydelse:

Den sammanlagda offentliga upphandlingsvolymen uppgår till ca 400 miljarder kronor per år. Det motsvarar drygt 23 % av värdet av bruttonationalprodukten, dvs. den samlade produktionen av varor och tjänster i Sverige. Utskottet anser därför att det är av stort samhällsekonomiskt intresse att den offentliga upphandlingen fungerar väl. En effektiv upphandling kan verksamt bidra till besparingar i de offentliga utgifterna. Utskottet anser också att den offentliga upphandlingen bör vara ett effektivt instrument för att påverka utbudet på marknaden så att beståndet av produkter snabbare kan anpassas till kraven på miljömässiga hänsyn.

Av en rapport från NOU angående effekter av lagen om offentlig upphandling framgår att LOU har lett till goda ekonomiska effekter i den offentliga upphandlingen. Enligt rapporten beräknas lagen ha bidragit till en nettobesparing på 3,3 miljarder kronor per år. Besparingen har kunnat ske med bibehållen kvalitet. Det finns emellertid en stor och ännu inte utnyttjad besparingspotential som enligt Nämnden för offentlig upphandling uppgår till ytterligare 15–20 miljarder kronor per år. Siffrorna belyser den samhällsekonomiska betydelsen av en effektiv offentlig upphandling liksom också vikten av att en ökande andel av den offentliga sektorns verksamhet utsätts för konkurrens.

Utskottet anser att det är mycket angeläget att regeringen med stor kraft deltar i arbetet inom EU med upphandlingsfrågorna. Som utskottet tidigare uttalat (jfr bet. 1998/99:FiU17 s. 14 f.) är det väsentligt att det klargörs under vilka förutsättningar miljökrav får ställas vid offentlig upphandling. Utskottet anser att det bör vara möjligt att ställa krav på att produkter som köps in uppfyller kriterier för miljömärkning liksom även kriterier som avser produktionsprocesser och transporter.

Beträffande små och medelstora företags deltagande i upphandlingsprocessen har kommissionen aviserat att den i mars 2000 skall presentera ett tolkningsmeddelande. Utskottet vill i sammanhanget understryka vikten av att det befintliga regelverket utnyttjas fullt ut. Som exempel kan nämnas den möjlighet som LOU ger de upphandlande enheterna att, efter det att värdet av hela upphandlingen beträffas, dela upp t.ex. upphandlingen av ett projekt i mindre delar. Utskottet har tidigare uttalat att om en upphandlande enhet använder sig av den möjlighet som LOU föreskriver kan detta skapa bättre förutsättningar för företag av olika storlek att delta i upphandlingen (bet. 1997/98:FiU7 och bet. 1998/99:FiU17).

Utskottet ser med tillfredsställelse på att ett antal frågor rörande upphandling övervägs av Upphandlingskommittén. Idéerna om affärsmässighet, konkurrens och icke-diskriminering som ligger till grund för lagstiftningen bör förverkligas. Det är ytterst angeläget att åstadkomma en skärpt lagstiftning med effektiva sanktionsmöjligheter, vidgade möjligheter att överklaga felaktiga beslut, talerätt för sammanslutningar av företagare samt en myndighet för tillsyn över lagens efterlevnad som har erforderliga resurser, initiativrätt och befogenheter. Det är också viktigt att översynen leder fram till regelförenklingar i upphandlingar under tröskelvärdena och att man klargör hur man i upphandlingar kan underlätta för små och medelstora företag att delta. Utskottet anser vidare att det är angeläget att kraftanstängningar görs för att åstadkomma en bättre fungerande offentlig upphandling även i andra EU-länder. Kommittén bör också lägga fram förslag som säkerställer att besparingspotentialen utnyttjas genom en mer omfattande offentlig upphandling i stat, kommuner och landsting.

I sammanhanget vill utskottet nämna att Upphandlingskommittén i sitt fortsatta arbete bl.a. skall följa det arbete som bedrivs i fråga om miljökrav vid offentlig upphandling, behandla frågan om möjligheten att upphandla lokalt samt analysera möjligheterna för en upphandlande enhet att ta in s.k. antidiskrimineringsklausuler i upphandlingsavtalet. Kommittén skall också ta fram riktlinjer för det svenska arbetet med upphandlingsfrågor i EU.

Vad utskottet anfört med anledning av motionerna Fi804 (m), Fi805 (fp), Fi810 (kd), MJ254 (kd) yrkande 12, MJ718 (c) yrkande 9 och N384 (kd) yrkande 23 bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. Utskottet avstyrker motionerna Fi801 (mp), Fi802 (s), Fi803 (c), Fi806 (s), Fi807 (s), Fi808 (s), Fi809 (s), Fi811 (s), L714 (mp) yrkande 10, U512 (c) yrkande 14, So487 (kd) yrkande 4, N270 (s) yrkande 5 och N279 (kd) yrkande 6.

dels att utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. *beträffande föreslagna ändringar i lagen om offentlig upphandling*

att riksdagen med anledning av motionerna 1999/2000:Fi804, 1999/2000:Fi805, 1999/2000:Fi810, 1999/2000:MJ254 yrkande 12, 1999/2000:MJ718 yrkande 9 och 1999/2000:N384 yrkande 23 samt med avslag på motionerna 1999/2000:Fi801, 1999/2000:Fi802, 1999/2000:Fi803, 1999/2000:Fi806, 1999/2000:Fi807, 1999/2000:Fi808, 1999/2000:Fi809, 1999/2000:Fi811, 1999/2000:L714 yrkande 10, 1999/2000:U512 yrkande 14, 1999/2000:So487 yrkande 4, 1999/2000:N270 yrkande 5 och 1999/2000:N279 yrkande 6 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

2. Verksamhet i offentlig egenregi och obligatorisk upphandling (mom. 2) (m)

1999/2000:FiU16
Reservationer

Gunnar Hökmark, Lennart Hedquist, Anna Åkerhielm och Gunnar Axén (alla m) anser

dels att finansutskottets ställningstagande under rubriken *Verksamhet i offentlig egenregi och obligatorisk upphandling* bort ha följande lydelse:

Utskottet anser i likhet med motionärerna i motion K277 (m) att upphandling skall ske på lika villkor. Olika former av skattesubventioner skall inte få förekomma. Utskottet anser att det är viktigt att ändra lagstiftningen för att komma till rätta med problemen. Enligt utskottet bör det i LOU införas en regel som gör offentlig näringsverksamhet olaglig om den inte beslutats formellt av staten, kommuner eller landsting. LOU bör även kompletteras så att det införs ett lagfäst krav på att all verksamhet där förutsättningar finns skall upphandlas i konkurrens. LOU bör också kompletteras med ett krav på att affärsmässighet skall gälla vid avbrytande av upphandling. LOU bör även gälla för inköp från egenregiverksamhet. Utskottet anser vidare att en lag om konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning bör införas med krav på att offentlig näringsverksamhet skall redovisas skild från annan verksamhet.

Utskottet anser vidare att en lagstadgad utmaningsrätt bör införas. Den skall innehålla en skyldighet för kommuner att upphandla varje verksamhet, förutom myndighetsutövning, i konkurrens när en företagare så begär. Enskilda och företag ges på detta sätt en möjlighet att utmana den offentliga sektorns verksamhet. Förutom ökad effektivitet och konkurrens öppnas stora möjligheter till fri företagsamhet inom det som tidigare varit offentliga monopol. Regeringen bör ges i uppdrag att återkomma med förslag till lagstiftning.

Vad utskottet anfört med bifall till motion K277 (m) yrkandena 4, 7 och 8 bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *verksamhet i offentlig egenregi och obligatorisk upphandling*

att riksdagen med bifall till motion 1999/2000:K277 yrkandena 4, 7 och 8 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Miljöhänsyn vid offentlig upphandling (mp)

Matz Hammarström (mp) anför:

De offentliga upphandlingarna kan fylla en viktig funktion i arbetet för en bättre miljö. Men då är förutsättningen att kunderna har rätt att ställa miljökrav vid upphandlingen. Att ställa miljökrav vid offentlig upphandling uppfattas ofta som en inskränkning av frihandeln, och för att driva utvecklingen snabbt framåt krävs det ändringar i EG-direktiven på området. Det finns ett antal kommuner och landsting som i dag efterfrågar miljöanpassade produkter, men flertalet vågar inte ta sådana initiativ. De menar att man med nuvarande lagstiftning inte kan ställa krav på till exempel ekologiskt odlade livsmedel. Det råder stor osäkerhet bland de offentliga upphandlarna huruvida deras specifika krav strider mot EG-regler eller ej. Det är därför angeläget att klargöra rättsläget genom ändringar i EG:s regelverk så att det tydligt framgår att varje upphandlare kan ställa miljökrav. Det är också viktigt att informationen till kommuner och landsting blir så tydlig att tjänstemän och förtroendevalda vet vilka miljökrav som kan ställas och hur detta skall göras på ett korrekt sätt.

Det är tillfredsställande att utredningen om offentlig upphandling nu fått en parlamentarisk sammansättning och att frågan också behandlas inom EU. Men jag är kritisk till att arbetet går långsamt och att det tycks vara mer inriktat på att klargöra *om* miljökrav skall få ställas (och på att ange förutsättningar för och *begränsningar* av möjligheten att ställa miljökrav) och mindre inriktat på att skapa möjligheter för kommuner och andra offentliga upphandlare att ställa de miljökrav de själva anser vara rimliga.

Sammanfattning.....	1
Motionerna	1
Utskottet	4
Föreslagna ändringar i lagen om offentlig upphandling.....	4
Motionerna	4
Finansutskottets ställningstagande	6
Verksamhet i offentlig egenregi och obligatorisk upphandling	10
Motionen	10
Finansutskottets ställningstagande	11
Hemställan	12
Reservationer.....	13
1. Föreslagna ändringar i lagen om offentlig upphandling	
(mom. 1) (m, kd, c, fp).....	13
2. Verksamhet i offentlig egenregi och obligatorisk upphandling	
(mom. 2) (m).....	15
Särskilt yttrande.....	16
Miljöhänsyn vid offentlig upphandling (mp).....	16