Stockholms läns landsting

Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2014-11-26

LS 1410-1129

Landstingsstyrelsen

Yttrande över slutbetänkandet En lag om upphandling av koncessioner (SOU 2014:69)

Föredragande landstingsråd: Torbjörn Rosdahl

Ärendebeskrivning

Socialdepartementet har berett Stockholms läns landsting tillfälle att lämna synpunkter på Genomförandeutredningens slutbetänkande En lag om upphandling av koncessioner (SOU 2014:69).

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att överlämna yttrande till Socialdepartementet över slutbetänkandet En lag om upphandling av koncessioner (SOU 2014:69) i enlighet med landstingsdirektörens förslag.

Landstingsrådsberedningens motivering

Landstinget anser att förslagen i utredningen i huvudsak är väl avvägda och har inget emot merparten av förslagen. Dock avråder landstinget från att införa bestämmelser för upphandlingar utanför det direktivstyrda området samt även att införa en bestämmelse om att den upphandlande myndigheten ska rapportera in tilldelade koncessioners värde under året.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 17 november 2014
Förslag till yttrande
Sammanfattning av slutbetänkandet En ny lag om upphandling av koncessioner (SOU 2014:69)

Torbjörn Rosdahl

Carl Rydingstam

Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2014-11-26

LS 1410-1129

Landstingsstyrelsen

Yttrande över slutbetänkandet En lag om upphandling av koncessioner (SOU 2014:69)

Föredragande landstingsråd: Torbjörn Rosdahl

Ärendebeskrivning

Socialdepartementet har berett Stockholms läns landsting tillfälle att lämna synpunkter på Genomförandeutredningens slutbetänkande En lag om upphandling av koncessioner (SOU 2014:69).

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att överlämna yttrande till Socialdepartementet över slutbetänkandet En lag om upphandling av koncessioner (SOU 2014:69) i enlighet med landstingsdirektörens förslag.

Landstingsrådsberedningens motivering

Landstinget anser att förslagen i utredningen i huvudsak är väl avvägda och har inget emot merparten av förslagen. Dock avråder landstinget från att införa bestämmelser för upphandlingar utanför det direktivstyrda området samt även att införa en bestämmelse om att den upphandlande myndigheten ska rapportera in tilldelade koncessioners värde under året.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 17 november 2014
Förslag till yttrande
Sammanfattning av slutbetänkandet En ny lag om upphandling av koncessioner (SOU 2014:69)

Torbjörn Rosdahl

Carl Rydingstam

Landstingsstyrelsens förvaltning
SLL Juridik och upphandling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2014-11-17

LS 1410-1129

Handläggare:
Karin Peedu

Landstingsstyrelsen

Ankom
Stockholms läns landsting
2014 -11- 18
Dnr LS 1410-1129
Rätel I

Yttrande över slutbetänkandet En lag om upphandling av koncessioner (SOU 2014:69)

Ärendebeskrivning

Socialdepartementet har berett Stockholms läns landsting tillfälle att lämna synpunkter på Genomförandeutredningens slutbetänkande En lag om upphandling av koncessioner (SOU 2014:69).

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 17 november 2014
Förslag till yttrande
Sammanfattning av slutbetänkandet En ny lag om upphandling av koncessioner (SOU 2014:69)

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att överlämna yttrande till Socialdepartementet över slutbetänkandet En lag om upphandling av koncessioner (SOU 2014:69) i enlighet med landstingsdirektörens förslag.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning
Förvaltningen anser att förslagen i utredningen för implementering i svensk rätt av EU-direktivet i huvudsak följer direktivets syfte och är väl avvägda. Förvaltningen har inget att erinra mot merparten av förslagen som innebär ett korrekt införande av direktivet i svensk rätt. Dock avstyrker förvaltningen förslaget att införa bestämmelser för upphandlingar utanför det direktivstyrda området samt även att införa en bestämmelse som ålägger de upphandlande myndigheterna att inrapportera tilldelade koncessioners "värde" under året, då begreppet värde är för otydligt definierat.

Bakgrund
Den 26 februari 2014 beslutades Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU om upphandling till enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster. Utredningen har tidigare lämnat förslag på hur dessa bestämmelser ska genomföras i svensk rätt i delbetänkandet Nya regler om upphandling (SOU 2014:51) och i Ds 2014:25. Landstinget har tidigare lämnat yttrande i dessa ärenden.

Tillsammans med de två ovan nämnda direktiven antogs även samma dag Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU om tilldelning av koncessioner, förkortat LUK-direktivet. Utredningen lämnar således sin analys och sitt förslag till hur LUK-direktivet bör genomföras i svensk rätt genom slutbetänkandet En lag om upphandling av koncessioner, SOU 2014:69.

Överväganden
Flertalet av direktivens bestämmelser är obligatoriska för medlemsstaterna att genomföra. Förvaltningen har i dessa fall inte kommenterat införandet av dessa obligatoriska bestämmelser, då de är väl avvägda och ändamålsenliga. Dock finns i några fall en större frihetsgrad för medlemsländerna, bland annat avseende upphandlingar under tröskelvärdet. I detta fall anser förvaltningen att de skäl som utredningen anger för att ändå reglera området, på samma sätt som området för sociala tjänster och andra särskilda tjänster, inte är i proportion till den ytterligare komplexitet regelverket behäftas med. Förvaltningen avstyrker förslaget att införa bestämmelser för upphandlingar utanför det direktivstyrda området samt även att införa en bestämmelse som ålägger de upphandlande myndigheterna att inrapportera tilldelade koncessioners "värde" under året, då begreppet värde är för otydligt definierat.

Förvaltningen har berett trafikförvaltningen och Locum AB tillfälle att lämna synpunkter på remissyttrandet.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Beslutet föranleder inga ekonomiska konsekvenser för landstinget.

Miljökonsekvenser av beslutet

I enlighet med landstingets Miljöpolitiska program 2012-2016 har hänsyn till miljön beaktats och slutsatsen är att det inte är relevant med en miljökonsekvensbedömning i detta ärende.

Toivo Heinsoo
Landstingsdirektör

Anne Rundquist
Chefsjurist

Landstingsstyrelsen | FÖRSLAG TILL YTTRANDE | Diarienummer LS 1410-1129

Socialdepartementet

Yttrande över slutbetänkandet En lag om upphandling av koncessioner (SOU 2014:69)

Sammanfattning

- Stockholms läns landsting (nedan landstinget) avstyrker utredningens förslag att utöver de bestämmelser som finns i LUK-direktivet införa en reglering om upphandling av koncessioner under tröskelvärdet i svensk rätt.
- Landstinget tillstyrker och välkomnar utredningens förslag att överväga att i LOU införa lagvalsregler som avser all konkurrens mellan de olika upphandlingsreglerna.
- Landstinget avstyrker utredningens förslag för hur bestämmelserna om tilldelning av koncession av sociala tjänster och andra särskilda tjänster genomförs i svensk rätt.
- Landstinget avstyrker utredningens förslag att införa en bestämmelse som ålägger de upphandlande myndigheterna att lämna uppgift om värdet av de koncessioner som myndigheten har tilldelat enligt denna lag.
- Landstinget hänvisar även i relevanta delar till de synpunkter som har lämnats i Nya regler om upphandling, SOU 2014:51 samt Ds 2014:25.

Icke direktivstyrda bestämmelser (p. 5.2.5)

Lagen ska innehålla bestämmelser om upphandlingar av koncessioner som understiger tröskelvärdet
Landstinget avstyrker utredningens förslag att utöver de bestämmelser som finns i Europarlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU tilldelning av koncessioner, förkortat LUK-direktivet, införa en reglering om upphandling av koncessioner under tröskelvärdet i svensk rätt. Som skäl för att införa nationella bestämmelser uppger utredningen att den vill uppnå enhetlighet i regelverket, trots att dessa regler inte ska vara lika detaljerade som de över tröskelvärdet, samt att upphandlingar av koncessioner även under tröskelvärdena är en viktig del i upphandlande myndigheters upphandlingar. Landstinget anser inte att enhetlighet uppnås genom att införa denna reglering. Därutöver torde upphandling av koncessioner utgöra en begränsad del av de upphandlingar som de upphandlande myndigheterna genomför och sådana upphandlingar under tröskelvärdet torde utgöra en ännu mindre del, eftersom koncessioner till sin natur är större projekt. Att för en upphandlingsform som används så begränsat och i sällan förekommande fall av de upphandlande myndigheterna införa en egen reglering synes onödigt och medför inte en förenkling av regelverket. Därtill bör beaktas att EU har utrett och enats om ett tröskelvärde för när upphandling av koncessioner ska omfattas av direktivbestämmelserna. Det är en fördel att även Sverige avstår att reglera mer än nödvändigt under detta tröskelvärde, för att på så vis bidra till enhetlighet inom EU.

Allmänt om LOU:s företräde (p. 5.4.5)

Landstinget tillstyrker och välkomnar utredningens förslag att i lämpligt sammanhang överväga om det inte vore en bättre ordning att i LOU införa lagvalsregler som avser all konkurrens mellan de olika upphandlingsreglerna. En sådan lösning kan kompletteras med hänvisningsbestämmelse i respektive upphandlingslag. Landstinget instämmer i att en sådan lagteknisk lösning är att föredra framför att i respektive upphandlingslag införa lagvalsregler. Det sistnämnda leder till att regelverken blir svåra att överblicka.

Frihet att organisera förfarandet (p. 7.1)

Landstinget tillstyrker utredningens förslag att i lagen införa en bestämmelse som anger att upphandlande myndigheter ska vara fria att organisera förfarandet så länge principerna och bestämmelserna i lagen i övrigt följs. Enligt LUK-direktivet och enligt utredningens förslag ska dock ett flertal förfarandegarantier införas, vilket begränsar denna frihet. Då dessa bestämmelser inte är fakultativa och har syftet att i huvudsak säkerställa att principerna om likabehandling och öppenhet inte överträds, får det accepteras att friheten i praktiken begränsas av dessa.

Regler för det ej direktivstyrda området och för sociala tjänster och andra särskilda tjänster (p.9)

Sociala tjänster och andra särskilda tjänster
Landstinget avstyrker utredningens förslag att för upphandlingar utanför det direktivstyrda området och för upphandlingar av sociala tjänster eller andra tjänster införa ett så kallat enklare system. Enligt det ovan sagda (p. 5.2.5) delar inte landstinget utredningens uppfattning om behovet att införa regleringar utöver vad LUK-direktivet kräver.

Avseende sociala tjänster och andra särskilda tjänster framgår av artikel 19 LUK-direktivet att dessa endast omfattas av de skyldigheter som följer av artiklarna 31.3, 32, 46 och 47. Landstinget anser således att ett sådant enklare system enbart ska gälla för sociala tjänster och andra särskilda tjänster och att detta ska begränsas till vad som krävs för att uppfylla bestämmelserna i LUK-direktivet.

Direktupphandling
Landstinget tillstyrker utredningens förslag att inte införa särskilda regler om direktupphandling i LUK. Behovet av dylika bestämmelser torde vara obefintligt, eller i vart fall mycket begränsat.

Rättsmedel, tillsyn och övervakning (p.10)

Statistikinsamling
Landstinget avstyrker utredningens förslag att införa en bestämmelse som ålägger de upphandlande myndigheterna att lämna uppgift om värdet av de koncessioner som myndigheten eller enheten har tilldelat under denna lag

under ett år (enligt 18 kap 6 § i den föreslagna lagen om upphandling av koncessioner, LUK). Begreppet ”värde” av en koncession är otydligt. Såsom kravet är formulerat i förslaget torde det avse hela koncessionens värde, vilket dels består av ersättningar till leverantören från den upphandlande myndigheten, men även de belopp som de som nyttjar koncessionen erlägger direkt till leverantören. Dessa belopp har inte den upphandlande myndigheten tillgång till och kan således inte uppge. Begreppet ”värde” kan således tolkas olika och med den formuleringen riskerar svaren att avse olika saker. Statistiken riskerar således att inte få tillräckligt hög kvalitet för att kunna användas. Utredningen konstaterar på sid. 196-197 i slutbetänkandet det problematiska med att ange värdet på en koncession och konstaterar att nettokostnaden för den offentliga sektorn likväl kan vara ett värde. Vidare skriver utredningen att de valt att föreslå att myndigheten ”ska uppge den totala summan av de utbetalningar den gjort under året”. Detta är dock inte vad som står i lagförslaget (se ovan). Är detta ett skrivfel? I annat fall måste, för det fall förslaget i denna del genomförs, begreppet ”värde” förtydligas i författningskommentaren, så att de upphandlande myndigheterna uppger samma sak.

Ankom
Stockholms läns landsting
2014 -10- 15
Dnr LS 1410-1129

Sammanfattning

I delbetänkandet, SOU 2014:51, redovisade Genomförandeutredningen författningsförslag som syftade till att genomföra delar av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG. I departementspromemorian Nya regler om upphandling, Ds 2014:25, föreslås en ny lag om offentlig upphandling och en ny lag om upphandling inom försörjningssektorerna. I promemorian har Genomförandeutredningens författningsförslag införts i dessa nya lagar, som alltså utgör en sammanhållen version av det utredningsarbete som genomförts inom Regeringskansliet och av Genomförandeutredningen.

I utredningens uppdrag ingick även att överväga en lag om upphandling av koncessioner i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner, vilket direktiv innehåller regler om tilldelning av byggkoncessioner och tjänstekoncessioner. I nu föreliggande slutbetänkande redovisar utredningen sitt förslag till en sådan lag.

Frågan om direktivreglering av förfarandet vid tilldelning av koncessioner har varit föremål för kommissionens överväganden under lång tid. Tidigare försök att åstadkomma sådana direktiv har inte kunnat slutföras. Först genom parlamentets och rådets beslut under våren 2014 föreligger ett sådant direktiv.

Direktivet omfattar tilldelning av både byggkoncessioner och tjänstekoncessioner. Det som är utmärkande för en koncession är att vederlaget för anskaffningen utgörs av rätten att utnyttja

byggnadsverket eller tjänsterna som är föremål för koncessionen eller av dels en sådan rätt, dels betalning. Det är alltså fråga om en överenskommelse med en leverantör om att denne får möjlighet att ta betalt för sin leverans genom att helt eller delvis få ersättning för den genom t.ex. att ta ut en avgift från dem som nyttjar byggnadsverket eller tjänsten. Ett exempel kan vara att en entreprenör anlagt en väg och tar ut vägavgift eller att en restaurang åtagit sig att t.ex. driva en personalmatsal hos en myndighet och har möjlighet att ta betalt av restaurangens gäster.

Byggkoncessionerna har redan tidigare varit i någon mån direktivreglerade genom direktivet om offentlig upphandling, vilket genomförts genom nu gällande lag om sådan upphandling. Tjänstekoncessionerna är däremot uttryckligen undantagna från nu gällande upphandlingsdirektiv, men omfattas dock av de allmänna principerna för upphandling vilka härleds ur fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Genom nu föreliggande direktiv kommer emellertid både bygg- och tjänstekoncessioner att utsättas för viss särreglering vad avser tilldelning av sådana koncessioner.

Direktivet har samma struktur som övriga direktiv inom skilda upphandlingsområden. Vad som dock är ett tydligt särdrag hos direktivet är att det inte innehåller några detaljerade regler över huvud taget utan i stället ger de upphandlande myndigheterna och enheterna full frihet att organisera förfarandet för val av koncessionshavare i enlighet med de allmänt hållna reglerna i direktivet. Dessa regler går i huvudsak ut på att EUF-fördragets allmänna principer ska iakttas, dvs. om likabehandling, icke-diskriminering, ömsesidigt erkännande, öppenhet och proportionalitet. Genom direktivet kommer också upphandling av koncessioner att kunna bli föremål för överprövning i enlighet med vad som anges i specialregleringen därom, dvs. enligt de s.k. rättsmedelsdirektiven.

Vad gäller förfarandet är det alltså myndigheten eller enheten som har att bestämma hur detta ska gå till, så länge de allmänna principerna iakttas. Däremot är det ett oavvisligt krav att principen om öppenhet iakttas genom att tilldelningen dels offentliggörs i förväg, dels att tilldelningsbeslutet också offentliggörs samt slutligen resultatet av förfarandet.

Trots att det är fråga om direktivregler som innefattar endast grundläggande och allmänna hänsyn har direktivet gjorts tillämpligt

endast för sådana tilldelningar som uppgår minst till ett tröskelvärde om 5 186 000 euro, dvs. drygt 45 mnkr. Vad gäller vissa s.k. sociala tjänster och andra sådana tjänster av mera personlig natur gäller enligt direktivet endast reglerna om offentliggörande och rättsmedel. Direktivet innefattar också undantag för vissa verksamheter inom t.ex. elektronisk kommunikation, vatten och verksamheter som är direkt konkurrensutsatta.

Eftersom det är fråga om ett självständigt direktiv för koncessioner genomförs reglerna i konsekvens med tidigare lagstiftningsarbete genom en särskild slag, på samma sätt som sedan år 2007 gäller för upphandling av varor m.m. (LOU), för upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) och sedan 2011 för upphandling inom försvars- och säkerhetsområdet (LUFS). Utredningen föreslår alltså att direktivet genomförs genom en särskild lag om upphandling av koncessioner (LUK). Lagtexten utgör ett så direktivnära genomförande som möjligt. LUK ansluter därutöver också helt till den lagtekniska struktur som förestavas av de nya upphandlingslagar som föreslås i departementspromemorian Ds 2014:25.

Mycket av det som LUK innehåller motsvarar alltså vad som föreslås gälla också för övriga upphandlingsområden vad avser allmänna principer, uteslutning av leverantörer, val av anbud, och miljöhänsyn och sociala hänsyn samt hänsyn till arbetsrättsliga förhållanden och villkor.

Eftersom direktiven – och alltså också LUK – dock innebär att det för koncessionsupphandlingens del inte finns några detaljerade förfaranderegler ens för sådana upphandlingar som uppgår till eller överstiger det betydande tröskelvärde som nämnts ovan har utredningen funnit att det inte vore ändamålsenligt att föreslå en motsvarighet till dagens regler för s.k. direktupphandling som gäller för övriga upphandlingsområden och som avser dels upphandlingar under tillämpligt tröskelvärde, dels vissa särskilda tjänster. Det innebär att utredningen föreslår endast grundläggande regler för förfarandet också avseende sådan upphandling.

I de nya upphandlingsregler som föreslagits i utredningens delbetänkande och i departementspromemorian lämnas utrymme för upphandlande myndigheter och enheter att vid upphandlingar ta miljöhänsyn och sociala hänsyn m.m. på ett tydligare sätt än vad som redan gäller i dag. Det synes rimligt att bedöma att det

utrymme som redan tidigare funnits nu i direktivet dels tydligare utformats, dels blivit större. Motsvarande större utrymme har överförts från direktivet till det i detta slutbetänkande föreliggande förslaget.

LUK utgör alltså ytterligare en upphandlingslag, med avvikelser från de övriga upphandlingslagarna endast i de avseenden som huvudsakligen föranleds direkt av direktivets ordalydelse. Reglerna i övriga delar motsvarar vad som också föreskrivs i de andra upphandlingslagarna, vilket bl.a. innebär att den direktivbundna specialregleringen beträffande överprövning, upphandlingsskadeavgift m.m. blir tillämplig för upphandling av koncessioner.