

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om offentlig upphandling och koncession och lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om offentlig upphandling och koncession och lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (RP 102/2023 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- ledande sakkunnig Riikka Hietanen, arbets- och näringsministeriet
- marknadsrättsdomare Markus Ukkola, marknadsdomstolen
- utredningschef Elisa Haatainen, Konkurrens- och konsumentverket
- ledande jurist Eeva-Riitta Högnäs, Finlands Kommunförbund
- jurist Maarit Päivike, Hansel Ab
- ledande expert Annaliisa Oksanen, Finlands näringsliv rf
- professor Tomi Voutilainen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- finansministeriet
- högsta förvaltningsdomstolen
- Folkpensionsanstalten
- Helsingfors stad
- Centraförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- Byggnadsindustrin RT rf
- Företagarna i Finland rf
- Teknologiindustrin rf.

Inget yttrande av

- justitieministeriet.

Betänkande EkUB 2/2024 rd

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det ändringar i lagen om offentlig upphandling och koncession, det vill säga den så kallade upphandlingslagen, och i lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster, det vill säga den så kallade försörjningslagen.

Genom de ändringar som föreslås i upphandlingslagen och försörjningslagen beaktas ändringarna i Europeiska unionens lagstiftning om annonsering av upphandlingar. Dessutom föreslås det att den tidsfrist som gäller Konkurrens- och konsumentverkets upphandlingstillsyn ändras.

Vidare föreslås det att den brist i försörjningslagens ordalydelse som upptäckts vid Europeiska kommissionens granskning ska korrigeras.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund och mål

Regeringen lämnade den 14 december 2023 riksdagen en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om offentlig upphandling och koncession (nedan *upphandlingslagen*) och lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (nedan *försörjningslagen*). Syftet med förslaget är att effektivisera upphandlingstillsynen genom att säkerställa att Konkurrens- och konsumentverket får tillräckligt med tid att bedöma lagenligheten i enskilda direktupphandlingar och att i samband med det göra en framställning om påföljdsavgift till marknadsdomstolen. Vidare föreslås det att bestämmelserna om annonsering av upphandlingar i upphandlingslagen och försörjningslagen ändras så att de motsvarar de reformer av annonseringen av upphandlingar som genomförts genom Europeiska kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/1780. Det föreslås också att försörjningslagens tillämpningsområde i fråga om energiförsörjning preciseras så att det stämmer överens med EU:s försörjningsdirektiv.

Ekonomiutskottet anser att de ändringar som föreslås i propositionen är motiverade. Utskottet tillstyrker dem med motiveringen nedan och med de tekniska korrigeringar som framgår av detaljmotiveringen.

Bedömning av de viktigaste förslagen

Konkurrens- och konsumentverkets framställning till marknadsdomstolen om påförande av påföljdsavgift vid lagstridig direktupphandling som överstiger EU:s tröskelvärden

Enligt upphandlingslagen ankommer tillsynen över lagenligheten vid offentlig upphandling på Konkurrens- och konsumentverket. Tillsynen gäller i synnerhet direktupphandling som överstiger tröskelvärdena enligt EU:s upphandlingsdirektiv samt sådan upphandling som kan jämföras med direktupphandling och där förfarandet varit grovt felaktigt eller diskriminerande. Konkurrens- och konsumentverket kan ta upp ett ärende till prövning antingen utifrån en begäran om åt-

Betänkande EkUB 2/2024 rd

gärder som lämnats in till verket eller på eget initiativ. Om det rör sig om lagstridig direktupphandling som överstiger EU:s tröskelvärden och det redan har ingåtts ett upphandlingskontrakt, kan marknadsdomstolen på framställning av Konkurrens- och konsumentverket döma ut en påföljdsavgift för den upphandlande enheten.

Enligt 141 § 2 mom. i den gällande upphandlingslagen ska Konkurrens- och konsumentverket göra en framställning om påföljdsavgift inom sex månader från det att upphandlingskontraktet har ingåtts. Konkurrens- och konsumentverkets utredningsåtgärder avbryter tidsfristen på sex månader, varefter tidsfristen börjar löpa på nytt från början. I propositionen föreslås det att tidsfristen för framställning om påföljder förlängs till tolv månader i stället för nuvarande sex månader. Det anses nödvändigt för att Konkurrens- och konsumentverket tillräckligt effektivt ska kunna fullgöra sina tillsynsuppgifter i fråga om lagstridiga och ekonomiskt betydande direktupphandlingar.

Enligt propositionen och flera sakkunnigyttranden är den gällande tidsfristen på sex månader inte tillräcklig, särskilt i omfattande och komplicerade ärenden. Utredning av fakta och hörande av parterna på behörigt sätt kräver ofta en stor del av tiden, och Konkurrens- och konsumentverket hinner därför inte göra en omsorgsfull rättslig bedömning av ärendet och en framställning om påföljdsavgift till marknadsdomstolen. Tidsfristen är i synnerhet för kort i de fall då det finns brister i den upphandlande enhetens avtalshantering och enheten inte inom en skälig tid förmår lämna de uppgifter som begärts för utredning av ärendet.

Enligt 141 § i upphandlingslagen kan Konkurrens- och konsumentverket göra en framställning till marknadsdomstolen endast om ett upphandlingskontrakt redan har ingåtts i ärendet. Sakkunniga har dock påpekat för utskottet att det vid lagstridig direktupphandling inte alltid ingås ett skriftligt upphandlingskontrakt. I dessa situationer får tillsynsmyndigheten och andra potentiella anbudsgivare kännedom om direktupphandlingar och väsentliga avtalsändringar med fördröjning, ofta först när tidsfristen på sex månader för framställning om påföljdsavgift redan har löpt ut. I sådana situationer hinner Konkurrens- och konsumentverket inte inom utsatt tid vidta åtgärder för att utreda ärendet och avbryta tidsfristen, och det är också för sent att göra en framställning om påföljdsavgift till marknadsdomstolen.

I några sakkunnigyttranden har man motsatt sig förslaget och lyft fram att en förlängning av tidsfristen skulle innebära att det för de upphandlande enheterna för en ännu längre tid än i nuläget skulle vara oklart huruvida de kan använda det upphandlingskontrakt som de ingått. Enligt sakkunnigyttrandena kan den tidsfrist som föreslås i propositionen leda till oskäligen situationer med tanke på rättssäkerheten och ordnandet av den upphandlande enhetens verksamhet. I ett sakkunnigyttrande lyfts det fram att man i stället för att förlänga tidsfristen för framställning till marknadsdomstolen bör bedöma hur ändamålsenlig och effektiv Konkurrens- och konsumentverkets praxis för utredning och hörande är och om resurserna är tillräckliga.

Ekonomiutskottet anser det befogat att tidsfristen förlängs. Utskottet påpekar att förslaget endast gäller lagstridig direktupphandling som överstiger EU:s tröskelvärden. Direktupphandling är upphandling som genomförs utan anbudsförfarande, och enligt upphandlingslagen är direktupphandling tillåten endast i vissa få undantagsfall, som uttömmande räknas upp i 40 § i lagen. Sådana fall är till exempel att det är absolut nödvändigt att ingå ett kontrakt på grund av synnerlig

Betänkande EkUB 2/2024 rd

brådska till följd av omständigheter som den upphandlande enheten inte har kunnat förutse eller att det vid ett anbudsförfarande som ordnats i enlighet med lagen inte har kommit in några anbudsansökningar. Utskottet vill också betona att det i förslaget är fråga om upphandling som överstiger tröskelvärdena enligt EU:s upphandlingsdirektiv, det vill säga offentliga satsningar som är av ett betydande ekonomiskt värde.

Med hänvisning till sakkunnigyttrandena påpekar utskottet också att den upphandlande enheten i sådana situationer avsevärt kan förbättra sitt rättsskydd och öka den allmänna rättssäkerheten genom att i enlighet med 58 § i upphandlingslagen annonsera om den planerade direktupphandlingen innan kontraktet ingås. Om det har annonserats om direktupphandling med stöd av 58 § i upphandlingslagen och besvär inte anförs inom 14 dagar efter det att annonsen har publicerats, vinner direktupphandlingen laga kraft och upphandlingskontraktets bindande verkan kan inte längre påverkas genom sökande av ändring. En direktupphandlingsannons hindrar också Konkurrens- och konsumentverket från att göra en framställning till marknadsdomstolen enligt 141 § i upphandlingslagen. Enligt den gällande lagen är det frivilligt att annonsera om direktupphandling. Målsättningen enligt regeringsprogrammet för regeringen Orpo är dock att det ska bli obligatoriskt enligt lag att annonsera om direktupphandling och att försummelse av annonseringen ska leda till sanktioner.

I 141 § 3 mom. i upphandlingslagen föreskrivs det om situationer där samma upphandling tas upp till prövning i marknadsdomstolen både på framställning av Konkurrens- och konsumentverket och med anledning av besvär som anförts av en eller flera enskilda aktörer. I propositionen föreslås det att bestämmelsen preciseras så att Konkurrens- och konsumentverket inte kan göra en framställning, om ärendet redan är anhängigt vid eller har avgjorts hos marknadsdomstolen med anledning av besvär. Dessutom förtydligas bestämmelsen om gemensam behandling av framställningar och besvär i den gällande lagen så att marknadsdomstolen inte längre är skyldig att behandla Konkurrens- och konsumentverkets framställning gemensamt med de besvär som anförts i samma ärende, om besvären har kommit in för sent eller återkallats. Utskottet håller med om det som sakkunniga framfört, det vill säga att det med tanke på rättssäkerheten är motiverat att lagen förhindrar överlappande och onödiga domstolsprövningar och domstolsbeslut som gäller samma upphandling. Utskottet anser också att det på det sätt som föreslås i propositionen är motiverat att behandla Konkurrens- och konsumentverkets framställning och besvär som anförts i samma ärende gemensamt, när det gör behandlingen av upphandlingsärenden i marknadsdomstolen smidigare.

Bestämmelser om annonsering av upphandlingar

Det föreslås att 59 § och 60 § 3 mom. i upphandlingslagen samt 63 § och 64 § 3 mom. i försörjningslagen ändras så att de motsvarar de reformer av annonseringen av upphandlingar som genomförts genom Europeiska kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/1780 (nedan kommissionens reform av standardformulären). Det föreslås att de ändringar som behövs genomförs så att hänvisningarna till kommissionens genomförandeförordningar om annonsering av upphandlingar ändras i ovannämnda bestämmelser.

Sakkunniga har ställt sig positivt till ändringarna och ansett dem vara motiverade. I några sakkunnigyttranden konstateras det dock att genomförandet av kommissionens reform av standardfor-

Betänkande EkUB 2/2024 rd

mulären förutsätter preciseringar också i 58 § och 60 § 1 mom. i upphandlingslagen och i 62 § och 64 § 1 mom. i försörjningslagen. Enligt uppgifter från arbets- och näringsministeriet stämmer bestämmelserna i den gällande lagen till dessa delar överens med EU:s upphandlingsdirektiv och motsvarar också den indelning och terminologi som används i gränssnittet Hilma för publicering av upphandlingsannonser. I 58 § i upphandlingslagen anges det i vilka situationer en upphandlingsannons ska publiceras, och enligt arbets- och näringsministeriets redogörelse medför kommissionens reform av standardformulären inga ändringar i denna annonseringsskyldighet. I 60 § i upphandlingslagen anges i sin tur de standardformulär som meddelandet ska publiceras på. I EU:s nya förordning om standardformulär kategoriseras formulären på ett annat sätt än i den tidigare förordningen om standardformulär, men det har till exempel inte gjorts några nämnvärda ändringar i annonsernas namn och antal. Ekonomiutskottet anser utifrån en utredning från arbets- och näringsministeriet att ändringsförslagen och sättet att genomföra dem är motiverade. Utskottet betonar dock vikten av att annonseringen av upphandlingar är smidig och öppen. Det är viktigt att man följer hur ändringarna fungerar i praktiken och vidtar behövliga åtgärder om det uppstår behov av preciseringar.

Tillämpningen av försörjningslagen i fråga om energiförsörjning

I propositionen föreslås det också att den brist i 6 § i försörjningslagens ordalydelse som upptäckts vid Europeiska kommissionens granskning ska korrigeras. Det föreslås att 5 mom. ändras så att tillämpningsområdet för försörjningslagen utöver prospektering efter och brytning av torv också omfattar prospektering efter och utvinning av andra fasta bränslen samt utvinning av olja eller gas. Utskottet anser att förslaget är motiverat för att säkerställa att bestämmelsen stämmer överens med EU:s upphandlingslagstiftning.

DETALJMOTIVERING

1. Lagen om ändring av lagen om offentlig upphandling och koncession

59 §. Skyldighet att använda EU:s standardformulär och gemensamma terminologi vid offentlig upphandling (CPV). Utskottet föreslår att ”viitenimikkeistö” ändras till ”hankintanimikkeistö” i paragrafrubriken i den finska texten i enlighet med den terminologi som används inom EU:s upphandlingslagstiftning. Utskottet föreslår dessutom en teknisk korrigering i 1 mom. i den finska texten. Ändringarna påverkar inte den svenska texten.

60 §. Publicering av upphandlingsannonser. Utskottet föreslår en teknisk korrigering i 3 mom. i den finska texten. Den svenska texten påverkas inte.

141 §. Konkurrens- och konsumentverkets framställning till marknadsdomstolen. Utskottet föreslår en precisering i 3 mom. enligt vilken Konkurrens- och konsumentverket inte kan göra den framställning som avses i 1 mom., om ärendet redan är anhängigt eller har avgjorts vid marknadsdomstolen till följd av besvär.

Betänkande EkUB 2/2024 rd

2. Lagen om ändring av lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster

63 §. Skyldighet att använda EU:s standardformulär och gemensamma terminologi vid offentlig upphandling (CPV). Utskottet föreslår en teknisk korrigering i 1 mom. i den finska texten. Den svenska texten påverkas inte.

64 §. Publicering av upphandlingsannonser. Utskottet föreslår en teknisk korrigering i 3 mom. i den finska texten. Den svenska texten påverkas inte.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1 och 2 i proposition RP 102/2023 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av lagen om offentlig upphandling och koncession

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016) **den finska språkdräkten i rubriken för 59 § och** 59 § 1 mom., 60 § 3 mom. och 141 § 2 och 3 mom. som följer:

59 §

Skyldighet att använda EU:s standardformulär och gemensamma terminologi vid offentlig upphandling (CPV)

De annonser som avses i 58 § ska göras på de standardformulär som fastställts i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/1780 om fastställande av standardformulär för offentliggörande av meddelanden om offentlig upphandling och om upphävande av genomförandeför-

Betänkande EkUB 2/2024 rd

ordning (EU) 2015/1986 ("eForms"), nedan *förordningen om standardformulär*. I annonserna ska finnas den information som anges i bilaga V till upphandlingsdirektivet.

60 §

Publicering av upphandlingsannonser

Övriga EU-annonser som fastställs genom förordningen om standardformulär ska avfattas direkt på den webbplats på adressen <https://simap.ted.europa.eu> som drivs av Europeiska unionens publikationsbyrå, på de standardformulär som fastställts av Europeiska kommissionen. En kopia av annonsen ska i statistikföringssyfte sändas till den instans som arbets- och näringsministeriet meddelat.

141 §

Konkurrens- och konsumentverkets framställning till marknadsdomstolen

Den framställning som avses i 1 mom. ska göras inom 12 månader från det att upphandlingskontraktet har ingåtts. Konkurrens- och konsumentverkets utredningsåtgärder avbryter preskriptionstiden, varefter en ny preskriptionstid börjar löpa.

Konkurrens- och konsumentverket kan inte göra den framställning som avses i 1 mom. om ärendet redan är anhängigt eller har avgjorts vid marknadsdomstolen till följd av besvär. Om ett besvär som gäller samma upphandling blir anhängigt vid marknadsdomstolen under den tid det ärende som Konkurrens- och konsumentverkets framställning gäller är anhängigt och besväret inte avvisas eller behandlingen av ärendet inte förfaller, ska framställningen och besväret avgöras vid samma behandling.

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag

om ändring av lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (1398/2016) 6 § 5 mom., 63 § 1 mom. och 64 § 3 mom. som följer:

6 §

Energiförsörjning

Denna lag tillämpas på verksamhet som avser utnyttjande av ett geografiskt område för prospektering efter eller brytning av bräntorv eller prospektering efter eller utvinning av andra fasta bränslen ur marken eller utvinning av olja eller gas.

63 §

Skyldighet att använda EU:s standardformulär och gemensamma terminologi vid offentlig upphandling (CPV)

De annonser som avses i 62 § ska göras på de standardformulär som fastställts i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/1780 om fastställande av standardformulär för offentliggörande av meddelanden om offentlig upphandling och om upphävande av genomförandeförordning (EU) 2015/1986 ("eForms"), nedan *förordningen om standardformulär*. I annonserna ska finnas den information som anges i bilagorna VI, X, XI och XII till försörjningsdirektivet.

64 §

Publicering av upphandlingsannonser

Övriga EU-annonser som fastställs genom förordningen om standardformulär ska avfattas direkt på den webbplats på adressen <https://simap.ted.europa.eu> som drivs av Europeiska unionens publikationsbyrå, på de standardformulär som fastställts av Europeiska kommissionen. En kopia

Betänkande EkUB 2/2024 rd

av annonsen ska i statistikföringssyfte sändas till den instans som arbets- och näringsministeriet meddelat.

— — — — —

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors 7.3.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Sakari Puisto saf
vice ordförande Ville Kaunisto saml
medlem Noora Fagerström saml
medlem Kaisa Garedeu saf
medlem Lotta Hamari sd
medlem Antti Kangas saf
medlem Mai Kivelä vänst
medlem Katri Kulmuni cent
medlem Helena Marttila sd
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Oras Tynkkynen gröna
medlem Sinuhe Wallinheimo saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Juha Viitala sd
ersättare Pauli Aalto-Setälä saml
ersättare Juha Mäenpää saf.

Sekreterare var

utskottsråd Johanna Rihto-Kekkonen.