

Europeiska kommissionen,  
Generaldirektoratet för inre marknaden  
och tjänster  
Avdelning C3: Formulation and enforcement  
of public procurement law III  
B-1049 Bryssel, Belgien

## Yttrande med anledning av EU-kommissionens "grönbok om en modernisering av EU:s politik för offentlig upphandling med sikte på en effektivare europeisk upphandlingsmarknad"

Det här dokumentet är ett inlägg i det samråd som är öppet fram till 18 april 2011 angående grönboken om en modernisering av EU:s politik för offentlig upphandling. Bakom detta dokument står Stockholmsregionens Europaförening (nedan kallad SEU), ett samarbetsorgan där konstituerande medlemmar är Stockholms stad, Kommunförbundet Stockholms Län och Stockholms läns landsting. Övriga medlemmar är Regionförbundet Uppsala, Regionförbundet Sörmland, Region Gotland, Mälardalsrådet och Västmanlands kommuner och Landsting. SEU:s medlemmar är centrala lokala och regionala aktörer i Stockholmsregionen.

I detta yttrande lyfts de frågor som är speciellt viktiga för SEU:s medlemmar. Dokumentets struktur följer grönbokens kapitel, förutom kapitel 5 i grönboken då SEU:s bedömning är att detta kapitel täcks av svensk lagstiftning, vilket gör att SEU inte bör lämna synpunkter på detta kapitel. Avseende kapitel 6 har SEU ingen erfarenhet av dessa frågor då SEU:s medlemmar aldrig kommit i kontakt med dem i praktiken, vilket gör att detta kapitel inte heller kommenteras.

### *Inledning*

#### **SEU:s synpunkter och förslag**

En översyn av EU:s regelverk för upphandling som medför förtydliganden, förenklingar och större flexibilitet för de upphandlande myndigheterna är av stort värde och välkomnas därför.

Utgångspunkten vid översynen måste vara att upphandlande myndigheter faktiskt har ett eget intresse av att ta tillvara den konkurrens som finns för att på det sättet försäkra sig om att de offentliga medlen används på effektivast möjliga sätt.

SEU:s medlemmars upphandlingar genomförs för att uppnå bästa möjliga upphandlingsresultat, det vill säga mesta möjliga valuta för skattemedlen. Nuvarande regelverk med bland annat alltför litet utrymme för kompletteringar, förtydliganden samt förhandlingar leder dessvärre inte alltid till att det eftersträfvade syftet med konkurrensutsättningarna uppnås. Istället tvingas medlemmarna förkasta anbud från ovana anbudsgivare på grund av formella brister i anbuden med dyra kontrakt som följd eller upphandlingar som måste avbrytas. Upphandlingar blir föremål för tidskrävande överprövningsprocesser på formella

---

Stockholm:  
Box 38145, Södermalmsallén 36  
S-100 64 Stockholm, Sverige  
Tel: +46 (0)8 615 94 80  
Fax: +46 (0)8 615 94 89

Bryssel:  
Avenue Marnix 28  
B-1000 Bryssel, Belgien  
Tel: +32 (0)2 740 06 00  
Fax: + 32 (0)2 740 06 16

grunder. Det kan ifrågasättas om syftet att ta tillvara den konkurrens som finns tillgodoses med nuvarande regelverk.

De nuvarande ramavtalsreglerna bidrar även till att försvåra för mindre företag att bli leverantörer till offentlig sektor. Särskilt för stora upphandlande myndigheter som Stockholms Stad och Stockholms läns landsting, är det betydligt enklare att tillgodose vissa behov genom en stor leverantör än genom flera mindre, där rangordning alternativt förnyad konkurrensutsättning måste gälla.

Upphandlingsdirektiven är procedurbestämmelser som reglerar hur man upphandlar. Det väcks allt fler krav på att offentlig upphandling ska lösa andra samhällsfrågor. SEU ser en risk med att inarbeta alltför många politiska målsättningar inom offentlig upphandling, då det kan föra längre bort från ursprungssyftet, det vill säga att öppna offentlig sektor för konkurrens och därigenom nå en ökad effektivitet för skattebetalarna.

SEU anser vidare att utgångspunkten vid översynen måste vara att syftet med EU:s regelverk ska vara att underlätta handel över gränserna. Upphandlingar av kontrakt av mindre värden och av tjänster som har en inhemsk karaktär bör därför, enligt SEU:s uppfattning, inte omfattas av regelverket.

## ***Kapitel 1; Vad handlar de offentliga upphandlingsreglerna om?***

### ***1.2 Offentlig upphandling***

#### **Fråga 1-3**

Det kan vara lämpligt att ange att direktivens tillämpningsområde begränsas till upphandlingsverksamhet.

SEU anser inte att det finns något behov av att ändra uppdelningen på kontrakt för bygg- och anläggningsarbeten, varor och tjänster. Däremot vore det bra om definitionen av entreprenadkontrakt förenklades.

#### **Fråga 4-8**

SEU anser att åtskillnaden mellan "A- och B-tjänster" ska behållas. Det är viktigt att B-tjänsterna inte formaliseras ytterligare.

När det gäller tröskelvärden anser SEU att nivån ska anpassas till syftet att öka handeln över gränserna. SEU:s erfarenhet är att vid upphandling av så kallade A-tjänster över dagens tröskelvärden är det ytterst ovanligt med anbud från utländska leverantörer. Det kan ha att göra med att tjänsten som sådan faktiskt inte är lämpad för gränsöverskridande handel men också att kontraktsvärdena ofta är relativt låga. Bedömningen är att tröskelvärden för A-tjänster skulle kunna höjas betydligt.

SEU ser gärna att undantagen från regelverket förtydligas. Det gäller särskilt undantaget för finansiella tjänster i direktiv 2004/18/EG artikel 16 d som SEU uppfattar som svårtolkat.

### **1.3 Offentliga upphandlare**

#### **Fråga 9**

Alla förtydliganden av regelverket är bra, så även av begreppet "offentligrättsligt organ".

### Fråga 10-13

När det gäller frågorna 10-13 har SEU ingen uppfattning annat än att det generellt sett inte ska behövas någon reglering för företag som drivs på rent affärsmässiga villkor.

## *Kapitel 2; Att förbättra de upphandlande myndigheternas verktygslåda*

### 2.1 Att modernisera förfaranden

#### Fråga 14-22

När det gäller detaljnivån i EU:s regelverk vill SEU se större flexibilitet när det gäller val av upphandlingsform, tidsfrister, kontraktstilldelning m.m.

SEU anser inte att nuvarande direktiv ger de upphandlande myndigheterna möjlighet att uppnå bästa möjliga resultat. Utrymmet för att tillåta kompletteringar och förtydliganden samt att använda förhandlat förfarande måste öka.

När det gäller konkurrenspräglad dialog och elektroniska auktioner är det nytt i Sverige och SEU har därför ingen uppfattning om förfarandena ska behållas eller avskaffas.

SEU ser positivt på en mer utbredd möjlighet att använda förkortade tidsfrister. Exempel på när det bör kunna användas är när anbudsgivningen inte är tidskrävande för anbudsgivarna.

SEU förordar en mer generell användning av det förhandlade förfarandet med föregående annonsering och att det medges för alla typer av kontrakt. SEU delar inte uppfattningen att det skulle medföra risker för missbruk och/eller diskriminering. SEU:s utgångspunkt är att upphandlingar genomförs för att uppnå bästa möjliga upphandlingsresultat och att principerna för offentlig upphandling om öppenhet, likabehandling och icke-diskriminering mycket väl kan upprätthållas i ett förhandlat förfarande.

Vad som avses med handelsvaror och tjänster är oklart men SEU ser gärna att det införs enklare förfaranden för standardiserade varor och tjänster.

#### Fråga 23-25

SEU förordar en mer flexibel syn på hur granskningen av urvals- och tilldelningskriterier organiseras. SEU anser det lämpligt att urvalskriterierna granskas efter tilldelningskriterierna, när tilldelningskriterierna kan bedömas enkelt för alla anbud, såsom vid upphandlingar till lägst pris.

SEU anser definitivt att det ska vara möjligt att vid tilldelningen beakta personalens kompetens när den är avgörande för kvaliteten i uppdraget. Exempel på det är vård och omsorg och vissa konsultinsatser.

SEU anser att det i direktivet ska införas möjlighet att beakta tidigare erfarenhet vid upphandling av varor och tjänster, på samma sätt som följer av dagens regelverk vid upphandling av byggtreprenader.

### 2.2 Särskilda instrument för små upphandlande myndigheter

#### Fråga 27-29

När det gäller frågorna 27-28 är de inte relevanta för Stockholm. När det gäller mindre kontrakt bör lösningen vara att tröskelvärdena höjs. Alternativet är att ett enklare förfarande införs för sådana kontrakt.

För tilldelning av kontrakt under tröskelvärdena har Sverige infört en reglering som till stora delar överensstämmer med EU:s regelverk. Något behov av en vägledning som föreslås i fråga 29 finns därför inte för SEU:s del.

### **2.3 Samarbete mellan offentliga myndigheter (offentlig-offentligt samarbete)**

#### **Fråga 30-33**

SEU ser gärna att det införs regler som underlättar samarbete mellan offentliga myndigheter och att det tydliggörs när sådana samarbeten är undantagna från upphandlingsreglerna.

### **2.4 Lämpliga verktyg för samlade inköp/gemensam upphandling**

#### **Fråga 34-38**

SEU är av den uppfattningen att en stark samordning av inköp/gemensam upphandling skulle kunna innebära risker för att konkurrensen begränsas och att små och medelstora företags tillträde till offentliga kontrakt försvåras. Möjlighet bör dock finnas att paketera upphandlingarna så att den risken minskar.

Nackdelen med samordning av inköp är att en upphandlande myndighets specifika behov svårare kan tillgodoses. Samordning av inköp bör därför lämpa sig bäst vid inköp av standardiserade varor och tjänster.

SEU har ingen erfarenhet av och heller ingen uppfattning om gränsöverskridande gemensam upphandling.

### **2.5 Hantering av problem som rör fullgörande av kontrakt**

#### **Fråga 39-44**

Det vore bra om det förtydligades vilka förändringar under kontraktets löptid som kräver förnyad konkurrensutsättning. Vid en sådan reglering måste utgångspunkten vara att det ligger i sakens natur att förändringar sker, särskilt i fleråriga kontrakt, och att det endast är väsentliga förändringar som ska medföra skyldighet att konkurrensutsätta kontraktet på nytt. Om en ny konkurrensutsättning ska genomföras bör den kunna ske genom ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering.

Det finns ett behov av ett förtydligande ifråga om vilken typ av förändringar som rör leverantören och som medför att kontraktet måste avslutas.

SEU anser inte att det behövs en reglering på EU-nivå om rätten att häva kontrakt som har tilldelats i strid med upphandlingslagstiftningen, inte heller av själva kontraktsgenomförandet. Det bör vara möjligt att kontrollera underentreprenörerna och att ställa krav på att underentreprenörer inte får anlitas.

## ***Kapitel 3; En mer tillgänglig Europeisk upphandlingsmarknad***

### **3.1 Bättre tillträde för små och medelstora företag och nystartade företag**

#### **Fråga 45-52**

SEU anser att det inte är möjligt för berörda aktörer, i synnerhet små och medelstora företag, att fullt ut dra nytta av den upphandling som sker på den inre marknaden. Detta eftersom det nuvarande regelverket är alltför detaljerat och komplicerat för att berörda aktörer ska kunna delta i offentliga upphandlingar.

Denna ståndpunkt har bland annat stöd i en europeisk studie från 2010<sup>1</sup> där det konstateras att små och medelstora företag är fortsatt underrepresenterade i offentliga upphandlingar. De formella kraven vid offentliga upphandlingar uppfattas som strikta, omfattande samt arbetskrävande att uppfylla av små företag. Därtill uppfattas arbetsinsatsen vid en offentlig upphandling vara för stor i relation till chansen att få uppdraget<sup>2</sup>. Enligt en undersökning som Företagarna har gjort<sup>3</sup> är småföretagen klart underrepresenterade i förhållande till sin andel i ekonomin vid offentliga upphandlingar. Därför bör det eftersträvas att förenkla regelverket i så stor utsträckning som möjligt.

Ett sätt att underlätta för små och medelstora företag att delta i offentliga upphandlingar, är att göra det enklare för dessa att ta del av information om offentliga upphandlingar, om sådan inte redan finns. Upphandlande myndigheter bör därför i högre utsträckning använda sig av elektroniska upphandlingssystem, dvs. upphandling som görs via webb, e-post eller med annan elektronisk information.

Förenklade regler uppnås däremot inte nödvändigtvis om ytterligare krav på obligatoriska regler införs, även om de är utformade i enlighet med koden för bästa praxis. SEU motsätter sig därför ett sådant förslag. Däremot bör upphandlande myndigheter ha möjlighet att frivilligt kunna använda sig av de åtgärder som anges i koden för bästa praxis.

På samma sätt skulle det kunna vara en möjlighet, men inte ett krav, för den upphandlande myndigheten att bestämma att det är tillräckligt att anbudsgivaren själv lämnar en försäkran om huruvida urvalskriterierna är uppfyllda. Att den anbudsgivare som tilldelas ett kontrakt skulle åläggas att lägga ut en viss andel av huvudkontraktet på tredje part skulle ytterligare formalisera och komplicera regelverket och är inte lämpligt.

#### **Fråga 53-58**

Genomförandet av offentlig upphandling kan i hög grad påverka marknadsstrukturer. Den offentliga upphandlingen kan medföra en ökad konkurrens som driver på mot en ökad effektivitet. Förhållandet kan dock vara det motsatta om upphandlingskraven är så omfattande att de medför en marknad med få aktörer och höga etableringskostnader. Det är därför önskvärt att alltid sträva mot en förenkling av reglerna för och genomförandet av offentligt upphandling. Att bryta ner stora upphandlingar i mindre delar kan vara ett sätt att underlätta för små och medelstora företag att delta i offentliga upphandlingar och därmed bryta upp marknader med en begränsad konkurrens.

Generellt bör de upphandlande myndigheterna och de aktörer som lämnar anbud inte åläggas fler tvingande krav. Ytterligare åtaganden såsom att lämna anbud på flera språk eller bättre ömsesidiga erkännanden av intyg bör vara frivilliga för att underlätta för en ökad handel över gränserna.

#### **Fråga 59**

Ett starkare skydd mot konkurrensbegränsande metoder bör framför allt finnas i konkurrenslagstiftningen och det bör åligga konkurrensmyndigheten för dessa frågor i respektive land att arbeta med.

---

<sup>1</sup> Evaluation on SME: s access to public procurement markets in the EU, European Commission, DG Enterprise and industry, September 2010.

<sup>2</sup> ARS Research AB på uppdrag av Konkurrensverket: *Behovet av stöd och hjälp till små och medelstora företag vid offentlig upphandling.*

<sup>3</sup> Företagarna, Små företag och offentlig upphandling, mars 2008.

#### Fråga 60-61

Beträffande reglerna avseende tilldelning av ensamrätt bör upphandlingsreglerna inte ändras för närvarande. En sådan förändring skulle i så fall behöva föregås av en mer genomgripande analys av de långsiktiga effekterna.

### *Kapitel 4; Strategisk användning av offentlig upphandling som svar på nya utmaningar*

#### 4.1 "Hur man ska köpa in" för att Europa 2020-målen ska uppnås

#### Fråga 62-68

Reglerna om tekniska specifikationer bör vara flexibla, så att varje upphandlande myndighet får möjlighet att ställa relevanta krav utifrån sina behov, med bibehållen transparens för anbudsgivarna. Om det är möjligt kan det vara en fördel att kraven formuleras i termer av funktion eller prestanda, då man med detaljerade tekniska krav riskerar att inte kunna ta hänsyn till den tekniska utvecklingens takt. SEU anser att sådana krav inte bör göras obligatoriska.

Tillgänglighet för funktionshindrade följer i många delar andra obligatoriska svenska bestämmelser, vilka kan rymmas inom nuvarande regelverk för upphandling.

Det förhandlade förfarandet ger större möjligheter att vara flexibel.

Det kan, enligt SEU, vid vissa tillfällen finnas skäl för den upphandlande myndigheten att begränsa en upphandling till lokala leverantörer, såsom t.ex. vid en önskan om lokal föreningsmedverkan.

#### Fråga 70-73

SEU anser att det måste vara den upphandlande myndigheten själv som beslutar om vilka tilldelningskriterier som ska gälla, liksom den inbördes viktningen mellan dessa. Det är en vanlig, men felaktig, tolkning att kriteriet "lägsta pris" skulle innebära att inga andra krav har ställts (t.ex. miljökrav). Sådana har istället ställts som obligatoriska krav på varan/tjänsten och bland de anbud som uppfyller de ställda kraven väljer man det med lägst pris.

Ett bekymmer med regleringen av viktning av utvärderingskriterier vid användande av tilldelningskriteriet "det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet", är att det leder till användandet av komplicerade matematiska modeller för utvärdering. Dessa är svåra både för leverantörer och upphandlande myndigheter att tillämpa och har även visat sig ge oönskade resultat. SEU anser att tilldelningskriteriet "lägsta pris" därför väljs oftare än om så inte varit fallet. Nackdelen kan vara att detta bidrar till (tillsammans med begränsningen i förfarandena) att upphandlande myndigheter väljer att inte öppna för utveckling och initiativ från leverantörerna.

SEU delar uppfattningen att klausuler för fullgörande av kontrakt är det skede i förfarandet där det bäst kan lämpa sig att införa sociala hänsyn. Det gäller även klausuler för miljöhänsyn och energieffektivisering. Dock är det, enligt SEU:s mening, inte givet att sådana hänsyn ska föras in, utan att detta är beroende av vilken vara/tjänst som upphandlas, i vilken form den upphandlas och av rådande marknadssituation. Upphandlande myndigheter ska ha möjlighet att välja, bland annat beroende på möjligheter att följa upp sådana klausuler.

Krav rörande anställnings- och arbetsvillkor vid fullgörande av kontrakt bör enligt SEU:s uppfattning klargöras på EU-nivå.

#### **Fråga 77-78**

SEU anser generellt att det är nödvändigt att krav som ställs ska kunna följas upp, teoretiskt och resursmässigt, för främjandet av en god affärsrelation och för ett effektivt användande av skattemedel. Det finns sannolikt möjligheter att förenkla och samordna uppföljningen av olika krav och utifrån det skulle kravställandet kunna utvecklas. Dock kräver det en ingående analys av gällande förutsättningar.

#### **Fråga 79-82**

SEU anser att det bör finnas en tydlig koppling mellan krav och kontraktsföremål och ser att det kan finnas en risk med att andra politiska ställningstaganden vägs in. Sådana bör regleras separat i andra regelverk, t.ex. lagstiftning om jämställdhet.

Om den upphandlande myndigheten lägger in ytterligare krav på företagen, som inte är kopplade till kontraktsföremålet, skulle det enligt SEU kunna bli konkurrensbegränsande (särskilt för små och medelstora företag) och leda till sämre resultat i upphandlingarna. Det finns också en uppenbar risk att det offentliga direkt eller indirekt binder upp eller styr företagens resursanvändning, vilket inte kan anses vara önskvärt. Det centrala måste vara den upphandlande myndighetens anskaffningsbehov.

Liksom tidigare nämnts, anser SEU att krav som ställs också måste kunna efterlevas och följas upp. Varje krav är kostnadsdrivande och kan, istället för en förenkling, leda till att regelverket ytterligare kompliceras. SEU anser att nuvarande möjlighet att föra in klausuler för kontraktets fullgörande kan täcka det behov som kan finnas.

### **4.2 "Vad man ska köpa in" till stöd för Europa 2020-målen**

#### **Fråga 83-90**

SEU:s absoluta uppfattning är att det är den upphandlande myndigheten som ska besluta om vad som ska upphandlas och att det inte ska regleras, till art eller grad, vare sig på nationell eller på EU-nivå. Enligt SEU:s mening bör reglering av sociala krav eller miljökrav ske i andra sammanhang, och gälla all handel, och inte särskilt kopplas till upphandlingsreglerna. Detta kan bara leda till ytterligare komplicering av regelverket för offentlig upphandling.

### **4.3 Innovation**

#### **Fråga 91-96**

Med innovation avses ofta avancerad teknisk sådan och SEU anser att det finns begränsningar i primärkommunal verksamhets möjligheter att delta i den utvecklingen. Det största hindret finns dock enligt SEU:s mening i nuvarande upphandlingsregler, där en utökning av möjligheterna till förhandlat förfarande skulle kunna bidra till en nödvändig förändring. En utökning av möjligheterna att förhandla inom pågående kontrakt, utan ny konkurrensutsättning, skulle också kunna bidra till att innovationer lättare kan tas tillvara.

SEU har ännu ingen erfarenhet av den konkurrenspräglade dialogen, men befarar att det finns en risk för att företag som deltar i en dialog anser att affärshemligheter inte kan skyddas i det förfarandet.

#### 4.4 Sociala tjänster

##### Fråga 97

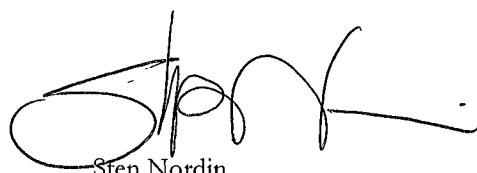
SEU anser att det i vissa fall kan vara befogat att särbehandla sociala tjänster i upphandlingsreglerna. Det gäller t.ex. omsorg om individer och vissa utbildningstjänster, där andra delar av upphandlingsreglerna (i första hand gällande ramavtal) i praktiken inte är möjliga att tillämpa. Det är t.ex. svårt att rangordna olika behandlingsmetoder och olika typer av yrkesutbildningar. Dock ges i Sverige en möjlighet att hantera vissa sociala tjänster (samt hälso- och sjukvårdstjänster) genom upphandling enligt lagen om valfrihetssystem (LOV), som reglerar detta.

SEU:s uppfattning är att upphandlingsreglerna generellt bör bli mindre detaljstyrande för upphandlande myndigheter och leverantörer. Därför anser SEU även att det är olämpligt att förbjuda eller begränsa möjligheten att använda tilldelningskriteriet "lägsta pris" vid upphandling av sociala tjänster, utan det är den upphandlande myndigheten som ska besluta om detta. Som redan nämnts behöver inte heller kriteriet "lägsta pris" betyda att man bortser från kvalitetskraven.

Liksom för området innovation, anser SEU att en utökning av möjligheterna att förhandla inom pågående kontrakt, utan ny konkurrensutsättning, skulle kunna underlätta utveckling av en verksamhet. Den upphandlande myndigheten skulle då, i synnerhet vid långa kontrakt gällande driftentreprenader, ges möjlighet att t.ex. förverkliga ambitioner inom ett visst område genom extra satsningar.

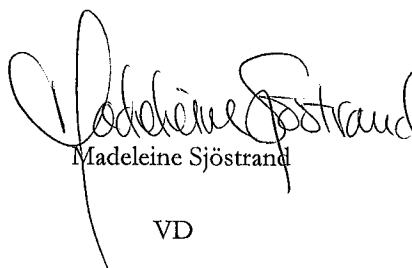
Stockholm den 12 april 2011

För Stockholmsregionens Europaförening



Sten Nordin

Ordförande



Madeleine Sjöstrand

VD