Utlåtande MiUU 20/2016 rd─ RP 108/2016 rd

Miljöutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om upphandlingsförfarandet

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om upphandlingsförfarandet (RP 108/2016 rd): Ärendet har remitterats till miljöutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- äldre regeringssekreterare Markus Ukkola, arbets- och näringsministeriet
- överinspektör Tarja Sinivuori-Boldt, arbets- och näringsministeriet
- miljöråd Anna-Maija Pajukallio, miljöministeriet
- överinspektör Anu Häkli, miljöministeriet
- överinspektör Sirje Stén, miljöministeriet
- utredningsman, advokat Mikko Alkio
- direktör Mari Pantsar, Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra
- gruppchef Ari Nissinen, Finlands miljöcentral
- ledande konsult Liisa Lehtomäki, Hansel Ab
- ledande expert Isa-Maria Bergman, Motiva Ab
- verksamhetsledare Jouni Keronen, Climate Leadership Council
- chefsjurist Katariina Huikko, Finlands Kommunförbund
- verkställande direktör Riku Eksymä, Avfallsverksföreningen
- verkställande direktör Tatu Rauhamäki, Miljöindustrin och -tjänster YTP rf
- matkulturombud Anni-Mari Syväniemi, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- specialsakkunnig Tapani Veistola, Finlands naturskyddsförbund rf
- juridisk chef Anneli Tiainen, Finlands Vattenverksförening rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- Centralkriminalpolisen
- CSC - IT-centret för vetenskap
- Finlands Kommunförbund
- Maa- ja kotitalousnaisten Keskus ry

- Företagarna i Finland rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Större fokus på miljöaspekter vid upphandling

Regeringen föreslår att det stiftas en ny lag om offentlig upphandling och koncession (upphandlingslagen) och en lag om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (försörjningslagen). I detta utlåtande kommenterar utskottet främst förslaget till upphandlingslag. De viktigaste förslagen och de materiella bestämmelserna är emellertid likartade i bägge förslagen.

Propositionen syftar till att främja miljöskyddet och en hållbar utveckling genom offentlig upphandling med hjälp av en bredare, tydligare och exaktare reglering. Upphandlingslagen bygger på EU:s upphandlingslagstiftning och de föreslagna ändringar som gäller miljöskyddet har likaså sitt ursprung i direktivändringar. EU-domstolens avgörandepraxis har preciserat hur miljöaspekter ska beaktas och detta synsätt befästes även i samband med revideringen av upphandlingsdirektivet.

De bestämmelser som tydligare anger hur miljöaspekter ska beaktas finns huvudsakligen i lagförslagets 72 § om användning av miljömärken, 93 § om val av det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet och 95 § om livscykelkostnader. Möjligheten att utnyttja miljömärken utvidgas och vid jämförelse av anbud kan en produkts eller tjänsts livscykelkostnader evalueras. Livscykelkostnader är även sådana kostnader som kan orsakas av externa miljöeffekter och som är kopplade till föremålet för upphandlingen under dess livscykel, om deras penningvärde kan bestämmas och kontrolleras. Som jämförelsegrunder för förmånligaste pris kan anges kvalitativa, samhälleliga eller sociala aspekter, miljöaspekter eller innovativa egenskaper.

Utskottet understöder förslagen och anser att reformen totalt sett förbättrar möjligheterna att beakta miljöaspekter vid offentlig upphandling. Reformen syftar till att lyfta fram möjligheter och minska faktorer som orsakar oklarheter eller som har en begränsande verkan när miljöfaktorer ska beaktas. Såväl unionslagstiftningen som den nationella lagstiftningen och övrig styrning utgår entydigt från att energieffektiva, miljövänliga och innovativa upphandlingar ska stödjas. Utskottet uppmärksammar dock ekonomiutskottet på att miljöaspekterna trots allt i verkligheten lätt glöms bort. Det är i allmänhet de upphandlande enheternas bristande kompetens och benägenhet att undvika risker som i praktiken leder till att miljöaspekter bara spelar en marginell roll vid upphandlingsbeslut.

Utskottet betonar att offentlig upphandling på ett värdefullt sätt kan främja de klimat- och miljöpolitiska målen. Utskottet menar att målet att betona miljöaspekterna är viktigt. Genom annonseringskanalen HILMA gjordes år 2014 förhandsannonserade upphandlingar som omfattades av lagstiftningen om offentlig upphandling till ett värde av ca 20 miljarder. De upphandlande enheterna representerar således en betydande köpkraft.

Statsminister Juha Sipiläs regeringsprogram uppmuntrar offentlig sektor till kolneutrala energilösningar. Regeringsprogrammet ställer som mål att 5 procent av all offentlig upphandling ska vara innovationsupphandling. Utskottet ser positivt på formuleringarna i regeringsprogrammet och betonar den stora betydelsen av strategiskt ledarskap för att den potential som finns i offentliga upphandlingar ska nyttiggöras. Det strategiska ledarskapet måste fokusera på att identifiera outnyttjat potential och ställa upp mål för att främja hållbar upphandling. Målen kan inte nås utan tydliga strategiska beslut om att understöda klimat-, miljö- och innovativa lösningar eller cleantechlösningar både i kommuner och i den statliga centralförvaltningen.

Statens upphandlande enheter är bundna av statsrådets principbeslut om främjande av hållbara miljö- och energilösningar i offentlig upphandling (13.6.2013). För andra upphandlande enheter har principbeslutet karaktären av en rekommendation. Enligt principbeslutet ska de upphandlande enheterna vid planering av all offentlig upphandling beakta energi- och miljöaspekter. De upphandlande enheterna ska också kartlägga nya alternativ och beakta utnyttjandet av cleantech-lösningar med särskild betoning på uppkomst och införande av nya eller väsentligt förbättrade lösningar. Vidare ska de utnyttja databanken vid rådgivningstjänsten för hållbar upphandling, livscykelkostnadskalkyler och, i den utsträckning det är möjligt, andra räknare med vars hjälp det är möjligt att få fram metoder för att minska kostnaderna och förbättra energi- och materialeffektiviteten.

En annan viktig aspekt vid sidan av behovet av strategiskt ledarskap är bristerna i de upphandlande enheternas kompetens. I de stora städerna finns det förvisso kompetens men på ett allmänt plan behöver de upphandlande enheterna mera råd och utbildning för att kunna göra hållbara upphandlingar. Till dags dato har det erbjudits utbildning på projektbasis men en långsiktig satsning kräver permanenta stödarrangemang, understryker utskottet. Motiva Oy och rådgivningsenheten för offentlig upphandling, som arbetar i anslutning till Kommunförbundet, har hittills stått för stödet.

Avsikten med lagändringen är bland annat att förenkla förfarandena och lätta på den administrativa bördan. Men upphandling är trots det ofta krävande projekt där det behövs kompetens. En möjligast konkret och handfast rådgivning gör det praktiska arbetet enklare.

Enligt propositionen kan en upphandlande enhet, om den så vill, ställa direkta krav på ett visst miljömärke. Men enheten behöver kunskap om för vilka produktgrupper det överhuvudtaget är möjligt att få miljömärken och om sådana beviljats. Eftersom enheten också måste godkänna alla de märken som motsvarar det krävda märket finns det ett behov av jämförande tabeller som anger kriterierna för varje märke och uppgifter om vilka andra märken som uppfyller kriterierna. Ett faktum är också att små och medelstora företag inte nödvändigtvis har råd att ansöka om miljömärke. För att kravet på miljömärke inte kategoriskt ska utesluta små och medelstora företag kan den upphandlande enheten i stället för att kräva miljömärke ställa upp motsvarande kriterier i själva upphandlingsförfarandet. Men utan jämförande tabeller och motsvarande hjälpmedel med basala fakta kommer syftet att förenkla förfarandet och minska den administrativa bördan inte att nås.

Den nya bestämmelsen om livscykelkostnader är mycket välkommen och främjar nya och hållbara cleantech-lösningar. Livscykelkostnader innefattar alla kostnader under byggnadsentreprenaders, varors eller tjänsters livscykel. Här avses bland annat kostnader för forskning och utveck-

ling, produktion, transport, bruk, underhåll och avveckling. Till livscykelkostnader kan dessutom hänföras kostnader som orsakas av externa miljöeffekter såsom föroreningar till följd av anskaffning av råvaror som används i produkten eller miljöförstöring till följd av själva produktionen. Vid beräkning av livscykelkostnaderna kan man använda t.ex. de webbverktyg som finns hos Motiva, det internationella nätverket för lokala myndigheter för hållbar utveckling ICLEI samt Konkurrensverket i Sverige. Det är emellertid bara en möjlighet men inte ett tvång att beakta livscykelkostnaderna.

För byggnaders vidkommande är det likaså viktigt att de byggs och repareras på ett sätt som förhindrar problem med fukt och inomhusluft. Också i detta avseende måste upphandlingarna skötas med sakkunskap. Utskottet konstaterar att de upphandlande enheternas kompetens inte alltid är den bästa, vilket resulterar i att man inte har förmåga att väga kvalitetskriterierna eller fatta upphandlingsbeslut utifrån dem. Detta kan i sin tur leda till alltför knappa planeringsresurser exempelvis vid kommunala nybyggnads- och ombyggnadsprojekt. Det är viktigt att öka de upphandlande enheternas sakkunskap, inbegripet metoder för att bedöma kvalitetskriterier och hur de ska användas på ett verkningsfullt sätt inom lagens ram.

Vid nybyggnad och ombyggnad är det möjligt att som ett krav eller jämförelsekriterium vid val av byggnadsmaterial beakta miljöbelastningen från materialet. De upphandlande enheterna behöver råd t.ex. för hur de ska förfara i praktiken för att yrka på förnybart byggnadsmaterial eller el som producerats med förnybara energikällor. Enheten kan själv bestämma vilka faktorer som vägs in i livscykelkostnaderna och vilka faktorer som beaktas vid jämförelse av sådana kostnader.

Utskottet framhåller att utvärdering av livscykelkostnader främjar de energi- och klimatpolitiska målen samt kostnadseffektivitet och konkurrenskraft. För att kunna ta ställning till livscykelkostnaderna måste enheterna öka sin kompetens och få bättre verktyg. Informationen till enheter och leverantörer av såväl varor som tjänster måste bli bättre.

Möjligheten att ta med innovativa egenskaper i jämförelsegrunderna hänger ihop med en bättre cleantech-kompetens och ökad konkurrenskraft. Om de upphandlande enheterna saknar teknisk kompetens eller kapacitet att göra livscykelsbedömningar och sådan kompetens inte finns att tillgå någon annanstans, blir de i allmänhet tvungna att ty sig till gamla, beprövade lösningar, vilket är till nackdel för innovationer. Det här är också fallet om ledningen inte uppmuntrar till innovativa upphandlingar. Då går man in för att minimera riskerna och undviker innovativa upphandlingar. Det vore därför nödvändigt att skapa incitament för nya metoder med vilka man kunde belöna enheter som har gjort lyckade innovativa upphandlingar.

Sammantaget menar utskottet att det behövs praktiska redskap, såsom konkreta upphandlingsmappar, modeller och mätare för dem som ska göra det praktiska arbetet. Det vore fullt möjligt att skapa en användbar mätare för exempelvis koldioxidavtryck. Med koldioxidavtryck avses den mängd växthusgaser som en viss produkt, verksamhet eller tjänst orsakar under sin livscykel. Ett tydligt instrument för att mäta koldioxidavtrycket av produkter, tjänster och verksamheter skulle till exempel hjälpa kommunerna att nå sina mål i fråga om koldioxidneutralitet och kunde i framtiden också användas av ett brett fält av olika aktörer. Koldioxidavtrycket kunde anges som massa, den totala mängden växthusgaser, dvs. som en koldioxidekvivalent som beaktar växthusgasernas klimatuppvärmande effekt jämfört med koldioxid. Hittills har sådana räknare använts som

piloter i vissa offentliga upphandlingar, men för att få till stånd en allmänt gångbar räknare krävs det både metodologiskt utvecklingsarbete och samarbete med organisationer som arbetar med offentlig upphandling.

Utskottet ser det som viktigt att ekonomiutskottet också skulle överväga möjligheten att göra de bestämmelser som reglerar hur miljösynpunkter beaktas tvingande i de fall där det är relevant att bedöma miljökonsekvenserna. Regeringsprogrammets mål när det gäller minskade utsläpp, ökad användning av kolfri, ren och förnybar energi och en aktivare bio- och kretsloppsekonomi kräver en uttalad vision inom den offentliga sektorn att främja energieffektiva, miljövänliga och innovativa upphandlingar. Bara på så sätt kan de offentliga upphandlingarnas fulla potential utnyttjas för att styra in marknaden i nya banor.

Övriga synpunkter

Enligt propositionen ska en upphandlande enhet förpliktas att kräva straffregisterutdrag om den känner till att en anbudsgivare har dömts för ett brott som nämns i bestämmelsen. Miljöbrotten är frekventa inom den grå ekonomin och det är därför motiverat att också miljöbrott nämns bland grunderna för uteslutning. Enligt 81 § 1 mom. 5 punkten i lagförslaget kan den upphandlande enheten utesluta en anbudssökande eller anbudsgivare ur anbudsförfarandet om denne har försummat att fullgöra bland annat sina miljörättsliga skyldigheter. Utskottet konstaterar att i vissa fall, exempelvis när det gäller miljöbrott enligt 48 kap. i strafflagen, kan motsvarande överträdelse eller försummelse betraktas som en uteslutningsgrund enligt 5 punkten. Underlåtelse att betala skatt eller socialskyddsavgifter eller att följa arbetsrättsliga skyldigheter är också uteslutningsgrunder.

Utskottet har också diskuterat de föreslagna ändringarna i bestämmelserna om anknutna enheter. I propositionen föreslås strängare nationella regler än vad EU-direktivet kräver för statliga anknutna enheter när det gäller affärsverksamhet med andra än upphandlande enheter som har ett bestämmande inflytande. En alltför strikt begränsning av försäljning till andra än den anknutna enhetens ägare kan förhindra deltagande i EU-finansierade projekt som direkt betjänar det nationella genomförandet av EU-direktiv och där den anknutna enheten är en viktig aktör som bistår ministerier. Det här gäller exempelvis Motiva Ab i fråga om EU:s samarbetsförfarande. För att förhindra att sådana situationer uppstår skulle det krävas att den anknutna enhetens kunder definieras i lag och undantas från tillämpningsområdet för försäljning till utomstående, så att det inte obefogat uppkommer en risk för att möjligheterna till EU-finansiering inte kan nyttjas.

Bestämmelserna om anknutna enheter och avfallshanteringen

I den gällande upphandlingslagen är en förutsättning för att ett kommunalt avfallsverk ska kunna ha status av anknuten enhet att huvuddelen av dess verksamhet består av tjänster som produceras för ägarkommunerna. Varken vår gällande lagstiftning eller EU-domstolens praxis ger något entydigt svar på frågan om hur stor del av ett avfallsverks omsättning som får bestå av annan verksamhet än uppdrag från ägarkommunerna utan att statusen som anknuten enhet går förlorad. Domstolen har emellertid i sina avgöranden ansett att försäljningen till utomstående kan uppgå till 10—13 procent. Däremot har domstolen inte tagit ställning till maximivärdet av sådan försäljning. I EU:s upphandlingsdirektiv har den högsta tillåtna försäljningen till utomstående satts till 20 procent.

I propositionen föreslås betydande begränsningar för hur anknutna enheter får inrikta sin verksamhet. Enligt propositionen skulle den tillåtna mängden försäljning till utomstående få vara 5 procent och högst 500 000 euro av den totala omsättningen, trots att upphandlingsdirektivet tillåter en försäljning till andra än ägarna ända upp till 20 procent. Utskottet noterar att det under sakkunnigutfrågningen har anförts synnerligen divergerande uppfattningar om hur stor försäljning till utomstående som kan anses motiverad. Den arbetsgrupp som har berett upphandlingslagen föreslog en andel om 10 procent, men gruppen var inte enig i sitt förslag. Marknadsaktörerna i branschen talar för en andel om 0 procent medan representanter för kommunerna anser att det är näst intill nödvändigt med en andel om 20 procent.

Lägesbedömningen kompliceras ytterligare av att avfallslagen enligt regeringsprogrammet ska ändras så att den ensamrätt som kommunerna tillförsäkras i avfallslagen ska begränsas till avfall från boende. Kommunen skulle då inte längre ansvara för att ordna avfallshantering för annat än hushållsavfall medan ansvaret inte längre skulle gälla avfall från exempelvis offentlig verksamhet och hushållsavfall som uppstår i samband med privat social- och hälsovård och utbildningsverksamhet. Efter lagändringen skulle kommunerna kunna erbjuda sina avfallshanteringstjänster till andra än hushåll uteslutande på marknadens villkor eller som tjänster inom ramen för sin skyldighet att ordna avfallshantering i andra hand. Enligt avfallslagens 33 § avser service i andra hand att kommunerna är skyldiga att i andra hand ta hand om också annat än samfundsavfall från hushåll, om avfallsinnehavaren begär det på grund av bristande utbud av andra tjänster och avfallet till sin beskaffenhet och mängd lämpar sig för transport eller behandling i kommunens avfallshanteringssystem. Vid tillämpningen av avfallslagen har man utgått från att dessa skyldigheter är lagfästa för kommunerna och sålunda en verksamhet som inte äventyrar kommunala avfallshanteringsbolags ställning som anknutna enheter.

I propositionen föreslås dock att regleringen av de anknutna enheternas status stramas åt i den nya upphandlingslagen. Förslaget att begränsa den tillåtna omfattningen av försäljning till utomstående till 5 procent av omsättningen, andra nya bestämmelser och de ändringar i avfallslagen som nämns i regeringsprogrammet beträffande definieringen av vilket avfall som kommunerna ska ansvara för skulle innebära betydande ändringar för de kommunala avfallsbolagen.

Miljöministeriet har tillsatt en arbetsgrupp med uppgift att bereda en reform av ansvarsfördelningen i fråga om hanteringen av hushållsavfall och utreda hur avfallslagen och upphandlingslagen ska samordnas. Arbetsgruppen blir klar med sitt arbete först senare och en proposition om saken kommer att lämnas före sommaren 2017. Utskottet beklagar att det tvingas ta ställning till förslaget till upphandlingslag i det här skedet trots att konsekvenserna inte bedömts grundligt.

Miljöministeriets arbetsgrupp har i en preliminär bedömning ansett att förslaget till ny 15 § i upphandlingslagen inte utgör ett hinder för kommunerna att ordna sin lagfästa service när det gäller normal avfallshantering och avfallshantering i andra hand genom kommunala avfallsverk där de har bestämmande inflytande. Men regleringen, eller åtminstone propositionsmotiven, måste preciseras för att klara ut vilka avfallstyper som anses omfattas av kommunernas andrahandsansvar. Ordalydelsen i artikel 12.1 i upphandlingsdirektivet är mycket tydligare än propositionen på denna punkt, vilket också talar för att det behövs en precisering.

Miljöutskottet uppmärksammar ekonomiutskottet på betydelsen av det utredningsarbete som pågår kring definieringen av service för avfallshantering i andra hand och på behovet att i lagstiftningen eller betänkandet förtydliga gränsen mellan å ena sidan den ovan avsedda servicen och å andra sidan service på marknadsvillkor, på ett sådant sätt att de kommunala avfallsbolagen också i fortsättningen kan erbjuda service på det sätt som lagen kräver.

Utfrågningen av sakkunniga visade att det är uppenbart att den övre gräns som har föreslagits för försäljning till utomstående, vare sig den anges i procent eller euro, skulle leda till betydande och omedelbara anpassningsåtgärder i många avfallsbolag och till ett tryck på att höja kundavgifterna. Eftersom många bolag är bundna för flera år framåt av avtal om att ta emot vissa avfallstyper, skulle en avgiftsförhöjning inte vara möjlig. Det föreslås dessutom i propositionen att grunden för att bestämma försäljningsprocenten ska vara den genomsnittliga totala omsättningen under de tre föregående åren, vilket i praktiken skulle innebära att försäljningsgränsen tillämpas retroaktivt på sådan försäljning av service som sker redan innan lagen träder i kraft. Utskottet anser det därför nödvändigt att de anknutna enheterna under alla omständigheter ges rimliga möjligheter att anpassa sin verksamhet till den strängare regleringen.

Eftersom upphandlingslagen är en lag som reglerar ett förfarande är det motiverat att bestämmelser om behövliga undantag för avfallshanteringsbranschen, såsom en särskild gräns för försäljning till utomstående, tas in i avfallslagen och inte i upphandlingslagen. I så fall behövs det uppenbarligen en hänvisningsbestämmelse till upphandlingslagen för att klargöra förhållandet mellan lagarna. Eftersom regeringens proposition med förslag till ändring av avfallslagen blir klar först våren 2017, skulle den nämnda ändringen i avfallslagen träda i kraft ungefär ett halvt år efter att upphandlingslagen trätt i kraft. För att regleringen ska vara tydlig och de kommunala avfallsverken ha en möjlighet att på ett kontrollerat sätt anpassa sin verksamhet till de nya bestämmelserna om anknutna enheter, bör upphandlingslagen kompletteras med en övergångsbestämmelse som för en tillräckligt lång tid garanterar de kommunala enheternas verksamhet enligt de nu gällande bestämmelserna.

Avslutningsvis uppmärksammar utskottet ekonomiutskottet på förslaget att vattenverk som behandlar avloppsvatten föreslås bli strukna ur försörjningslagen, såvida de inte samtidigt behandlar hushållsvatten. Det här innebär att kommunernas gemensamma reningsverk och andra verk som uteslutande sköter avlopp och behandling skulle omfattas av upphandlingslagen. Utskottet anser det viktigt att man än en gång överväger om detta är motiverat med beaktande av att behandling av avloppsvatten är en nödvändig service.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Miljöutskottet föreslår

att ekonomiutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 20.10.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Satu Hassi gröna
vice ordförande Silvia Modig vänst
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Petri Honkonen cent
medlem Susanna Huovinen sd
medlem Pauli Kiuru saml
medlem Rami Lehto saf
medlem Eeva-Maria Maijala cent
medlem Riitta Myller sd
medlem Martti Mölsä saf
medlem Pertti Salolainen saml
medlem Katja Taimela sd
medlem Ari Torniainen cent
medlem Mirja Vehkaperä cent.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.