

2. Förslag till regelförenkling

Kontaktuppgifter

Organisation (kommun, region, myndighet, annan aktör)

Region Stockholm

Kontaktperson (namn)

Katarina Back

E-postadress

Katarina.a.back@regionstockholm.se

Telefonnummer

070-737 35 41

Förslag till regelförenkling

Titel på förslaget

Översyn av direktupphandlingsgränser samt förtydligande av bestämmelser om kontraktsvärdesberäkning vid direktupphandling till lågt värde samt vid överprövning.

Kort sammanfattning om den önskade förändringen

Direktupphandlingsgränserna i samtliga upphandlingslagar bör ses över och fastställas på ett enhetligt sätt. Detta kan ske antingen genom att direktupphandlingsgränserna anges som en procentandel av för kontraktet relevant EU-tröskelvärde (med undantag för direktupphandlingsgränsen för sociala tjänster och andra särskilda tjänster som även framgent bör utgöras av hela EU-tröskelvärdet), eller genom att regeringen bemyndigas att genom förordning fastställa direktupphandlingsgränserna. En sådan lösning skulle underlätta direktupphandlingar i akuta bristsituationer och andra oförutsedda händelser som kräver snabba beslut om inköp.

Hur stor procentandel av tröskelvärdet som är lämplig som direktupphandlingsgräns för respektive kontraktstyp (varu-, tjänste- och byggentreprenadkontrakt) enligt respektive lag (LOU, LUF, LUFs och LUK) varierar och behöver ytterligare ses över. Region Stockholms uppfattning är att samtliga direktupphandlingsgränser som hittills har varit fastställda i lag behöver höjas för att kompensera för inflation och kostnadsökningar. Vad gäller LUK bör åtminstone direktupphandlingsgränsen för sociala tjänster och andra särskilda tjänster höjas för att harmonisera med övriga upphandlingslagar.

Förtydliganden i LOU, LUF och LUFS av hur kontraktsvärdesberäkning ska göras för direktupphandlingar vore önskvärda. Det råder stor osäkerhet kring hur begreppen ”regelbundet återkommande kontrakt” och ”liknande kontrakt” som återfinns i de direktivstyrda reglerna ska tolkas vid direktupphandling till lågt värde, samt vilka kontrakt som ska räknas in i kontraktsvärdet av täckningsköp vid överprövning.

Vilken regel gäller det? (ange SFS-nummer eller titel om möjligt)

Lag (2016:1145) om offentlig upphandling 19a kap. 2 §, 6 - 7 §§

Lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna 19a kap. 2 §, 5 – 6 §§

Lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner 15 kap. 6 – 7 §§

Lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet 15a kap. 2 §, 4 - 5 §§

Vilket problem eller hinder vill ni lösa och för vem?

Efter en översyn av utformningen av de delar av upphandlingsregelverket som inte styrs av EU:s upphandlingsdirektiv infördes år 2022 nya bestämmelser om annonspliktiga upphandlingar under tröskelvärdena samt om direktupphandling i samtliga fyra upphandlingslagar (LOU, LUF, LUFS och LUK). Syftet med översynen var att göra regelverket för de icke direktivstyrda upphandlingarna enklare att tillämpa, bland annat genom att öka möjligheterna att i vissa situationer tillämpa direktupphandling. I samband med lagändringen höjdes direktupphandlingsgränsen i LOU till det fasta beloppet 700 000 kronor för varor, tjänster och byggtreprenader, och i LUF och LUFS till 1 200 000 kronor. I LUK är direktupphandlingsgränsen däremot inget fast belopp som regleras i lag, utan relaterar i stället för samtliga typer av upphandlingsföremål (varor, tjänster, byggtreprenader och sociala tjänster och andra särskilda tjänster) till EU:s tröskelvärden.

Vad gäller de sociala och andra särskilda tjänsterna som tas upp i Bilaga 2 till LOU och LUF är direktupphandlingsgränsen satt till EU-tröskelvärdet, men i LUFS är den satt till samma fasta belopp som för övriga typer av upphandlingsföremål. Detta får bland annat följden att en direktupphandling av varor och/eller tjänster enligt LOU kan göras för ett värde som motsvarar närmare 30 % av EU-tröskelvärdet medan en direktupphandling av en byggtreprenad enligt samma lag bara kan göras för motsvarande ca 1 % av tröskelvärdet.

Det kan i detta sammanhang nämnas att en normalentreprenad av mindre omfattning sällan är värd mindre än 5 miljoner kronor. En annan följd av dagens reglering är att direktupphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster enligt LOU kan göras till ett värde av 8,5 miljoner kronor, medan den enligt LUK endast kan göras till ett värde av 3 miljoner kronor, trots att det rör samma typ av

tjänster. De fasta beloppen för direktupphandlingsgränserna kan inte höjas utan en lagändring, och inga höjningar av de fasta beloppen har heller gjorts sedan dessa sattes. Till skillnad från EU:s tröskelvärden som justeras upp vartannat år för att ta höjd för bland annat inflation och kostnadsförändringar. Med den kraftiga inflation och de kostnadsökningar som har förevarit de senaste åren har utrymmet för upphandlande myndigheter och enheter att direktupphandla i praktiken minskat för varje år (med undantag för direktupphandling enligt LUK och direktupphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster enligt LOU och LUF).

Detta gör att direktupphandling inte kan användas i någon nämnvärd utsträckning av större upphandlande myndigheter/enheter då direktupphandlingsgränsen är så lågt satt. Regelverket är också, som framgår av ovan, inkonsekvent utformat lagarna emellan vad gäller hur direktupphandlingsgränsen har fastställts; som ett fast lagstadgat belopp eller som en procentsats av EU-tröskelvärdet som regelbundet räknas upp. Detta gör regelverket onödigt svåröverskådligt och svårtillämpat, och en stor del av den förenkling som eftersträvades genom lagändringen 2022 har inte realiserats.

I samband med lagändringarna togs även den tidigare gällande så kallade sammanräkningsregeln bort och ersattes av en hänvisning till de regler i kapitel 5 LOU som gäller för beräkning av kontraktsvärde över tröskelvärdena. Där regleras ”regelbundet återkommande kontrakt” inom en period av 12 månader. De kontrakt som ska tas med i beräkningen av direktupphandlingens kontraktsvärde är ”liknande kontrakt”. Kapitel 5 i LOU implementerar EU-direktivets bestämmelser och det saknas ledning i LOU och dess förarbeten avseende vad begreppen ”regelbundet återkommande kontrakt” och ”liknande kontrakt” innebär. Detta har i stället lämnats till domstolarna att avgöra. Det har i samband med införandet av kapitlen om direktupphandling inte heller gjorts några uttalanden i förarbetena om hur begreppen ska tolkas vid icke direktivstyrda upphandlingar och domstolspraxis saknas ännu. Sammantaget leder detta till betydande osäkerhet avseende i vilka situationer direktupphandling till lågt värde kan tillämpas. Ytterligare en osäkerhetsfaktor är att det inte heller framgår huruvida det enbart är direktupphandlade kontrakt under 12 månader som ska sammanräknas eller om även kontrakt som har annonserats ska räknas som ”liknande kontrakt”.

En annan situation när direktupphandling i större utsträckning än innan lagändringarna på det icke direktivstyrda området ska kunna tillämpas är vid så kallade täckningsköp, det vill säga när en upphandling har blivit föremål för överprövning. Även dessa regler hänvisar till de regler som gäller för de direktivstyrda upphandlingarna då täckningsköp enligt kapitel 19 a enbart får göras om upphandlingens värde understiger tröskelvärdena i kapitel 5. Det framgår dock

varken av lagtext eller förarbeten vilken upphandlings värde som avses; värdet för enbart täckningsköpet eller värdet för den överprövade upphandlingen och täckningsköpet. Otydligheterna motverkar till stor del syftet med införandet av kapitel 19 a, att underlätta direktupphandling i vissa situationer, då många upphandlande myndigheter/enheter är osäkra på när det är tillåtet att direktupphandla och en feltolkning av reglerna medför risk för en otillåten direktupphandling. Förtydligande av dessa regler skulle därför förenkla tillämpningen av LOU, även om det medför att lagtexten utökas.

Vilken ändring föreslår ni? (konkret formulering eller princip)

Direktupphandlingsgränserna i samtliga upphandlingslagar bör ses över och fastställas på ett enhetligt sätt. Detta kan ske antingen genom att direktupphandlingsgränserna anges som en procentandel av för kontraktet relevant EU-tröskelvärde (med undantag för direktupphandlingsgränsen för sociala tjänster och andra särskilda tjänster som även framgent bör utgöras av hela EU-tröskelvärdet), eller genom att regeringen bemyndigas att genom förordning fastställa direktupphandlingsgränserna.

För kontrakt avseende varor och tjänster enligt LOU bör gränsen motsvara minst 1 miljon kronor, medan direktupphandling av byggentreprenader bör vara tillåten upp till 10 miljoner kronor som minst. Vad gäller LUK bör åtminstone direktupphandlingsgränsen för sociala tjänster och andra särskilda tjänster höjas för att harmonisera med övriga upphandlingslagar. Vidare bör det tydliggöras att direktupphandlingsgränserna i samband med justering avrundas [uppåt/till närmaste] tiotusen kronorsbelopp för att underlätta tillämpningen av direktupphandlingsgränsen.

Lagtexten i samtliga upphandlingslagar bör utökas med förtydligande bestämmelser om hur kontraktsvärden ska beräknas vid direktupphandling till lågt värde samt vid direktupphandling i samband med överprövning (så kallade täckningsköp).

Vilka effekter förväntas ändringen få på effektiviteten i den kommunala verksamheten? (effektivitet, kvalitet, minskad administration, kostnadsbesparingar, rättssäkerhet, likvärdighet)

Genom att knyta direktupphandlingsgränserna till EU:s tröskelvärden kommer dessa automatiskt att justeras vartannat år utifrån den ekonomiska situationen, baserat på bland annat inflationen och allmänna kostnadsförändringar, i stället för att kräva en nationell lagändring. Regelverket blir dessutom enhetligare och mer förutsebart då både tröskelvärden och direktupphandlingsgränser ändras vid samma tillfälle. Alternativet att regeringen bemyndigas att genom förordning fastställa

direktupphandlingsgränserna skulle innebära större flexibilitet och möjlighet till en snabbare process vid förändringar i t.ex. omvärldsläget. Med det beroende Sverige och Europa har av produkter som tillverkas i bl.a. Asien kan oförutsedda händelser som hastigt försämrar t.ex. tillgången till råvaror innebära stora utmaningar i försörjningen av kritiska produkter och komponenter. Möjlighet för regeringen att tillfälligt höja direktupphandlingsgränser kan i dessa fall i underlätta för upphandlande myndigheter att tillgodose sina behov utan att bryta mot upphandlingslagstiftningen.

Höjda direktupphandlingsgränser minskar den administrativa bördan för upphandlande myndigheter och enheter och tillåter en effektivare användning av skattemedel. Byggentreprenadkontrakt har typiskt sett högre kontraktsvärden även om det är fråga om jämförelsevis små entreprenader, och en höjd direktupphandlingsgräns för dessa kontrakt till 10 miljoner skulle ha högst marginell negativ inverkan på konkurrensen på marknaden.

Genom förtydliganden av reglerna för direktupphandling (specifikt kontraktsvärdesberäkning) blir lagstiftningen enklare att tillämpa. Mot bakgrund av att en felaktig tolkning kan innebära att myndigheten/enheten har gjort en otillåten direktupphandling är dagens osäkerhet kring när direktupphandling är tillåten kontraproduktiv för effektivitet och rättssäkerhet. De utökade möjligheter till direktupphandling som eftersträvades redan genom lagändringen 2022 kräver ett förtydligande för att kunna nyttjas.

Finns det risker eller nackdelar med förändringen ni föreslår? (juridiska, ekonomiska, för verksamhet/medborgare)

Nej

Bilagor

Om ni vill komplettera med till exempel konsekvensanalys, interna utredningar, rapporter kan dessa skickas in tillsammans med förslaget.

Information

Alla uppgifter som skickas in blir allmänna handlingar och kommer att kunna begäras ut. Vi förbehåller oss rätten att kunna publicera materialet.