

## JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 36/2010 rd

### Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om strukturstöd till jord- bruket och av 6 § i lagen om offentlig upphand- ling

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 8 december 2010 en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om strukturstöd till jordbruket och av 6 § i lagen om offentlig upphandling (RP 294/2010 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning.

##### *Utlåtande*

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (GrUU 63/2010 rd) återges efter betänkandet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Katriina Pessa, jord- och skogsbruksministeriet
- lagstiftningsråd Jyri Inha, finansministeriet
- överinspektör Niina Hannonen, arbets- och näringsministeriet
- direktör Seppo Aaltonen, Maa- ja metsätölkoustuottajain Keskusliitto MTK ry
- utvecklingschef Ari Enroth, ProAgria Maa-seutukeskusten Liitto.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- justitieministeriet
- Landsbygdsverket
- Handelsträdgårdsförbundet
- Svenska Lantbruksproducenternas Central-förbund SLC.

#### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i lagen om strukturstöd till jordbruket och lagen om offentlig upphandling. Ändringarna gäller upphandlingsförfarandet för stödda investeringar vid gårdsbruksenheter. Upphandlingsförfarandet enligt lagen om offentlig upphandling ska iakttas inte bara i offentliga samfunds upphandling utan också i sådan upphandling vid upphandlande enheter där upphandlaren av offentliga samfund har fått stöd som uppgår till mer än 50 procent av

upphandlingens värde. Detta gäller också gårdsbruksenheter nas investeringar

Lagen om strukturstöd till jordbruket föreslås bli ändrad på så sätt att upphandlingsförfarandet enligt lagen om offentlig upphandling tillämpas enbart på upphandling där investeringsbeloppet överstiger de EU-tröskelvärden som anges i lagen om offentlig upphandling. Vid upphandling där dessa tröskelvärden inte nås ska ett förfarande enligt lagen om strukturstöd till jordbruket iakttas. Dessutom slopas möjligheten för an-

budsgivare som har lämnat in konkurrerande anbud att föra upphandlingsärendet till marknadsdomstolen i fråga om upphandling som understiger EU-tröskelvärdena. Den förlorande parten i anbudsförfarandet ska emellertid kunna anmäla förfarandet som parten anser vara felaktigt till

närings-, trafik- och miljöcentralen. Den som beviljar stödet ska besluta hur de upplysningar man får om upphandlingsförfarandet påverkar det beviljade stödet. Svar ska alltid ges på anmälan.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Allmän motivering*

Utskottet noterar att 1 § i lagen om offentlig upphandling (348/2007), nedan kallad upphandlingslagen, föreskriver att statliga och kommunala myndigheter och övriga upphandlande enheter ska konkurrensutsätta sin upphandling så som föreskrivs i den lagen. Enligt 2 § 1 mom. i samma lag ska den upphandlande enheten utnyttja befintliga konkurrensförhållanden, behandla deltagarna i upphandlingsförfarandet på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt förfara öppet och med beaktande av proportionalityskraven.

I upphandlingslagens 6 § 1 mom. räknas de upphandlande enheter upp som avses i lagen. Utöver statliga och kommunala myndigheter avses som upphandlande enhet också varje upphandlare, om upphandlaren för upphandlingen har fått understöd av en av de avsedda upphandlande enheterna till ett belopp som överstiger hälften av upphandlingens värde. I 7—10 § finns bestämmelser om vissa undantag från tillämpningen av upphandlingslagen. Till dessa hör inte situationer där stöddagaren är jordbrukare som fått statligt stöd för en investering.

Utskottet påpekar att 20 § 1 mom. i lagen om om strukturstöd till jordbruket (1476/2007) säger att lagen om offentlig upphandling gäller i fråga om användning av stöd för köp av varor och tjänster samt för upplåtande på entreprenad. Enligt samma moment ska stöddagaren lägga fram en utredning om att köpet har skett på det sätt som upphandlingslagen förutsätter. Om villkoren i upphandlingslagen är uppfyllda ska den lagen också tillämpas på jordbrukarens investering.

I 15 § i upphandlingslagen anges vilka upphandlingar lagen inte tillämpas på. Det gäller bland annat upphandlingar som inte överstiger de nationella tröskelvärdena. Däremot är varu- eller tjänsteupphandling, projektupphandlingar eller tjänstekoncessioner där upphandlingens uppskattade värde exklusive mervärdesskatt är minst 30 000 euro upphandlingar som överstiger det nationella tröskelvärdet och då blir upphandlingslagens bestämmelser om sådana upphandlingar tillämpliga. Byggtreprenader och byggkoncessioner överstiger också det nationella tröskelvärdet när upphandlingens uppskattade värde exklusive mervärdesskatt är minst 150 000 euro. Anbudsinfordringar som överstiger de nationella tröskelvärdena ska alltid annonseras via den elektroniska annonseringskanalen Hilma.

I 16 § i upphandlingslagen anges EU-tröskelvärdena, dvs. de tröskelvärden som gäller för att de på upphandlingsdirektivet baserade upphandlingsförfarandena enligt upphandlingslagen ska tillämpas. Vid upphandling som görs av andra än de statliga centralförvaltningsmyndigheterna överskrider dessa tröskelvärden, om upphandlingens värde uppgår till minst 193 000 euro vid upphandling av varor och tjänster och till minst 4 845 000 euro vid byggtreprenader och byggkoncessioner.

Utskottet konstaterar att statsrådet och jord- och skogsbruksministeriet har utfärdat flera förordningar om stödobjekt, stödvillkor och stödförfarande med stöd av lagen om strukturstöd till jordbruket. Det framgår av propositionsmotiven att det intensivaste stödet hittills, delvis på grund av unionslagstiftningen, har kanalisats till bygginvesteringar inom husdjursskötsel, när bestämmelser om stödmedlen årligen har utfär-

dats. Till följd av detta har stöd för 60—70 procent av de stödberättigande kostnaderna kunnat beviljas för bygginvesteringar inom nötkreaturskötsel, hästhushållning, fårskötsel och växthusproduktion. De stödberättigande kostnaderna har dock begränsats så att de styckkostnader som anges i jord- och skogsbruksministeriets förordningar ligger till grund för beräkningen av stödet, om kostnadsförslaget för ett projekt överstiger kostnaderna enligt styckkostnaderna. Följden har blivit att det ibland har varit oklart om upphandlingslagen över huvud taget ska tillämpas, om stödbeloppet har överstigit 50 procent av kostnaderna enligt styckkostnaderna men inte nått upp till 50 procent när det beviljade stödets andel har beräknats utifrån kostnaderna enligt kostnadsförslaget. I sådana fall tillämpas inte upphandlingslagen, men när stöd beviljas till unga jordbrukare, för vilka stödbeloppet kan uppgå till 70 procent av de godtagbara kostnaderna, överstiger det i regel också 50 procent av kostnaderna enligt kostnadsförslaget. Detta är däremot inte nödvändigtvis fallet när det gäller andra sökandes projekt.

Utskottet slår fast att upphandlingslagen är avsedd att utgöra en allmän reglering för att styra förfarandet i situationer där antingen en offentlig aktör eller en privat aktör med helt eller delvis offentliga medel genomför en upphandling. Men eftersom lagen huvudsakligen ska styra de offentliga samfundens upphandlingar, kan tillämpningen av den på privata aktörers upphandlingar orsaka problem. Då samma förfaranden dessutom ska tillämpas på både upphandlingar som nätt och jämnt överstiger 30 000 euro och upphandlingar på flera hundra miljoner euro, har regleringen oundvikligen lett till ett synnerligen tungrott förfarande även när det gäller små anskaffningar. Det framgår av propositionsmotiven att ett villkor om att projekten ska konkurrensupphandlas i enlighet med upphandlingslagen ingår i stödbesluten enligt lagen om strukturstöd till jordbruket, men att de sökande inte till alla delar har känt till det närmare innehållet i denna förpliktelse. I synnerhet har skyldigheten att publicera en annons om upphandlingen i Hilma förbisetts i vissa fall.

Utskottet konstaterar också att det är normal praxis att konkurrensupphandla investeringsprojekt när det gäller byggande på gårdsbruksenheter. Jordbrukarna gör det i regel också på eget initiativ för att investeringen ska bli så ekonomisk och lönsam som möjligt. När man däremot kräver att jordbrukarna ska hantera samma förfarande som offentliga samfund, för vars upphandlingar upphandlingslagen uttryckligen har stiftats, ställer man sådana krav på jordbrukare som ensamma planerar och genomför sina projekt som inte ens upphandlande offentliga samfund alltid är på det klara med hur de ska uppfyllas.

Syftet med propositionen är att lätta upp de krav som ställs på anbudsförfarandet och att på det sättet också minska jordbrukarnas administrativa börda. Men samtidigt är det meningen att genom propositionen även fortsättningsvis sörja för konkurrensupphandling och öppenhet i fråga om stödda investeringar vid gårdsbruksenheter. Utskottet förutsätter att man även i författningarna på lägre nivå och när reformen genomförs i övrigt särskilt går in för att minska jordbrukarnas administrativa börda (*Utskottets förslag till uttalande*).

Därmed anser utskottet det vara nödvändigt att ändra den föreslagna 20 § i lagförslag 1 så att upphandlingslagen inte längre tillämpas på upphandlingar som ligger under EU-tröskelvärdena enligt upphandlingslagen. Med andra ord kommer både de upphandlingar som ligger under de nationella tröskelvärdena och de upphandlingar som visserligen överstiger de nationella tröskelvärdena, men ligger under EU-tröskelvärdena, att ligga utanför upphandlingslagens räckvidd. Däremot kommer upphandlingslagen fortsatt att tillämpas på upphandlingar som överstiger EU-tröskelvärdena, om de övriga kriterierna i den lagen är uppfyllda.

Här vill utskottet påpeka att 20 § 1 mom. i lagen om strukturstöd till jordbruket ändå kommer att innehålla en skyldighet att vid upphandlingar som underskrider EU-tröskelvärdena iakta ett förfarande där man ser till att upphandlingen genomförs ekonomiskt med hänsyn till omfattningen, varaktigheten och arten av den investering eller andra åtgärd som stöds. Stödtagaren

ska även i fortsättningen behandla deltagarna i upphandlingsförfarandet på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt förfara öppet och med beaktande av proportionalitetskraven. Stödtagaren ska lägga fram en utredning om att upphandlingen har skett på det sätt som föreskrivs i det momentet. I princip innebär detta att upphandlingsannonsern fortsatt ska offentliggöras via annonseringskanalen Hilma, men att annonseringsförfarandet ändras. Jordbruksinvesteringarna ska få en egen sektion i Hilma där jordbrukaren kan annonsera innan stöd har beviljats. Om jordbrukaren inte har annonserat, ska närings-, trafik- och miljöcentralen göra det när stödet har beviljats. Utskottet understryker att annonsering även då krävs bara för de upphandlingar där värdet på upphandlingen överstiger 30 000 euro och stödet överstiger 50 procent av kostnaderna enligt kostnadsförslaget. Småskaliga upphandlingar ska dock gå att konkurrensupphandla tämligen fritt. Utskottet anser att egna insatsvaror ska få användas vid stödberättigande investeringar.

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med anmärkningarna ovan och följande ändringsförslag.

### **Detaljmotivering**

#### **Lagförslag 1**

*20 §. Villkor för användning av stöd.* Regeringen föreslår i 1 mom. att en upphandling inte behöver annonseras om dess värde underskrider 30 000 euro. Utskottet föreslår i syfte att göra bestämmelsen konsekvent i förhållande till det föreslagna nya 5 mom. att formuleringen lyder att en upphandling inte behöver annonseras om dess värde är högst 30 000 euro. På motsvarande sätt bör 5 mom. innehålla en bestämmelse om att statsrådet genom förordning får utfärda närmare bestämmelser om de upphandlingar på mer än 30 000 euro som inte behöver annonseras. Med annonsering avses då uttryckligen utannonsering i den elektroniska annonseringskanalen Hil-

ma. Utskottet betonar att bara de upphandlingar på mer än 30 000 euro omfattas av annonseringsplikt där stödet överstiger 50 procent av kostnaderna enligt kostnadsförslaget.

Villkoret om att upphandlingar med ett värde över 30 000 euro ska annonseras öppet skrivs lämpligen in i lag i syfte att göra lagbestämmelserna om stödsystemet tillräckligt klara. På samma sätt bör man i lag skriva in undantaget om att småskaliga byggprojekt inte behöver anbudsupphandlas genom öppen annonsering. Såsom också framgår av propositionen kan sådana upphandlingar, som alltså inte behöver annonseras i Hilma, bestå i bygginvesteringar där upphandlingskostnaderna inte blir så höga som anskaffningar av produktionsbyggnader i genomsnitt eller annars blir låga. I dagens priser kan en sådan gräns anses ligga på ca 150 000 euro, vilket också sägs i propositionsmotiven. Därmed kommer gränsen för annonseringsskyldigheten fortsatt att ligga nära de gränser som tillämpas vid motsvarande upphandlingsförfaranden enligt upphandlingslagen, men samtidigt blir annonseringsförfarandet enklare.

För att principerna för upphandlingsförfarandet när det gäller stödda lantbruksinvesteringar tydlig ska framgå av lagen och inte bara av motiven, anser utskottet det vara motiverat att foga en bestämmelse om dem till 1 mom. Då kommer syftet med upphandlingsförfarandet att framgå av första meningen i momentet och de principer som ska följas vid själva upphandlingen av den bestämmelse som fogas till momentet. Enligt den ska upphandlingen med beaktande av dess kvalitet och kvantitet genomföras så öppet som möjligt och upphandlingskontraktet upprättas på ett med avseende på upphandlingssituationen ändamålsenligt sätt, så att kontraktet och de upphandlingsetapper som lett till kontraktet går att verifiera.

Med hänvisning till vad som sägs om 1 mom. föreslår utskottet att 5 mom. ändras så att ordet "under" ersätts med ordet "över". Enligt det föreslagna 5 mom. ska bestämmelser om annonserings- och upphandlingsförfarandet och om de upphandlingsdokument som ska förvaras utfärdas genom förordning. Med beaktande av sakin-

nehållet föreslår utskottet att bestämmelsen preciseras så att det är statsrådet som utfärdar förordningen.

*40 a §. Anmälan om upphandlingsförfarande som står i strid med villkoren för användningen av stöd.* Den föreslagna paragrafen innehåller bestämmelser om möjlighet för den anbudsgivare vars anbud inte valts i ett anbudsförfarande att låta närings-, trafik- och miljöcentralen kontrollera att upphandlingen gått rätt till. Enligt förslaget ska en sådan anbudsgivare inom viss tid efter att ha fått kännedom om att anbudet förkastats kunna anmäla sin misstanke om ett felaktigt genomfört anbudsförfarande. Anbudsgivaren ska då ha rätt att få ett svar av centralen om huruvida upphandlingen har skett på ett sätt som uppfyller villkoren för utbetalning av stöd. Svaret på en anmälan ska enligt 1 mom. ges efter det att närings-, trafik- och miljöcentralen har behandlat ansökan om utbetalning av stöd som beviljats för upphandlingen. Närmare bestämmelser om hur en ansökan ska behandlas i det fall att utbetalning av stödet inte har sökts inom sex månader från det att anmälan inkommit, utfärdas enligt det föreslagna 2 mom. genom förordning av statsrådet.

Eftersom närings-, trafik- och miljöcentralens svar är tänkt att delvis ersätta det förfarande enligt lagen om offentlig upphandling där den anbudsgivare som förlorat budgivningen får föra saken till marknadsdomstolen måste också detta förfarande lagfästas. En konkurrent vars anbud

inte valts har ingen möjlighet att av stödtagaren få upphandlingsdokumentationen, om inte stödtagaren vill ge ut den. Det är inte ens ändamålsenligt att föreskriva om en skyldighet för stödtagaren att ge ut handlingarna, eftersom de kan innehålla uppgifter som är att anse som en annan anbudsgivares affärshemligheter. Däremot anser utskottet att närings-, trafik- och miljöcentralen bör åläggas en skyldighet att be om dessa uppgifter av stödtagaren, så att den kan behandla anmälan på behörigt sätt och ge ett motiverat svar. Utskottet hänvisar också till grundlagsutskottets utlåtande och föreslår att 2 mom. skrivs om. Enligt omformuleringen ska närings-, trafik- och miljöcentralen be stödtagaren om behövliga uppgifter för att kunna ge svar, om ett svar enligt 1 mom. inte har kunnat ges inom sex månader från det att anmälan kommit in och detta beror på att utbetalning av stödet ännu inte sökts. Dessutom föreslår utskottet att bestämmelserna om att statsrådet genom förordning får utfärda närmare bestämmelser ska utgå.

#### *Utskottets förslag till beslut*

Riksdagen

*godkänner lagförslag 2 utan ändringar,*

*godkänner lagförslag 1 med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och*

*godkänner ett uttalande (Utskottets förslag till uttalande).*

#### *Utskottets ändringsförslag*

### **1.**

## **Lag**

### **om ändring av lagen om strukturstöd till jordbruket**

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i lagen om strukturstöd till jordbruket (1476/2007) 20 § 1 mom., sådant det lyder i lag 1507/2009, samt

fogas till 20 §, sådan den lyder i lag 1507/209, nya 5 och 6 mom. och till lagen en ny 40 a § som följer:

## 20 §

### *Villkor för användning av stöd*

Stödtagaren ska vid användningen av stöd iaktta ett förfarande som säkerställer att upphandling av varor och tjänster samt upplåtande på entreprenad sker så ekonomiskt som möjligt med beaktande av omfattningen, varaktigheten och arten av den åtgärd som stöds. Stödtagaren ska behandla deltagarna i upphandlingsförfarandet på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt förfara öppet och med beaktande av proportionalitetskraven. Om värdet av en upphandling är högst 30 000 euro, behöver upphandlingen inte annonseras. *Andra upphandlingar ska annonseras öppet, med undantag för småskaliga byggprojekt. Upphandlingen ska i förhållande till kvalitet och kvantitet ske så öppet som möjligt och upphandlingskontraktet ska upprättas på ett ändamålsenligt sätt i förhållande till upphandlingssituationen, så att kontraktet och de upphandlingsetapper som lett till kontraktet går att verifiera.* Om stödtagaren är en upphandlande enhet som avses i 6 § 1 mom. 5 punkten i lagen om offentlig upphandling (348/2007) och EU-tröskelvärdena enligt 16 § i samma lag överskrids, ska den lagens bestämmelser om upphandling som överstiger tröskelvärdet tillämpas på upphandlingen. Stödtagaren ska förvara dokument som gäller upphandlingen, beslutet om upphandlingsfrågan inbegripet, i enlighet med bestämmelserna i 21 § om

förvaring av bokföringsmaterial och på begäran lägga fram en utredning om att upphandlingen har skett på det sätt som föreskrivs i detta moment.

Genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om hur upphandlingen ska genomföras, när de EU-tröskelvärden som avses i 1 mom. inte överskrids samt om upphandlingar över 30 000 euro som inte behöver annonseras. *Närmare bestämmelser om annonserings- och upphandlingsförfarandet samt upphandlingsdokument som ska förvaras utfärdas genom förordning av statsrådet.*

(6 mom. som i RP)

## 40 a §

*Anmälan om upphandlingsförfarande som står i strid med villkoren för användningen av stöd*

(1 mom. som i RP)

*Om ett svar enligt 1 mom. inte har kunnat ges inom sex månader från det att anmälan kommit in och om detta beror på att utbetalning av stödet ännu inte sökts, ska närings-, trafik- och miljöcentralen be stödtagaren om behövliga uppgifter för att svar ska kunna ges.*

Ikraftträdandebestämmelsen  
(Som i RP)

### *Utskottets förslag till uttalande*

*Riksdagen förutsätter att man även i författningarna på lägre nivå och när*

*reformen genomförs i övrigt särskilt går in för att minska jordbrukarnas administrativa börda.*

Helsingfors den 8 mars 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jari Leppä /cent  
vordf. Pertti Hemmilä /saml  
medl. Lasse Hautala /cent  
Hannu Hoskonen /cent  
Anne Kalmari /cent  
Lauri Kähkönen /sd  
Esa Lahtela /sd

Mats Nylund /sv  
Klaus Pentti /cent  
Erkki Pulliainen /gröna  
Arto Satonen /saml  
Katja Taimela /sd  
Pekka Vilkuna /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Carl Selenius.