

Regionledningskontoret
Monica Prabhakar

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2025-02-12

RS 2025-0050

Regionstyrelsen

Yttrande över samråd om EU-direktiven för offentlig upphandling

Regionledningskontorets förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår regionstyrelsen föreslå att regionfullmäktige beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande tillsammans med svarsbilagor utgör Region Stockholms yttrande till Europeiska kommissionen över samråd om EU-direktiven för offentlig upphandling.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Sammanfattning

Europeiska kommissionen har öppnat upp för synpunkter på EU-direktiven för offentlig upphandling genom ett öppet samråd som Region Stockholm väljer att yttra sig över. Europeiska kommissionen har inlett en utvärdering av EU-direktiven för offentlig upphandling som syftar till att ta reda på om reglerna fungerar som avsett. Direktivens mål har bland annat varit att säkerställa en effektiv användning av offentliga medel, bidra till hög konkurrens på den inre marknaden och främja insyn och integritet när det gäller de offentliga utgifterna. Det offentliga samrådet är en integrerad del av utvärderingen av EU:s direktiv om offentlig upphandling och syftet är att fastställa huruvida direktiven fortfarande är ändamålsenliga, lämpliga och tillräckliga för att nå EU:s politiska mål.

I Region Stockholm utgör varje nämnd och bolag en egen upphandlande myndighet och utgör tillsammans en av landets största inköpsorganisationer vilket innebär att utformningen av EU-direktiven för offentlig upphandling är av stor betydelse för Region Stockholms nämnder och bolag. Enligt Region Stockholm uppfylls inte målen med EU-direktiven och Region Stockholm ser därför ett behov av förenklingar, förtydliganden och förbättringar av olika slag i direktiven. Sedan EU-direktiven för offentlig upphandling senast reviderades har bland annat pandemin och det förändrade omvärldsläget haft en stor påverkan på de offentliga inköpen. Verktyg för att kunna säkerställa robust försörjning och god beredskap samt att motverka osund konkurrens och välfärdsbrott behöver stärkas. Hållbarhetskrav behöver harmonisera med EU:s lagstiftning, målsättningar och internationella överenskommelser inom området.

Bakgrund

Europeiska kommissionen har inlett en utvärdering av EU-direktiven för offentlig upphandling. Utvärderingen avser direktiv 2014/23/EU om tilldelning av koncessioner, direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling och direktiv 2014/25/EU om upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster. Syftet med utvärderingen är att ta reda på om reglerna fungerar som avsett. Direktivens mål har varit att säkerställa en effektiv användning av offentliga medel, bidra till hög konkurrens på den inre marknaden och främja insyn och integritet när det gäller de offentliga utgifterna. Direktiven förväntades även bidra till att göra EU till en grönare och mer social och innovativ ekonomi, öka små och medelstora företags deltagande i upphandlingsförfaranden, minska den administrativa bördan i samband med upphandlingsförfaranden samt göra dessa förfaranden enklare och mer flexibla. EU-direktiven för offentlig upphandling ligger till grund för de svenska upphandlingslagarna. Direktiven som utvärderingen avser ändrades senast 2014 och de reviderade direktiven införlivades i de svenska upphandlingslagarna 2017.

Offentligt samråd

Det offentliga samrådet är en integrerad del av utvärderingen av EU:s direktiv om offentlig upphandling. Samrådet syftar till att samla in djupgående och högkvalitativa underlag, information, data och återkoppling beträffande hur direktiven 2014/23/EU, 2014/24/EU och 2014/25/EU har fungerat. Syftet är även att fastställa huruvida direktiven fortfarande är ändamålsenliga, lämpliga och tillräckliga för att nå EU:s politiska mål. Alla synpunkter kommer att sammanfattas i en rapport.

Utgångspunkt för samrådet är ett antal teman: Erfarenhet av offentlig upphandling i EU, Tillträde till EU:s marknad för offentlig upphandling, Strategisk offentlig upphandling, Konkurrens på EU:s marknad för offentlig upphandling, Samstämmighet och resiliens avseende EU:s ram för offentlig upphandling samt Jämförelser. Varje tema består i sin tur av ett eller flera avsnitt och frågor om huruvida målen uppfyllts. Mål som exempelvis berör enklare och mer flexibla regler, enklare marknadstillträde samt deltagande av små och medelstora företag, strategiska utmaningar och konkurrens. Frågorna besvaras genom val mellan påståenden i en sexgradig skala. Till varje avsnitt kan en kommentar lämnas. Som komplement till, eller istället för, att besvara de olika frågorna kan ett helt fristående dokument laddas upp som svar på samrådet.

Regionledningskontorets förslag och motivering

Region Stockholm ansvarar för hälso- och sjukvård, kollektivtrafik och regional utveckling i Stockholms län. I uppdraget ingår även att bidra till kulturlivet. Sedan EU-direktiven för offentlig upphandling senast reviderades har bland annat pandemin och det förändrade omvärldsläget haft en stor påverkan på de offentliga inköpen. Vikten av att säkerställa robust försörjning och god beredskap samt sund konkurrens i de offentliga inköpen har ökat och adekvata verktyg kan många gånger saknas. I Region Stockholm utgör varje nämnd och bolag en egen upphandlande myndighet och utgör tillsammans en av landets största inköpsorganisationer. Utformning av EU-direktiven för offentlig upphandling är därför av stor betydelse för Region Stockholms nämnder och bolag. I beredning av ärendet har synpunkter inhämtats från Region Stockholms olika förvaltningar och bolag.

Rent generellt uppfylls enligt Region Stockholm inte målen med direktiven, exempelvis sådana som syftar till att säkerställa en effektiv användning av offentliga medel, att främja insyn och integritet när det gäller de offentliga utgifterna, att minska den administrativa bördan samt att säkerställa resiliens (säkra, tillförlitliga och robusta inköpskedjor). Region Stockholm ser ett stort behov av förenklingar, förtydliganden och förbättringar av olika slag i EU-direktiven vilka redovisas mer ingående i bifogad bilaga, Bilaga till Region Stockholms svar på utvärdering av direktiven om offentlig upphandling. Ett urval av Region Stockholms synpunkter redovisas nedan.

Förenklingar och förtydliganden

Region Stockholm anser att vilka tjänster som bedöms vara så kallade icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse som inte omfattas av direktivet måste närmare klargöras och preciseras. Detta är viktigt för att tydliggöra i vilka fall medlemsstaterna kan utforma och utveckla sina nationella regelverk och nyttja dessa möjligheter fullt ut. Även beräkningen av direktupphandlingsgränsen för regelbundet återkommande varor och tjänster måste förenklas och förtydligas. Det gäller även undantagen från 4-årstidsgränsen för ramavtal.

Innovation och hållbarhet

Den dynamiska tekniska utvecklingen och behovet av en snabb innovationstakt för att stärka unionens internationella konkurrenskraft och ställning kräver enligt Region Stockholm utökade möjligheter för upphandlande myndigheter att tillämpa det så kallade FoU-undantaget (forsknings- och utvecklingstjänster) utan den tids- och resursmässigt utdragna proceduren som ett innovationspartnerskap innebär. Direktivet bör även förtydligas gentemot medlemsstaterna så att det i förlängningen

blir obligatoriskt för upphandlande myndigheter att ställa hållbarhetskrav och ta adekvat hänsyn till hållbarhetsaspekter så att deras affärer går i linje med EU:s lagstiftning, målsättningar och internationella överenskommelser gällande hållbarhet. För att ytterligare öka möjligheterna att nyttja upphandling som ett effektivt verktyg i klimatomställningen skulle uteslutningsgrunderna kunna stärkas så att det blir lättare för upphandlande myndighet att utesluta leverantörer som grovt åsidosatt sina miljömässiga-, arbetsrättsliga- och sociala skyldigheter genom att göra detta till obligatoriska uteslutningsgrunder.

Sund konkurrens, välfärdsbrott och robusthet

Den gränsöverskridande organiserade välfärdsbrottsligheten inom unionen har ökat och det finns särskilda behov att underlätta för upphandlande myndigheter att förkasta anbud från oseriösa aktörer. Tidslängden för uteslutningsperioden för brott på grund av brott begångna av ekonomiska aktörer eller deras företrädare bör enligt Region Stockholms mening förlängas, i vart fall om det är fråga om grova brott. Det är även önskvärt att möjligheterna att utesluta ekonomiska aktörer på grund av brott tydligare kan kopplas till brott begångna inom ramen för en medlemsstats nationella straffrätt. I direktivtexten bör det även förtydligas att de fakultativa uteslutningsgrunderna inte är uttömmande angivna och uteslutningsperioden om tre år är i många fall för kort. Det behöver vara lättare att förkasta onormalt låga anbud och det bör förtydligas vad som kan anses som tillfredsställande förklaring.

Region Stockholm vill trycka på att undantaget rörande civilförsvartjänster även bör omfatta företag eller andra organisationer som tillhandahåller denna typer av tjänst och där tjänsten omfattar någon av upphandlande myndighetens kärnverksamheter (såsom socialtjänst, hälso- och sjukvård m.m.), så kallade samhällsviktiga verksamheter. Upphandlande myndigheters möjligheter att begränsa leverantörers rätt att använda sig av underleverantörer i vissa situationer bör förtydligas och särskilt anges, och inte bara reserveras för särskilda typer av kontrakt. Detta gäller även antalet underleverantörsled. Även om möjligheten att använda underleverantörer kan ha positiv inverkan på mindre företags möjligheter att delta i upphandlingar kan det i flera sammanhang försvåra kontroll och uppföljning. Den praktiska tillämpningen av EU:s sanktionsförordningar, som direkt gäller som lag i medlemsstaterna, behöver underlättas exempelvis genom att sanktionerna införlivas som uteslutningsgrunder eller genom en uttrycklig hänvisning i direktiven till gällande förordningar.

Sammanfattningsvis menar Region Stockholm att utvärderingen av EU-direktiven för offentlig upphandling bör bland annat resultera i bättre verktyg för att kunna säkerställa robust försörjning och god beredskap samt att motverka osund konkurrens och välfärdsbrott. EU-direktiven behöver främja en god kännedom om vem man gör affärer med i hela leverantörsledet och vem i leverantörsledet som faktiskt utför det beställda arbetet ska säkerställas. Det borde ligga i hela unionens intresse att konkurrensfördelar inte uppnås genom lagöverträdelser och avtalsbrott i något leverantörsled.

Om Region Stockholms svar på samråd om EU-direktiv för offentlig upphandling

Region Stockholms nämnder och bolag upphandlar en stor bredd och variation av varor och tjänster och tillämpar nationella lagar som baserar sig på flera av de direktiv som nu utvärderas. Region Stockholms synpunkter består både av allmänna och specifika synpunkter och samma synpunkt kan gälla flera av direktiven som utvärderingen avser även om ett visst direktiv pekas ut i hänvisningen. Region Stockholms svar i bilagan, Region Stockholms svar på utvärdering av direktiven om offentlig upphandling, har inte kategoriserats utifrån de teman som är utgångspunkt för samrådet eftersom synpunkterna i många fall spänner över flera teman och avsnitt. Även om svar på frågorna genom den sexgradiga skalan av påståenden ges sker det inte helt ändamålsenligt eftersom det är beroende av situation och/eller föremålet för upphandlingen i fråga. Region Stockholms synpunkter berör även annat av vikt som inte efterfrågas i teman och avsnitten, exempelvis sådana relaterade till sund konkurrens och välfärdsbrott. Synpunkterna i dess helhet redovisas i bilaga till Region Stockholms svar på utvärdering av direktiven om offentlig upphandling.

Ekonomiska konsekvenser

Beslutet bedöms inte medföra några ekonomiska konsekvenser för Region Stockholm.

Emma Lennartsson
Regiondirektör

Rickard Sundbom
Administrativ direktör

Beslutsunderlag

1. Inbjudan att lämna synpunkter i samband med en utvärdering/kontroll av ändamålsenligheten
2. Region Stockholms svar på utvärdering av direktiven om offentlig Upphandling
3. Bilaga Region Stockholms svar på utvärdering av direktiven om offentlig upphandling (inklusive detta tjänsteutlåtande)

Beslutsexpediering

1. Europeiska kommissionen

Godkänd av Emma Lennartsson, 2025-02-12