

MILJÖUTSKOTTETS UTLÅTANDE 29/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om offentlig upphandling och lag om upphandling inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 2 maj 2006 en proposition med förslag till lag om offentlig upphandling och lag om upphandling inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (RP 50/2006 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att miljöutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Elise Pekkala, handels- och industriministeriet
- regeringssekreterare Satu Räsänen, miljöministeriet
- äldre forskare Ari Nissinen, Finlands miljöcentral

- miljöinspektör Heli Jutila, Hämeenlinnan seudullinen ympäristötoimi
- upphandlingsjurist Juha Jalkanen, Uleåborgs stad
- miljödirektör Matti Lankiniemi, Björneborgs stad
- direktör Erkki Harju och upphandlingsjurist Tanja Welin, Tammerfors stad
- chefsjurist Antero Oksanen, Finlands Kommunförbund
- ombudsman Vesa Juola, Arkitektbyråernas Förbund ATL rf
- miljövärdssamordnare Jouni Nissinen, Finlands naturskyddsförbund rf
- verkställande direktör Katri Penttinen, Miljöföretagens Förbund rf.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av miljöplanerare Markus Lukin vid miljöcentralen i Helsingfors stad.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en lag om offentlig upphandling (upphandlingslag) med bestämmelser om konkurrensförfarandena och rättsmedlen vid upphandling som görs av offentliga myndigheter och andra enheter inom lagens tillämpnings-

område. Samtidigt föreslås en lag om upphandling inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (försörjningslag) som ska omfatta motsvarande konkurrensförfaranden. Syftet med förslagen i propositionen är att göra användningen av offentliga medel effektivare

och tydliggöra villkoren för upphandlande myndigheters inköpssamarbete samt att garantera alla anbudsgivare en likvärdig och icke-diskriminerande behandling vid offentlig upphandling. Genom propositionen verkställs Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

De föreslagna lagarna svarar till innehållet i stort sett mot den gällande lagstiftningen om offentlig upphandling. De viktigaste följdändringarna av direktiven gäller inköpscentraler, nya konkurrensförfaranden och annonseringskanaler samt obligatorisk viktning av jämförelsekriterierna för anbud. I upphandlingslagen föreslås det nationella tröskelvärdet för varu- och tjänsteupphandling vara 15 000 euro, för hälsovård och sociala tjänster samt för vissa utbildningstjänster inom arbetsförvaltningen 50 000 euro och för byggentreprenader 100 000 euro. Lagstiftningen ska inte alls tillämpas på upphandling som ligger under de nationella tröskelvärdena.

När en upphandling överskrider EU:s tröskelvärde ska den utannonseras i EU:s officiella tidning. Mindre upphandlingar som överskrider de nationella tröskelvärdena behöver bara utannonseras i Finland. Enligt upphandlingslagen är EU:s tröskelvärden för varu- och tjänsteupphandlingar 211 000 euro (137 000 euro för vissa

myndigheter inom statens centrala förvaltning) och 5 278 000 euro för byggentreprenader. På upphandling som överskrider EU:s tröskelvärden tillämpas de detaljerade konkurrensförfarandena i upphandlingsdirektivet. Alternativen är först och främst öppet och selektivt förfarande samt förhandlat förfarande. Nya flexibla alternativ är bl.a. konkurrenspräglad dialog och ramavtal. Elektroniska annonseringskanaler får anlitas för att förkorta tidsfristerna för olika faser av förfarandet. Sociala aspekter och miljöhänsyn kan vägas in i de tekniska specifikationerna som kriterier för kontraktstilldelning. Urvalskriterierna för anbud ska anges på förhand, likaså jämförelsekriterierna. Till skillnad från vad som gällt hittills ska jämförelsekriterierna nu också viktas.

För upphandling som ligger under EU:s tröskelvärden, för upphandling av hjälptjänster samt för tjänstekoncessioner och koncessioner avseende byggentreprenader föreslås inte lika detaljerade förfaranden som i direktiven. Det ska endast föreskrivas om konkurrensförfaranden, annonsering, det centrala innehållet i ett anbud och valet av anbud och anbudsgivare.

Den föreslagna lagen om upphandling inom sektorerna vatten, energi, transport och posttjänster ska endast gälla upphandling som görs av enheter med verksamhet inom de här sektorerna när den överskrider EU:s tröskelvärden. Försörjningslagen ska i huvudsak svara mot upphandlingslagen.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Miljöutskottet har i enlighet med sitt fackområde sett på miljöaspekterna av regeringens proposition med förslag till ny upphandlingslagstiftning.

Offentlig upphandling är ett viktigt led i arbetet för en hållbar utveckling. I det 10-åriga handlingsprogrammet för konsumtion och produktion som kom till på initiativ av Finland vid FN:s toppmöte om hållbar utveckling i Johannesburg 2002 avdelades ett särskilt avsnitt för offentlig upphandling. Värdet av den offentliga upphandlingen i EU är över 1 000 miljarder euro, alltså

16 procent av bnp. Genom offentlig upphandling är det således möjligt att påverka produktutvecklingen och varuutbudet på marknaden och den vägen minska deras negativa miljökonsekvenser.

Den offentliga sektorn har ett stort inflytande också hos oss, för omkring 15 procent av vår bnp går till offentlig upphandling. Kommissionen för hållbar konsumtion och produktion lade fram sitt förslag till program i juni 2005. Kommissionens förslag utgår från det s.k. handlingsprogrammet från Johannesburg och regeringen Matti Vanhanens program, som ställer som mål ett nationellt, tväradministrativt program för ekologiskt, socialt och ekonomiskt hållbara produktionsmetoder och konsumtionsmönster.

Kommissionen föreslår att den offentliga förvaltningen lägger upp upphandlingsstrategier fram till 2010 och anger miljökriterier för upphandling i dem. Meningen är att introducera en miljöaspekt på all offentlig upphandling och att öka andelen miljöfrämjande upphandling av all offentlig upphandling år för år. Till stöd för miljöarbetet inom området upphandling föreslås ett Ekoforum, som ska tjäna som ett brett nätverk för informationsutbyte och komma med nya verktyg för offentlig upphandling. I sitt programförslag framhåller kommissionen att det behöver utredas vilka varor och tjänster som är de viktigaste med avseende på volym och miljökonsekvenser och att målen bör ställas upp därefter. En annan väsentlig fråga är att förse den offentliga sektorn med information och ordna utbildning om de miljörelaterade, sociala och ekonomiska konsekvenserna av projekt och upphandlingar och om metoder att minska skadeverningarna. Rådgivningsenheten för offentlig upphandling ska samtidigt få utvidgade tjänstefunktioner och starkare kompetens på ekologisk och social hållbarhet. Kommissionen understryker dessutom att det är viktigt att ta fram och upprätthålla verktyg för kompetens på miljöfrämjande offentlig upphandling (vägledningar, kriterier, tekniska specifikationer, modellhandlingar osv.).

I den nationella strategin för hållbar utveckling från 2006 anføres det att den offentliga sek-

torn bör föregå med gott exempel och gynna ekologiskt och socialt hållbara val i sin praxis och upphandling. För det ändamålet kommer tas en handlingsplan för grönare offentlig upphandling att tas fram.

I ingressen till upphandlingsdirektivet konstateras att miljöskyddskraven ska vara integrerade i utformningen och genomförandet av gemenskapens politik och verksamhet, särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling. De upphandlande myndigheterna kan bidra till att skydda miljön och främja en hållbar utveckling, samtidigt som de garanteras att de för sina kontrakt kan erhålla det bästa förhållandet mellan kvalitet och pris.

Utskottet noterar att den föreslagna lagstiftningen tydliggör hur miljöaspekter kan integreras i offentlig upphandling. Men den förpliktar inte till miljöhänsyn, utan tillhandahåller bara en ram som möjliggör det vid upphandling. Vid utfrågningen av sakkunniga har det kommit fram att det just nu inte är möjligt att införa en förpliktelse som skulle omfatta all upphandling eftersom det saknas miljökriterier och ett rådgivningssystem. Utskottet påpekar i alla fall att det i enlighet med de ovan relaterade strategiska riktlinjerna finns politiskt accepterade argument för att göra lagstiftningen mer förpliktande. En mer förpliktande lagstiftning förutsätter utbildning och mer information som är direkt tillgänglig för de upphandlande enheterna, men det måste också ges tydlig vägledning i hur miljöaspekterna ska integreras. Det finns stor miljökompetens i Finland, men det behövs referenser för att utveckla den och förbättra exportmöjligheterna. Offentliga upphandlingar utgör en avsevärd bit av vår samhälls ekonomi och bör därmed kunna tjäna som grogrund också för miljöinnovationer. Utskottet lägger särskilt fram följande detaljerade kommentarer och förslag om miljöaspekterna för ekonomiutskottet.

Principiella bestämmelser om miljöaspekter

I 2 § i det första lagförslaget om offentlig upphandling sägs att de upphandlande enheterna ska sträva efter att ordna sin upphandling så att den kan genomföras på ett så ekonomiskt och syste-

matiskt sätt som möjligt samt i form av så ändamålsenliga helheter som möjligt med beaktande av miljöaspekterna. I detaljmotiven konstateras att momentet närmast bör ses som en rekommendation och att det är upp till de upphandlande enheternas prövning och ansvar hur de lämpligast ordnar upphandlingen.

Med hänsyn till miljöskyddsmålen är det positivt att miljöaspekterna integreras i en principbestämmelse, anser utskottet. Men det är svårt att göra en föregående bedömning av bestämmelsens styrande effekt, eftersom miljöhänsyn bara är ett slags rekommendation, inte en förpliktelse. För att miljöaspekter ska integreras i all offentlig upphandling bör alla offentliga organisationer hålla sig med en upphandlingspolicy som lyfter fram en hållbar offentlig upphandling. Organisationerna bör göra ett åtagande om hållbar utveckling och ekologisk upphandling i sina riktlinjer och detaljerade upphandlingsstrategier. Utskottet föreslår ekonomiutskottet att det påskyndar förslaget från kommissionen för hållbar konsumtion och produktion om en förpliktelse att lägga upp upphandlingsstrategier med miljökriterier för offentlig upphandling och en handlingsplan för grönare offentlig upphandling enligt strategin för hållbar utveckling.

Utskottet föreslår en justering av formuleringen i 2 § 2 mom. för att det i högre grad ska lyfta fram målet att beakta miljöaspekterna. Det låter sig göras genom att "med beaktande av miljöaspekterna" i slutet av den första meningen i 2 mom. stryks och en ny mening, "I upphandlingen skall miljöaspekterna om möjligt alltid beaktas", fogas in mellan första och tredje meningen. Enligt utskottets åsikt skulle paragrafen då i sin ändrade form tala starkare för att integrera en bedömning av miljöaspekterna i upphandlingen.

Försörjningslagen, dvs. det andra lagförslaget i propositionen, svarar i det stora hela mot upphandlingslagen. Men lagens 2 § finns inga sådana miljösmål som i upphandlingslagen. I 12 punkten i ingressen till direktiv 2004/17/EG finns däremot ett liknande miljöskyddsmål som i 5 punkten i ingressen till upphandlingsdirektiv 2004/18/EG och därmed ger direktiven ingen anledning att undanta miljöaspekterna från prin-

cipparagrafen. Föreslagna 41 och 54 § ger samma möjlighet att beakta miljöaspekterna som upphandlingslagen. Med hänvisning till det som sagts ovan föreslår miljöutskottet att ekonomiutskottet ändrar 2 § 2 mom. i det andra lagförslaget på det sätt som föreslås ovan.

En totalekonomisk bedömning

Enligt 45 § i upphandlingslagen kan det i de tekniska specifikationerna för prestanda eller funktionella egenskaper också ingå krav på miljöegenskaper (41 § i försörjningslagen). I 62 § föreskrivs att det anbud ska antas som för den upphandlande enheten totalekonomiskt sett är det mest fördelaktiga utifrån jämförelsekriterierna eller som har det lägsta priset. Kriterierna för det totalekonomiskt sett mest fördelaktiga anbudet kan omfatta kvalitet, estetiska och funktionella egenskaper, miljöegenskaper, driftskostnader eller livslängdskostnader (54 § i försörjningslagen). Klara miljökriterier som kan och bör tillämpas vid en totalekonomisk bedömning är t.ex. elapparaters strömförbrukning, vattenförbrukning, fordons bränsleförbrukning, en varas reparerbarhet och återvinningsbarhet och kostnaderna för att förstöra varan som avfall.

Utskottet anser att bestämmelserna tydliggör läget och är bra med hänsyn till miljöaspekterna. Enligt propositionens detaljmotiv kan de tekniska specifikationerna också omfatta produktionsmetoden, om kravet på produktionsmetod har ett direkt samband med den upphandlade tjänstens, varans eller det upphandlade byggarbetets kvalitet eller andra egenskaper. Därmed kan den upphandlande enheten kräva en miljövänlig produktionsmetod också när kravet gäller föremålet för upphandlingen, t.ex. elproduktion ur förnybara energikällor (RP 50/2006 rd, s. 93/I). Det blir allt viktigare i framtiden för att minska koldioxidutsläppen och stävja klimatförändringen. Men vid utfrågningen av sakkunniga har det uttalats vissa farhågor för att miljöaspekter inte kommer att kunna integreras i de tekniska specifikationerna om kravet på produktionsmetod inte har ett lika direkt samband med föremålet för upphandlingen.

I detaljmotiven till 62 § i upphandlingslagen framhålls att paragrafen tillåter att den upphandlande enheten i sin bedömning av anbud också får ta hänsyn till kvalitativa och ekonomiska kriterier och miljöfaktorer som inte medför omedelbar nytta för den upphandlande enheten men som har anknytning till allmänhetens behov, t.ex. att utsläpp under den maximinivå som fastställs i de tekniska specifikationerna beaktas i jämförelsen mellan anbud. Bestämmelsen bör ses mot bakgrunden av EG-domstolens dom i fallet C-513/99 Concordia Bus Finland, dvs. om den upphandlande enhetens urvalskriterium är att anbudet ska vara det mest fördelaktiga i ett totalekonomiskt perspektiv får den också beakta vissa miljökrav (bussarnas NOx-utsläpp och bullernivå), om de går att mäta och har samband med upphandlingen (RP 50/2006 rd, s. 111).

Utskottet ser också positivt på 59 § i upphandlingslagen. Där sägs att den upphandlande enheten kan begära en utredning av kandidaterna eller anbudsgivarna om de miljöskyddsåtgärder som vidtas när byggentreprenaden genomförs eller tjänsten utförs (typ EMAS eller liknande miljöledningsstandarder). Bestämmelsen kan rent generellt främja miljöskyddet, om de upphandlande enheterna för in det här kriteriet i sina grundläggande verksamhetsmodeller.

Utskottet omfattar också 49 § i upphandlingslagen, där det sägs att den upphandlande enheten kan fastställa specialvillkor för upphandlingskontraktet och de kan avse särskilt miljöaspekter och sociala aspekter, förutsatt att villkoren är icke-diskriminerande och följer gemenskapens regelverk och att de anges i upphandlingsannonsen eller anbudsförfrågan. Enligt detaljmotiven kan specialvillkoren för miljöaspekter gälla t.ex. nivån på eller genomförandet av miljöskyddet (RP 50/2006 rd, s. 96) (45 § i försörjningslagen). Utifrån 54 § i upphandlingslagen kan också försummelse att iaktta miljölagstiftningen ses som ett sådant allvarligt fel som utesluter en kandidat från anbudstävlingen. I det här sammanhanget tar utskottet upp vissa sakkunnigas farhågor för hur tillgången till information om försummelser att iaktta miljölagstiftningen eller lagstridiga åtgärder ska säkerställas

för att anbud från företag som lagt bud i strid med lagen ska kunna förkastas.

Kommunernas samarbetsavtal

Med kommunernas samarbetsavtal avses här långvariga upphandlingsavtal mellan kommunerna för att sköta vissa uppgifter. Kostnaderna för verksamheten delas solidariskt och skiljer sig därmed i betydande grad från affärsverksamhet på marknadsvillkor. Lagstiftningen om offentlig upphandling bör helst inte tillämpas på dem. Utskottet understryker att det i fråga om 10 § i upphandlingslagen behöver säkerställas att möjligheten till fortsatta samarbetsavtal finns kvar. Existerande samarbetsavtal gör det lättare att integrera miljöaspekter och är därmed en ytterligare orsak till att undanta dem från upphandlingslagstiftningen. Å andra sidan är det klart att direktupphandling bör begränsas till sådana enheter under den upphandlande enhetens bestämmande inflytande som inte är verksamma på den kommersiella marknaden. Utskottet påpekar här att 10 § är ytterst oklar i tekniskt hänseende eftersom den omfattar diffusa begrepp, typ övervakande av egna verksamhetsställen. En bra lagstiftning snedvrider inte konkurrensen men möjliggör nog kompetensutveckling som stöder en hållbar utveckling.

Utskottet omfattar också föreslagna 14 § om att en upphandlande enhet kan reservera rätten att delta i en upphandling för arbetscentraler eller motsvarande enheter eller föreskriva att kontraktet ska fullgöras inom ramen för arbetsprogram, om majoriteten av de berörda arbetstagarna är personer med funktionshinder som på grund av funktionshindrets art eller svårighet inte kan utöva yrkesverksamhet på normala villkor. Utskottet har i ett annat sammanhang lyft fram att verksamhetsvillkoren t.ex. för sociala företag som hanterar och reparerar el- och elektroniskrot behöver tryggas. Föreslagna 14 § är viktig för att trygga sådana aktörers villkor.

Utveckling och uppföljning av upphandlingskompetensen

Den allmänna upphandlingskompetensen är fortfarande högst bristfällig och behandlingen av

klagomål har anhopat sig i marknadsdomstolen. Enligt en studie som kommissionen bekostat gäller miljökritier för drygt hälften av de största offentliga upphandlingarna hos oss. Utskottet har emellertid erfarit att miljökritierna för upphandlingen ofta är antingen föråldrade eller bristfälliga och omfattar bara en del av de viktigaste miljöaspekterna. Finland var det första landet att införa den webbaserade databasen Hymonet för miljökritier för olika varor, men eftersom den är avgiftsbelagd har den utnyttjats bara lite och underhållet och vidareutvecklingen har varit bristfälliga. Attityderna till grönare upphandling är i regel positiva, men bristen på kompetens hindrar genomförandet. Därför är det mycket bråttom med att upprätta ett handlingsprogram för ekologiskt hållbar och totalekonomiskt fördelaktig offentlig upphandling, ordna utbildning och rådgivning och sammanställa tillgänglig, tillförlitlig och direkt användbar information till stöd för de offentliga upphandlarnas arbete. Det handlar inte bara om kompetens utan också om att tillägna sig god praxis och sprida den globalt. Betydelsen av kompetens och utbildning kan inte nog betonas.

Utskottet framhåller att sparsamhet, totala kostnader och miljöaspekter vid upphandling hänger samman. Tidsspannet i budgeteringen kan bli ett problem om årsbudgeteringen inte tillåter att kostnaderna för användning av en vara vägs in. Om driftskostnaderna slås ut över andra enheter än upphandlingskostnaderna kan det hända att driftskostnaderna inte blir beaktade. Kostnaderna för en varas hela livscykel bör kunna vägas in bättre i ekonomiförvaltningen, budgeteringen och ledningspraxis.

Det förefaller klart att miljöaspekter har integrerats i varierande grad och att tolkningen av vilka miljökritier som kan tillämpas som jämförelse- och urvalskriterier också varierar. När lagreformen följs upp gäller det därför att särskilt ge akt på hur bestämmelserna tillämpas och att utifrån uppföljningen överväga om lagstiftningen skyndsamt behöver göras mer förpliktande.

Utlåtande

Miljöutskottet föreslår

att ekonomiutskottet ska beakta vad som anförts ovan.

Helsingfors den 29 september 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pentti Tiusanen /vänst
vordf. Oras Tynkkynen /gröna
medl. Susanna Haapoja /cent
Rakel Hiltunen /sd
Sinikka Hurskainen /sd
Tuomo Hänninen /cent
Antti Kaikkonen /cent
Inkeri Kerola /cent
Kari Kärkkäinen /kd

Jouko Laxell /saml
Mikaela Nylander /sv
Heikki A. Ollila /saml
Eero Reijonen /cent
Säde Tahvanainen /sd
Satu Taiveaho /sd
Unto Valpas /vänst
Ahti Vielma /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.