

RiR 2006:15

Statliga bolag och offentlig upphandling

ISBN 91 7086 082 3

RiR 2006:15

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2006

Till regeringen
Finansdepartementet
Näringsdepartementet

Datum 2006-05-31
Dnr 39-2005-0269

Statliga bolag och offentlig upphandling

Riksrevisionen har granskat om regeringen och tillsynsmyndigheten Nämnden för offentlig upphandling har försäkrat sig om att de statliga bolag som omfattas av lagen om offentlig upphandling genomför sina inköp enligt reglerna.

Företrädare för Finansdepartementet, Näringsdepartementet, Nämnden för offentlig upphandling samt fem statliga bolag har beretts tillfälle att faktagranska och lämna synpunkter på ett utkast till revisionsrapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Riksrevisor *Kjell Larsson* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Mari Andersson* har varit föredragande. Revisionschef *Eiríkur Einarsson* och revisionsdirektör *Annika Gustafsson* har medverkat i den slutliga handläggningen. Revisionsdirektör *Ann-Marie Engvall* har medverkat i granskningen.

Kjell Larsson

Mari Andersson

För kännedom

Nämnden för offentlig upphandling

Akademiska Hus AB

Posten AB

Sveaskog AB

AB Svenska Spel

SP Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut AB

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Riksrevisionens granskning	11
1.1 Motiv för granskningen	11
1.2 Granskningens inriktning	12
1.3 Metoder och tillvägagångssätt	13
1.4 Rapportens disposition	14
2 Statliga bolag och offentlig upphandling	15
2.1 Kort om EG-rätten och regler för offentlig upphandling	15
2.2 Statliga bolag som täcker behov i det allmännas intresse ska följa LOU	17
2.3 Hur upphandlingsreglerna ska tolkas för statliga bolag	18
2.4 Bolagets ledning bedömer om verksamheten omfattas av LOU	20
2.5 Endast leverantörer kan begära överprövning av upphandlingar	20
2.6 Svenska domstolsavgöranden avseende bolags upphandlingar	21
2.7 Krav på effektiva upphandlingsregler	23
2.8 Nya lagar för upphandling från 2006	23
2.9 Nämnden för offentlig upphandling ansvarar för tillsyn	24
2.10 Regeringens förvaltning av statliga bolag	26
3 Oklart vilka bolag som omfattas av LOU	29
3.1 Det kan vara svårt att bedöma om statliga bolag ska följa LOU	29
3.2 Tillgång till information viktigt för konkurrensen	30
3.3 Oklart vilka statliga bolag som ska omfattas av tillsyn	31
3.4 NOU har bedömt vilka statliga bolag som omfattas av LOU	32
3.5 NOU:s rapporter till regeringen har inte resulterat i åtgärder	34
4 Svagheter i NOU:s tillsyn	37
4.1 En liten myndighet med ett stort tillsynsuppdrag	37
4.2 Tillsyn kan innebära granskning av hur regler följs	39
4.3 NOU granskar inte bolagens upphandlingar	40
5 Svårt att få statliga bolag att följa reglerna i LOU	43
5.1 Farhågor att LOU skapar problem för bolagen	43
5.2 Liten risk för upptäckt om regler i LOU inte följs	44
5.3 Inga sanktioner om domstolsavgöranden inte följs	47
5.4 Utredningar har föreslagit ökade befogenheter för NOU	49
5.5 Regeringen har inte föreslagit sanktioner	49
6 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer	51
6.1 Tillsynen över bolagens upphandlingar behöver stärkas	51
6.2 Det nuvarande dödläget behöver brytas	53
6.3 Sanktioner behövs för att få bolagen att följa reglerna	55
6.4 Övergripande slutsatser och rekommendationer	56

Bilaga 1	Kartläggning av fem statliga bolag som inte tillämpar LOU vid upphandlingar	59
Bilaga 2	Domstolars bedömningar av om bolag är skyldiga att följa LOU	71
Bilaga 3	Överprövningar av bolags upphandlingar i domstol	73
Bilaga 4	Exempel på domstolstrots	75
Referenser		77

Sammanfattning

De statligt ägda bolagen står för en betydande del av statens samlade inköp och för cirka en fjärdedel av värdet på den offentliga upphandlingen, som uppskattats till 400 miljarder kronor per år. Vissa av de statliga bolagen ska tillämpa lagen om offentlig upphandling (LOU) när de gör sina inköp. Lagen gäller för de bolag som bedriver en verksamhet som, med vissa förbehåll, ska täcka behov i det allmännas intresse.

Syftet med LOU är att bidra till konkurrens mellan leverantörerna för att på så sätt få bättre kvalitet på produkterna eller lägre kostnader för det offentliga. En upphandling enligt LOU ska göras affärsmässigt och ge möjlighet till insyn. Leverantörerna ska behandlas lika.

Riksrevisionen har granskat om regeringen och tillsynsmyndigheten Nämnden för offentlig upphandling (NOU) har försäkrat sig om att de statliga bolag som omfattas av LOU genomför sina inköp i konkurrens enligt reglerna.

Ingen tillsyn över de statliga bolagens upphandlingar

Nämnden för offentlig upphandling ska utöva tillsyn över att de organisationer som ska tillämpa LOU, dvs. är s.k. upphandlande enheter, följer reglerna.

Regeringen har uttalat för riksdagen att det är angeläget att upphandlingsreglerna följs, men har inte invänt mot att NOU:s tillsyn saknar inslag av kontroll. När det gäller de statliga bolagen har NOU främst utrett vilka bolag som bör omfattas av lagen. Myndigheten har inte kontrollerat om de bolag som uppger sig vara upphandlande enheter gör sina inköp enligt lagens krav. En kontroll som Riksrevisionen har gjort visar att flera av dessa bolag under sex års tid inte annonserat några upphandlingar i avsedda databaser.

NOU har begränsade förutsättningar att bedriva en effektiv tillsyn över de statliga bolagen. Varken LOU eller regeringen ställer krav på att ett statligt bolag offentligt ska redovisa sin bedömning om det ska tillämpa LOU eller inte. Eftersom få bolag offentliggör sina bedömningar är det svårt för leverantörer och för NOU att veta vilka bolag som betraktar sig som upphandlande enheter. Detta för med sig att NOU inte heller med säkerhet vet vilka statliga bolag myndigheten har tillsyn över.

NOU har inga möjligheter att utfärda sanktioner mot bolag i de fall de bryter mot reglerna. Myndigheten har heller inte rätt att föra ett

ärendet vidare till domstol för prövning. Denna möjlighet är förbehållen leverantörer. Regeringen har vid flera tillfällen uppmärksammat på NOU:s begränsade förutsättningar att bedriva tillsyn, men har inte vidtagit några åtgärder.

Ett dödläge har uppstått

Ett statligt bolag bedömer självständigt om det ska omfattas av LOU. I flera fall är NOU och ledningarna för bolagen inte överens i sina bedömningar. NOU menar att bolagen ska följa LOU, men bolagen delar inte denna uppfattning. Oenigheten har i huvudsak sin förklaring i att de samhällsuppdrag som staten har gett bolagen tolkas på olika sätt av parterna. NOU har förgäves försökt påverka dessa bolag att ändra ståndpunkt med det enda medel tillsynsmyndigheten har, nämligen information.

Under perioden 1998–1999 genomförde NOU på regeringens uppdrag utredningar av 270 statliga bolag, inklusive dotterbolag. NOU bedömde då att cirka 130 bolag var upphandlande enheter. Av dessa 130 bolag var det cirka 50 som inte delade NOU:s bedömning. Hur många de är för närvarande är okänt eftersom NOU inte har gjort någon heltäckande uppdatering av dessa utredningar.

I nyligen genomförda utredningar av ett fåtal bolag har NOU bedömt att minst 7 statliga bolag som inte tillämpar LOU ska göra det. Regeringen är medveten om de skilda bedömningar som NOU och vissa statliga bolag gör och hänvisar till att det är en uppgift för domstol att pröva det enskilda bolagets ställningstagande. För att en domstol ska göra en sådan prövning krävs att en leverantör begär överprövning av en upphandling. Det finns dock flera väsentliga hinder för leverantörerna att föra ett upphandlingsärende till prövning. Det har också visat sig att få prövningar av statliga bolags upphandlingar har kommit till stånd under det senaste decenniet. Den oenighet som finns mellan NOU och ett antal statliga bolag kan rimligen inte lösas enbart genom domstolsprövningar. Ett dödläge har alltså uppstått.

Liten risk för upptäckt och inga sanktioner

Ur ett statligt bolags synvinkel kan det finnas flera skäl att tolka lagen så att verksamheten inte omfattas av upphandlingsreglerna. Skäl som framförs är exempelvis att bolagets verksamhet av affärsmässiga skäl behöver skyddas från konkurrenters insyn. Samtidigt är det ur samhällsekonomisk synvinkel viktigt att en korrekt bedömning görs av om LOU ska tillämpas för att den eftersträfvade konkurrensen ska uppstå.

Av granskningen framgår att det finns liten risk för upptäckt om ett statligt bolag som omfattas av LOU inte följer reglerna. Orsakerna till den låga risken för upptäckt är att NOU inte kontrollerar om reglerna följs och de hinder som finns för leverantörer att begära överprövning av bolagens upphandlingar. Ett exempel på hinder är svårigheten att få information om de upphandlingar som statliga bolag gör.

Europeiska rådet har påpekat att det är viktigt att varje medlemsland har effektiva sanktioner när upphandlingsreglerna inte följs. I Sverige utgår dock inga sanktioner mot en upphandlande enhet som döms av domstol att göra om en upphandling enligt LOU, men väljer att inte följa domstolens beslut.

Övergripande slutsatser och rekommendationer

När statliga bolag omfattas av lagen om offentlig upphandling är det enligt Riksrevisionen angeläget att bolagen följer reglerna så att de effekter som eftersträvas med lagen kan uppnås. Granskningen visar att det finns en uppenbar risk att flera statliga bolag inte upphandlar i konkurrens enligt kraven i LOU.

Under flera års tid har regeringen haft kunskap om att Nämnden för offentlig upphandling och flera statliga bolag är oense om lagen är tillämplig på bolagens verksamhet. Regeringen har inte vidtagit några åtgärder för att bryta det dödläge som uppstått. Nämnden för offentlig upphandling har inte fått de förutsättningar som krävs för att bedriva en effektiv tillsyn över bolagen. Regeringen har inte heller sett till att det finns effektiva sanktioner mot upphandlande enheter som inte följer reglerna.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att överväga att

- tydliggöra samhällsuppdragen för de statliga bolag som har sådana,
- uppdra åt de statliga bolagen att offentliggöra sin bedömning om bolaget är en upphandlande enhet eller inte,
- ge Nämnden för offentlig upphandling i uppdrag att inom ramen för tillsynsuppdraget utföra regelmässiga kontroller av de statliga bolagens upphandlingar,
- föreslå införande av effektiva sanktioner i lagen om offentlig upphandling,
- föreslå att Nämnden för offentlig upphandling får rätt att föra talan i domstol i upphandlingsärenden samt
- föreslå att Nämnden för offentlig upphandling får rätt att erhålla information från alla statliga bolag, även de som inte betraktar sig som upphandlande enheter, om syftet är att bedöma om LOU ska tillämpas.

1 Riksrevisionens granskning

All offentlig upphandling av varor och tjänster ska göras affärsmässigt och med utnyttjande av tillgänglig konkurrens. Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) består av regler som bl.a. härrör från EG-fördraget och EG:s upphandlingsdirektiv. Dessa bestämmelser syftar främst till att stärka konkurrensen på den inre marknaden, dvs. inom unionen.

I Sverige uppgår värdet av den offentliga upphandlingen som regleras av LOU till uppskattningsvis 400 miljarder kronor per år.¹

1.1 Motiv för granskningen

Det är inte bara myndigheter som ska upphandla enligt reglerna i lagen om offentlig upphandling, utan även vissa statligt ägda bolag. Det är bl.a. syftet med bolagets verksamhet som avgör om bolaget ska följa reglerna i LOU när det gör sina inköp av varor och tjänster. Bolagets ledning ansvarar för att bedöma om bolaget ska tillämpa lagen. De statliga bolagens upphandling enligt LOU har beräknats uppgå till över 100 miljarder kronor per år.²

Tillsynsmyndigheten Nämnden för offentlig upphandling (NOU) har vid flera tillfällen rapporterat till regeringen att det finns ett antal statliga bolag som enligt myndighetens bedömning omfattas av LOU, men som inte tillämpar lagen vid sina inköp. Statliga bolag som upphandlar varor och tjänster i strid med lagens krav kan medverka till att leverantörer inte konkurrerar på lika villkor om kontrakt. Detta kan leda till snedvriden konkurrens.

Regeringen ansvarar för att EG:s upphandlingsdirektiv följs i Sverige och även för förvaltningen av de statliga bolagen. NOU ansvarar för tillsynen över att reglerna följs vid offentlig upphandling.

Mot denna bakgrund har Riksrevisionen funnit anledning att granska om regeringen och Nämnden för offentlig upphandling vidtagit tillräckliga åtgärder för att se till att de statliga bolag som omfattas av lagen om offentlig upphandling genomför sina upphandlingar i konkurrens enligt reglerna.

¹ SOU 1999:139 Effektivare offentlig upphandling. Den uppskattning som Upphandlingskommittén gjorde 1999 har inte reviderats.

² Ibid.

1.2 Granskningens inriktning

Granskningen omfattar de åtgärder regeringen vidtagit i sin roll som ansvarig för att EG:s upphandlingsdirektiv följs i Sverige och som initiativtagare till ändringar i upphandlingslagstiftningen. Regeringen granskas också i sin roll som ägarförvaltare av statliga bolag och i sin roll som ansvarig för styrningen av tillsynsmyndigheten NOU. Granskningen omfattar även NOU:s tillsyn över de statliga bolagens upphandlingar. Regeringens åtgärder och NOU:s tillsyn avser perioden 1998 t.o.m. 2005.

1.2.1 *Frågor som granskningen ska besvara*

Granskningen ska ge svar på om regeringen och Nämnden för offentlig upphandling har vidtagit tillräckliga åtgärder så att de statliga bolag som omfattas av LOU, dvs. de som är upphandlande enheter, tillämpar lagen vid sina upphandlingar.

Denna övergripande revisionsfråga besvaras genom följande delfrågor:

- Har NOU bedömt vilka statliga bolag som är upphandlande enheter och som därmed ska omfattas av myndighetens tillsyn?
- Har NOU kontrollerat om de statliga bolag som är upphandlade enheter tillämpar reglerna i lagen om offentlig upphandling vid sina upphandlingar?
- Finns det faktorer som väsentligt begränsar NOU:s möjligheter att utöva tillsyn över de statliga bolagen?
- Har regeringen formulerat statliga bolags samhällsuppdrag på ett sådant sätt att det går att bedöma vilka bolag som ska följa LOU?
- Har regeringen gett NOU de förutsättningar som behövs för att myndigheten ska kunna bedriva tillsyn över de statliga bolagen?
- Har regeringen vidtagit nödvändiga åtgärder så att kraven i EG:s upphandlingsdirektiv uppfylls?

1.2.2 *Utgångspunkter och avgränsningar*

Utgångspunkten för Riksrevisionens granskning är de bestämmelser i lagen om offentlig upphandling som styr vilka statliga bolag som är skyldiga att följa lagen vid sina upphandlingar, reglerna för överprövning av upphandlingar samt reglerna för NOU:s tillsynsverksamhet. Med begreppet upphandling avses den definition som finns i LOU³, dvs. köp, leasing, hyra eller hyrköp av varor, byggnadsentreprenader eller tjänster.

³ LOU 1 kap. 5 §.

I Riksrevisionens granskning ingår inte att bedöma om ett statligt bolag ska följa bestämmelserna i LOU vid sina upphandlingar. Riksrevisionen har inte heller granskat om de bolag som säger sig vara upphandlande enheter följer reglerna i lagen. Däremot har Riksrevisionen använt flera statliga bolag som fallstudier i granskningen av regeringen och NOU för att åskådliggöra problem.

1.3 Metoder och tillvägagångssätt

Revisionsfrågorna har besvarats bl.a. med hjälp av fallstudier⁴ av fem statliga bolag som inte anser sig skyldiga att följa LOU. De bolag som valts ut är: AB Svenska Spel, Posten AB, Akademiska Hus AB, SP Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut AB samt Sveaskog AB. Dessa bolag valdes ut eftersom NOU genom utredningar bedömt att dessa bolag är upphandlande enheter, medan bolagen inte delar denna bedömning.

Riksrevisionen har kartlagt hur syftena beskrivs för dessa fem bolag i regeringens propositioner och riksdagens beslut, hur föremålet för bolagens verksamhet angivits i bolagsordningen samt hur syftet med bolagets verksamhet återspeglats i t.ex. regeringens verksamhetsberättelse och bolagens årsredovisningar. Riksrevisionen har studerat NOU:s bedömning av bolagen, bolagens svar till NOU samt NOU:s åtgärder med anledning av de olika bedömningarna.

Utöver fallstudierna har granskningen omfattat intervjuer och dokumentstudier. De offentliga dokument som använts är riksdagstryck, lagar och förordningar, statliga utredningar och granskningar, bolagsordningar, regleringsbrev och andra regeringsuppdrag samt årsredovisningar. Andra dokument som utgjort underlag i granskningen är rättsfall från EG-domstolen och svenska domstolar samt skrivelser från NOU, statliga bolag och leverantörer.

Tjänstemän vid NOU, Finansdepartementet och Näringsdepartementet har intervjuats. Dessutom har tjänstemän från de fem statliga bolag som använts som fallstudier lämnat information om styrelsearbetet i respektive bolag.

Granskningen har genomförts med biträde av advokat *Ulf Hökeberg*.

⁴ Fallstudie är en datainsamlingsmetod inom samhälls- och beteendevetenskaplig samt medicinsk forskning. En fallstudie är en detaljerad undersökning av ett särskilt fenomen, t.ex. en individ eller en grupp, i ett större forskningssammanhang och används för att nyansera, fördjupa och utveckla begrepp och teorier, ibland även för att illustrera eller stärka hypoteser. Termen åsyftar oftast studier av individer och mindre grupper men används också för särskilda studier av t.ex. en organisation eller ett samhälle. Källa: Nationalencyklopedin.

1.4 Rapportens disposition

De regler som styr vilka statliga bolag som ska genomföra offentliga upphandlingar redovisas kortfattat i kapitel 2. Här beskrivs också hur lagstiftningen kan tolkas när det gäller att bedöma vilka statliga bolag som är skyldiga att följa lagen vid sina upphandlingar. I kapitlet beskrivs även de uppgifter som NOU har.

De iakttagelser som gjorts i granskningen redovisas i kapitlen 3–5. De oklarheter som råder kring vilka statliga bolag som omfattas av LOU behandlas i kapitel 3, medan NOU:s tillsyn över statliga bolag beskrivs i kapitel 4. De problem som finns förknippade med att få statliga bolag att följa reglerna i LOU beskrivs i kapitel 5. Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer redovisas slutligen i kapitel 6.

I bilaga 1 redovisas Riksrevisionens kartläggning av fem statliga bolag som inte anser sig skyldiga att följa reglerna i LOU. Sammanfattningar av domstolsprövningar av upphandlingar genomförda av Sveriges Television AB och Posten AB finns i bilagorna 2 och 3, medan ett exempel på domstolstrots beskrivs i bilaga 4.

2 Statliga bolag och offentlig upphandling

Lagen om offentlig upphandling trädde i kraft den 1 januari 1994 och består av regler som härrör från EG-fördraget, EG-direktiv, Government Procurement Agreement (GPA) samt nationella regler.

I LOU finns regler som bl.a. styr vilka statliga bolag som är skyldiga att följa reglerna vid upphandlingar. EG-domstolen har i ett antal domar klargjort hur upphandlingsreglerna ska tolkas vid bedömning av vilka statliga bolag som ska omfattas av reglerna. Det är ledningen för ett statligt bolag som bedömer om bolaget ska följa LOU vid sina inköp av varor och tjänster, men det är bara en domstol som kan avgöra om ett bolag är skyldigt att tillämpa reglerna i LOU.

Nämnden för offentlig upphandling (NOU) är tillsynsmyndighet för offentlig upphandling enligt LOU.

2.1 Kort om EG-rätten och regler för offentlig upphandling

Sveriges medlemskap i EU innebär bl.a. att EG-rätten gäller som svensk rätt. EG-domstolen slog redan i början av 1960-talet fast principen om gemenskapsrättens företräde framför nationell rätt⁵.

I fall där nationell rätt strider mot gemenskapsrätten är medlemsländerna skyldiga att ge gemenskapsrätten företräde om den ger en enskild en rättighet.

Svenska staten och dess myndigheter har genom medlemskapet i EU vissa skyldigheter gentemot övriga medlemsländer⁶. Dessa skyldigheter har sin grund i EG-fördraget⁷, där de grundläggande EG-rättsliga principerna är fastslagna. En av dessa principer är solidaritets- eller lojalitetsprincipen⁸ som lyder:

Medlemsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av detta fördrag eller av åtgärder som vidtagits av gemenskapens institutioner. Medlemsstaterna skall underlätta att gemenskapens uppgifter fullgörs. De skall avstå från varje åtgärd som kan äventyra att fördragets mål uppnås.

⁵ Van Gend en Loos. Mål C/26/62 och Costa/ENEL. Mål C-6/64.

⁶ Lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till EU.

⁷ Romfördraget i dess lydelse i enlighet med Amsterdamfördraget.

⁸ Artikel 10.

2.1.1 EG:s upphandlingsdirektiv och LOU

EG:s direktiv för offentlig upphandling syftar till att tydliggöra innebörden av de fyra friheterna, dvs. fri rörlighet av varor, tjänster, kapital och personer, som härrör från EG-fördraget. Dessa grundläggande principer ska, tillsammans med flera andra, utgöra led i förverkligandet av den gemensamma marknaden inom EU. Samtliga EG-direktiv för upphandling hänvisar i sina ingresser till att direktiven antagits med beaktande av EG-fördraget.

Lagen om offentlig upphandling införlivar bestämmelserna i EG:s upphandlingsdirektiv i svensk rätt⁹. I LOU finns även regler för upphandlingar som inte omfattas av EG:s upphandlingsdirektiv¹⁰. De grundläggande gemenskapsrättsliga principerna är dock tillämpliga även för sådana upphandlingar.

Förutom den ovan beskrivna solidaritets- eller lojalitetsprincipen gäller fem grundläggande principer vid all offentlig upphandling.

- **Likabehandlingsprincipen**, som syftar till att alla leverantörer och deras anbud ska behandlas lika. Ingen del av upphandlingsförfarandet får innebära att leverantör eller anbud gynnas eller missgynnas.
- **Principen om icke-diskriminering**, som innebär att det är förbjudet att diskriminera leverantörer bl.a. på grund av nationalitet.
- **Principen om ömsesidigt erkännande**, som bl.a. innebär att exempelvis typgodkännanden, intyg och certifikat som utfärdats av myndigheter i ett medlemsland ska anses gälla i övriga medlemsländer. Även tekniska standarder omfattas av denna princip.
- **Proportionalitetsprincipen**, som innebär att den upphandlande myndigheten inte får ställa större eller andra krav på leverantören eller leveranser än som behövs. Kraven ska även vara ändamålsenliga för den aktuella upphandlingen.
- **Transparensprincipen**, som innebär att upphandlingsprocessen ska kännetecknas av förutsebarhet och öppenhet.

All upphandling enligt LOU ska göras affärsmässigt och med utnyttjande av tillgänglig konkurrens. Anbudsgivare, anbudssökande och anbud ska behandlas objektivt¹¹. LOU behandlar hur olika delar av upphandlingsprocessen ska genomföras. Lagen innehåller t.ex. detaljerade regler om annonsering, krav som får ställas på leverantören och hur prövningen av anbud ska gå till.

⁹ 93/36/EEG om upphandling av varor; 93/37/EEG om upphandling av byggtreprenader; 92/50/EEG om upphandling av tjänster; 93/38/EEG om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och telekommunikation, 97/52/EG och 98/4/EG Ändringsdirektiv I och II med anledning av GPA, de s.k. förfarande direktiven, samt de s.k. rättsmedelsdirektiven 89/665/EEG respektive 92/13/EEG.

¹⁰ Gäller 6 kap. LOU.

¹¹ LOU 1 kap. 4 §.

I lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling (LIU) finns fler regler. Även i konkurrenslagen (1993:20), (KL) finns regler som berör offentlig upphandling. Till exempel är det inte tillåtet med samarbete mellan företag där samarbetet syftar till att begränsa konkurrensen. Ett företag får inte heller missbruka sin dominerande ställning på marknaden.

2.2 Statliga bolag som täcker behov i det allmännas intresse ska följa LOU

Om ett statligt bolag är att betrakta som en *upphandlande enhet* ska det tillämpa LOU:s regler vid sina upphandlingar. Av LOU framgår¹² att upphandlande enheter är sådana bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser som har inrättats i syfte att täcka behov i det allmännas intresse. Detta under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär och

1. att organisationens kapital huvudsakligen har tillskjutits av staten, en kommun, ett landsting eller en annan upphandlande enhet, eller
2. att organisationens upphandling står under statlig eller kommunal tillsyn eller en tillsyn av en annan upphandlande enhet, eller
3. att organisationens styrelse till mer än halva antalet ledamöter utses av staten, en kommun, ett landsting eller en annan upphandlande enhet.

För de statliga bolag som ingår i den s.k. försörjningssektorn, dvs. områdena för vatten, energi, transporter och telekommunikationer,¹³ gäller att en upphandlande enhet är¹⁴:

1. företag över vilka staten, en kommun, ett landsting eller en annan upphandlande enhet direkt eller indirekt kan utöva ett bestämmande inflytande på, och
2. företag som bedriver verksamhet med särskilt tillstånd från en myndighet som innebär att ett eller flera företag förbehålls rätten att bedriva verksamheten.

¹² LOU 1 kap. 6 §.

¹³ I maj 1999 meddelade Europeiska kommissionen att den ansåg att tillhandahållande av telekommunikationstjänster i Sverige var utsatt för konkurrens, och därmed var undantaget från försörjningsdirektivet (se NOU info juni -03).

¹⁴ LOU 4 kap. 1 §.

2.3 Hur upphandlingsreglerna ska tolkas för statliga bolag

Vid bedömningen av om ett statligt bolag är en upphandlande enhet krävs bl.a. information om i vilket syfte bolaget inrättats och vilken verksamhet bolaget bedriver vid tidpunkten för upphandlingen.

Ofta har de statliga bolagen inrättats i syfte att täcka flera behov, dels sådana som är av särskilt samhällsintresse, dels sådana som är av industriell eller kommersiell karaktär. Detta innebär att det kan vara svårt att förstå vilka statliga bolag som är att betrakta som upphandlande enheter och därmed ska tillämpa lagen vid sina upphandlingar.

I syfte att klargöra hur begreppen *upphandlade enhet* och *behov i det allmännas intresse* ska tolkas, återges nedan några rättsfall från EG-domstolen.

2.3.1 Alla statliga bolag ska prövas mot lagens krav

EG-domstolen understryker att begreppet upphandlande enhet ska ges stor räckvidd eftersom regleringen av förfarandena vid offentlig upphandling syftar till både att säkerställa den fria rörligheten av tjänster och varor och att främja konkurrensen på den gemensamma marknaden¹⁵.

Detta innebär t.ex. att statliga affärsdrivande bolag inte automatiskt kan uteslutas ur kretsen av upphandlande enheter, utan att alla statliga bolag måste prövas mot lagens krav¹⁶.

2.3.2 Bedömning av varje enskild juridisk person i en bolagskoncern

Bedömningen av om ett bolag är en upphandlande enhet ska göras för varje enskild juridisk person. En koncern kan alltså både innehålla bolag som är att betrakta som upphandlande enheter och bolag som inte är att betrakta som upphandlande enheter¹⁷.

Det innebär att ledningen för ett dotterbolag måste göra en självständig bedömning av om LOU är tillämplig på dotterbolagets verksamhet, oberoende av vilken bedömning moderbolaget gör av sin verksamhet.

2.3.3 Reglerna ska tillämpas på hela verksamheten

Av EG-domstolens praxis följer att upphandlingsbestämmelserna ska tillämpas fullt ut på ett bolags hela verksamhet, även om endast en mindre andel av verksamheten omfattas av bestämmelserna i upphandlingsdirektiven. En motsatt tolkning skulle enligt EG-domstolen strida mot kravet på

¹⁵ Adolf Truley, p. 41–43. Mål C-373/00.

¹⁶ Konungariket Spanien, p. 27–30. Mål C-84/03.

¹⁷ Mannesman, p. 39. Mål C-44/96 och Arnhem, p. 56–57. Mål C-360/96.

rättssäkerhet.¹⁸ Detta klargörande av EG-domstolen är väsentligt eftersom flera statliga bolag både har kommersiell affärsverksamhet och verksamhet som tillgodoser allmännyttiga behov.

Ett bolag som har en liten del av verksamheten som syftar till att täcka behov i det allmännas intresse som inte är av kommersiell karaktär ska alltså tillämpa LOU på all verksamhet, även t.ex. affärsverksamhet som är av kommersiell karaktär.

2.3.4 *Syftet med nuvarande verksamhet ska bedömas*

Enligt EG-domstolen är det den verksamhet som organisationen verkligen bedriver som ska beaktas. Även om ett bolag inte ursprungligen inrättats i syfte att tillgodose allmänna intressen, men senare kommit att tillgodose sådana syften, ska bolaget anses utgöra en upphandlande enhet¹⁹. Det innebär att bedömningen av om ett statligt bolag är att betrakta som en upphandlande enhet ska utgå ifrån det syfte för vilken verksamheten bedrivs vid tidpunkten för en upphandling.

2.3.5 *Samtliga omständigheter ska beaktas vid bedömningen*

EG-domstolen har angivit att man måste skilja mellan allmännyttiga behov som inte är av industriell eller kommersiell karaktär och allmännyttiga behov som är av industriell eller kommersiell karaktär²⁰.

Med allmännyttiga behov som *inte är* av industriell eller kommersiell karaktär avses behov som staten, av skäl som har samband med allmänintresset, väljer att tillgodose eller som den avser att fortsätta att ha ett avgörande inflytande på²¹. Vid bedömningen av om en verksamhet inrättats för att täcka allmännyttiga behov som inte är av industriell eller kommersiell karaktär ska samtliga faktiska och rättsliga omständigheter beaktas. Detta innefattar enligt EG-domstolen särskilt en bedömning av om det saknas ett huvudsakligt vinstsyfte, om bolaget självt står den ekonomiska risken för den verksamhet som utövas och om verksamheten helt eller delvis har offentligt finansiering²².

¹⁸ Mannesman, p. 25–26. Mål C-44/96 och Arnhem p. 55. Mål C-360/96.

¹⁹ Universale Bau, p. 56–57, 63. Mål C-470/99.

²⁰ Arnhem, p. 36. Mål C-81/98.

²¹ Arnhem, p. 50–51. Mål C-360/96.

²² Korhonen, p. 51. Mål C-18/01.

2.3.6 Utvecklad konkurrens krävs för att inte följa LOU

Att det förekommer konkurrens på den marknad där bolaget agerar är inte tillräckliga skäl för att bolaget inte ska vara en upphandlande enhet enligt EG-domstolen²³. Domstolen har betonat att konkurrens i sig inte saknar relevans vid bedömningen. Förekomsten av konkurrens kan vara ett tecken på att det är fråga om ett allmännyttigt behov som är av industriell eller kommersiell karaktär som tillgodoses. Det fordras dock utvecklad konkurrens för att denna omständighet ska tillmätas någon betydelse.²⁴

Till exempel anser Europeiska kommissionen att konkurrensen inom telekommunikationssektorn i Sverige är utsatt för en sådan grad av konkurrens att den är undantagen från EG-direktiven för upphandling inom försörjningssektorn.

2.4 Bolagets ledning bedömer om verksamheten omfattas av LOU

Det är ledningen för ett statligt bolag som i första hand bedömer om det ska agera som en upphandlande enhet eller inte²⁵. Riksrevisionen har studerat fem statliga bolag som inte betraktar sig som upphandlande enheter, men där NOU gjort en motsatt bedömning. Bolagets styrelse har i samtliga fall behandlat frågan om huruvida bolaget är en upphandlande enhet.

Ledningen för det statliga bolaget ansvarar för sin bedömning om bolaget omfattas av LOU eller inte och kan inte frångå sig detta ansvar till ägaren.

2.5 Endast leverantörer kan begära överprövning av upphandlingar

Ledningens bedömning att bolaget inte ska följa LOU vid sina upphandlingar kan endast prövas av domstol. Det är bara leverantörer²⁶ som kan begära överprövning av upphandlingar²⁷. Nämnden för offentlig upphandling har inte motsvarande möjlighet. I sista hand är det alltså en nationell

²³ Arnhem, p. 43–47. Mål C-360/96.

²⁴ Arnhem, p. 47–50. Mål C-360/96.

²⁵ S. 66. Hentze och Sylvén, 1998.

²⁶ Med leverantör avses enligt definitionen i LOU 1 kap. 5 § ”den som tillhandahåller varor eller utför arbeten eller tillhandahåller tjänster även om han inte varit den som i det särskilda fallet tillhandahållit eller utfört det som upphandlats.”

²⁷ LOU 1 kap. 5 § och LOU 7 kap. 1–4 §§.

domstol eller EG-domstolen som avgör om ett statligt bolag är skyldigt att följa LOU eller inte.

Leverantörernas möjligheter att överklaga förstärktes under 2002 genom en lagändring som var en följd av en dom från EG-domstolen. Lagändringen innebär att leverantörer garanteras en viss tidsfrist som gör att de har möjlighet att begära överprövning och få ett interimistiskt verkställighetsförbud, dvs. att upphandlingen inte får avslutas förrän domstolen prövat leverantörens ansökan om överprövning²⁸.

Om den upphandlande enheten brutit mot bestämmelserna i LOU och detta har medfört att leverantören lidit eller kan komma att lida skada kan förvaltningsdomstol besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts²⁹.

Överprövning kan i princip inte begäras när upphandlingskontraktet är tecknat. Den upphandlande enheten ska emellertid först lämna upplysningar till anbudsgivarna om vilket anbud som valts och skälen till detta, vilket kallas för tilldelningsmeddelande³⁰. Därefter löper en tiodagarsfrist under vilken leverantören alltid kan begära överprövning, även om ett upphandlingskontrakt tecknats³¹. I vissa fall kan leverantören begära överprövning av ett tecknat avtal även efter att tiodagarsfristen löpt ut. Detta gäller t.ex. när ett bolag inte anser sig vara upphandlande enhet och därför inte lämnat upplysningar om valt anbud. En leverantör kan då hävda att tiodagarsfristen inte börjat löpa och därmed begära överprövning³².

Allmän domstol kan utdöma skadestånd om en upphandlande enhet inte följt bestämmelserna i LOU och därigenom orsakat skada för en leverantör³³. Stämningsansökan måste lämnas in inom ett år från det att upphandlingen avslutades.

2.6 Svenska domstolsavgöranden avseende bolags upphandlingar

Det finns några fall där leverantörers begäran om överprövning av bolags upphandlingar tagits upp till prövning i domstol. I dessa fall ansåg ledningen för respektive bolag att bolaget inte var en upphandlande enhet. Leverantörerna begärde överprövning av upphandlingarna med hänvisning till att

²⁸ LOU 7 kap. 1 § samt Alcatel-domen. Mål C-81/98.

²⁹ LOU 7 kap. 2 §.

³⁰ LOU 1 kap. 28 §.

³¹ LOU 7 kap. 1 §.

³² För exempel se Kammarrätten i Stockholm. Mål nr 2588-04 avseende SVT.

³³ LOU 7 kap. 6–8 §§.

bolagen borde betraktas som upphandlande enheter och därför var skyldiga att följa reglerna i LOU.

En dom från 1999 gällde Bellman Casino AB, som är ett dotterbolag till AB Svenska Spel. Bellman Casino AB gjorde ingen invändning i målet mot att bolaget var en upphandlande enhet. Leverantören förlorade dock detta mål³⁴.

En annan dom är från Kammarrätten i Stockholm, vilken meddelades under 2005 och avser Sveriges Television AB³⁵ (SVT). En leverantör begärde överprövning av SVT:s avtal med Teracom avseende marksänd digital tv-distribution. Kammarrätten fann att SVT är att betrakta som en upphandlande enhet³⁶ och att SVT på grund av detta ska tillämpa bestämmelserna i LOU vid sina upphandlingar. Kammarrätten förordnade att SVT skulle göra om sin upphandling enligt LOU:s regler³⁷. Regeringsrätten beslutade att inte meddela prövningstillstånd av kammarrättens dom³⁸.

Det finns även ett beslut från 2005 från Länsrätten i Stockholms län som i sina skäl för beslutet utförligt resonerar kring varför Posten Sverige AB³⁹ bedöms vara en upphandlande enhet. Länsrätten avvisade leverantörens ansökan om överprövning, eftersom ansökan inkommit för sent. I sitt beslut avlog länsrätten samtidigt Postens yrkande om att ett förhandsavgörande skulle inhämtas från EG-domstolen i fråga om huruvida Posten utgör en upphandlande enhet. Leverantören överklagade länsrättens beslut till kammarrätten, som avlog överklagandet⁴⁰. Regeringsrätten beviljade inte prövningstillstånd⁴¹.

Sammanfattningar av domstolarnas bedömningar att SVT och Posten är upphandlande enheter finns i bilaga 2.

Det finns inga vägledande domar från Högsta domstolen (HD) eller Regeringsrätten som avser statliga bolag som upphandlande enheter. Den vägledande dom som finns angående upphandlande enheter är från 2003 då HD bedömde att en samfällighetsförening för väghållning var att betrakta som en upphandlande enhet⁴².

³⁴Länsrätten i Gotlands län. Mål nr 385-99, 405-99, 406-99.

³⁵Sveriges Television AB ägs av Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB.

³⁶Enligt 1 kap. 6 § LOU.

³⁷Kammarrätten i Stockholm avseende Sveriges Television AB. Mål nr 2588-04.

³⁸Regeringsrätten. Mål nr 1706-05. 2005-05-18.

³⁹Länsrätten i Stockholm avseende Posten AB. Mål nr 8991-04 E.

⁴⁰Kammarrätten i Stockholm. Mål nr 2431-05. 2005-06-30.

⁴¹Regeringsrätten. Mål nr 4472-05. 2005-09-12.

⁴²Högsta domstolen avseende Högmarsö, NJA 2003, s. 683.

2.7 Krav på effektiva upphandlingsregler

Reglerna i LOU som avser möjligheterna att begära överprövning och skadestånd vid upphandlingar har sitt ursprung i de s.k. rättsmedelsdirektiven⁴³. Dessa utgör en ram med uppsatta mål för hur medlemsländerna ska utforma sina sanktionssystem för upphandlingsområdet. I direktiven påpekar Europeiska rådet att det är viktigt att varje medlemsland har effektiva rättsmedel för att upphandlingsdirektiven ska kunna få avsedd effekt.

Enligt rättsmedelsdirektiven⁴⁴ är medlemsländerna bl.a. skyldiga att vidta nödvändiga åtgärder för att garantera att en upphandlande myndighets beslut provas effektivt och skyndsamt. Medlemsländerna ska även se till att införa bestämmelser som garanterar att granskningsorganens, dvs. domstolarnas, beslut åtlöds. Vidare har Europeiska kommissionen rätt att överpröva ett medlemslands åtgärder om den anser att gemenskapsreglerna har överträtts.

2.8 Nya lagar för upphandling från 2006

Den nuvarande lagen om offentlig upphandling kommer sannolikt att ersättas av två nya lagar under 2006 enligt förslag från Upphandlingsutredningen 2004⁴⁵. Förändringen beror på att två nya EG-direktiv för upphandling ersätter de nuvarande s.k. förfarandedirektiven i februari 2006.

När det gäller vilka statliga bolag som är att betrakta som upphandlande enheter innebär lagen inga stora förändringar. Nytt är att försörjningsdirektivet inte omfattar telekommunikationssektorn, men däremot posttjänster. Undantag från försörjningsdirektivet kan medges för upphandling inom avreglerad verksamhet, om verksamheten är direkt konkurrensutsatt på marknader med fritt tillträde.

Fristen för att införliva de obligatoriska delarna av de nya EG-direktiven för upphandling löpte ut den 1 februari 2006. Regeringens arbete med att utforma de nya lagarna för upphandling är försenat. Ett lagförslag beräknas för närvarande vara klart hösten 2006.

Det är oklart vilka eventuella konsekvenser förseningen får för den offentliga upphandlingen i Sverige under perioden februari 2006 fram till dess att den svenska lagstiftningen träder i kraft. Enligt NOU:s bedömning är det klart att en ovillkorlig och tydlig bestämmelse i något av de nya direktiven kan anses gälla, även om den inte införts i svensk rätt. En förutsättning för detta är att bestämmelsen ger en enskild en rättighet⁴⁶.

⁴³ Rådets direktiv 89/665/EEG samt Rådets direktiv 92/13/EEG.

⁴⁴ Rådets direktiv 89/665/EEG artiklarna 1–3 och Rådets direktiv 92/13/EEG artiklarna 1–3.

⁴⁵ SOU 2005:22 Nya upphandlingsregler och SOU 2006:28 Nya upphandlingsregler 2.

⁴⁶ NOU:s nyhetsbrev december 2005.

Bestämmelserna om överprövning och skadestånd m.m., påverkas inte av de nya direktiven. Inom Europeiska kommissionen pågår ett arbete med att lägga fram förslag till ett eller flera nya s.k. rättsmedelsdirektiv. Kommissionen beräknade ursprungligen att lägga fram sitt lagförslag hösten 2005.

2.9 Nämnden för offentlig upphandling ansvarar för tillsyn

Nämnden för offentlig upphandling (NOU) är den myndighet som sedan 1994 ansvarar för statens tillsyn över den offentliga upphandlingen enligt LOU.⁴⁷ Tillsynsansvaret omfattar samtliga upphandlande enheter. Dessa är statliga myndigheter och affärsverk, vissa statliga bolag och stiftelser, landsting och kommuner, de flesta kommunala bolag, vissa företag och föreningar samt vissa samfällighetsföreningar.

Enligt sin instruktion⁴⁸ ska NOU svara för tillsyn, men även andra uppgifter som rör offentlig upphandling. NOU ska:

- utöva tillsyn över den offentliga upphandlingen enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling och förordningen (1980:849) om tillämpningen av GATT-överenskommelsen om statlig upphandling,
- följa utvecklingen på upphandlingsområdet inom Europeiska Frihandelssammanslutningen (EFTA), Europeiska gemenskaperna (EG), Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), GATT och WTO-överenskommelsen om statlig upphandling,
- lämna information och allmänna råd inom nämndens tillsynsområden och följa tillämpningen av de nationella leveransbestämmelserna samt verka för en enhetlig tillämpning av dessa,
- samla in och bearbeta uppgifter för statistikändamål,
- verka för en effektiv offentlig upphandling.

NOU består av ett kansli och en nämnd. Kansliet sköter den löpande verksamheten och svarar för kontakter med exempelvis upphandlande enheter, leverantörer och enskilda. Personalen vid kansliet består av cirka tio personer där merparten är jurister. Nämnden består av åtta ledamöter⁴⁹ som utses av regeringen. Nämnden behandlar ärenden och avger yttranden av större vikt, t.ex. yttranden över rättstillämpning.

⁴⁷ 7 kap. 9 § lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.

⁴⁸ Förordning (1993:98) med instruktion för Nämnden för offentlig upphandling.

⁴⁹ Nämndens ledamöter kommer för närvarande från Svenskt Näringsliv, Sveriges Kommuner och Landsting, Försvarsmakten, Sjukvårdens leverantörsförening, LO/TCO Rättsskydd, Samres AB och Kommerskollegium. Ordföranden är en kammarrättslagman.

I regleringsbrev för åren 1998 till 2005 har regeringen delat in NOU:s verksamhet i de tre verksamhetsgrenarna tillsyn, information och utveckling.⁵⁰ Av regleringsbrev framgår också att NOU ska ge stöd till regeringen och Regeringskansliet genom särskilda uppdrag.⁵¹

2.9.1 *Tillsyn för bättre regelförfarande*

Regeringen har under perioden 1998–2005 angett i regleringsbrevet att NOU ska prioritera tillsynen. Målet är att de upphandlande enheterna ska följa upphandlingsreglerna i ökad utsträckning.

Av lagen om offentlig upphandling framgår vilka befogenheter som NOU har vid sin tillsyn. Nämnden får inhämta alla nödvändiga upplysningar från upphandlande enheter antingen genom skriftligt förfarande eller genom besök. En upphandlande enhet är skyldig att tillhandahålla de upplysningar som nämnden begär.⁵²

2.9.2 *Information för att förebygga regelöverträdelser*

NOU ska ge vägledning till främst upphandlande enheter och leverantörer om hur upphandlingsreglerna ska tillämpas. Syftet med att ge en sådan information är att förebygga regelöverträdelser. Informationen ska företrädesvis vara av allmän karaktär.⁵³

NOU informerar upphandlande enheter och leverantörer om reglerna för offentlig upphandling samt svarar på frågor från journalister. Individuell information lämnas huvudsakligen under särskilda telefontider eller som svar via e-post. NOU ger ut ett nyhetsbrev fyra gånger per år och ger vid behov ut informationsbroschyrer. Ytterligare ett sätt för NOU att sprida information är att medverka vid upphandlingskonferenser och seminarier.

2.9.3 *Omvärldsbevakning för en effektivare upphandling*

NOU ska följa den faktiska utvecklingen och det rättsliga arbetet inom den offentliga upphandlingen. Syftet är att uppnå en effektivare offentlig upphandling.⁵⁴

⁵⁰I regleringsbrevet för år 2006 anger regeringen endast två verksamhetsgrenar – tillsyn och information.

⁵¹Stabsstödet uttrycks från och med regleringsbrevet för år 2003 som uppdrag. Dessförinnan angavs stöd till Regeringskansliet som en uppgift i verksamhetsgrenen utveckling.

⁵²LOU 7 kap. 9–10 §§.

⁵³Regleringsbrev för åren 2003–2006.

⁵⁴Regleringsbrev för åren 2003–2005. Verksamhetsgrenen utveckling finns inte i regleringsbrevet för 2006.

Enligt NOU:s beskrivning innebär arbetet bl.a. omvärldsbevakning där främst EG-domstolens domar samt svenska och vissa utländska rättsfall bevakas. Domar av stort allmänintresse refereras i nyhetsbrevet.

Arbetet innebär också att informera Regeringskansliet om behov av ändringar i lagstiftningen samt att ha kontakt med europeiska tillsynsmyndigheter, Konkurrensverket med flera organisationer.

2.9.4 Stöd åt regeringen med expertkunskap

NOU fungerar som ett stabsorgan till regeringen och utför utredningar på regeringens uppdrag. Även remissyttranden och andra uppgifter som direkt eller indirekt utförs efter förfrågan eller önskemål från Regeringskansliet betecknar NOU som uppdrag. Det gäller exempelvis expertuppdrag i offentliga utredningar eller att för Sveriges räkning delta i möten med kommissionens rådgivande kommitté för offentlig upphandling.

På Finansdepartementets uppdrag har NOU utrett klagomål från kommissionen mot Sverige som avser offentlig upphandling.

2.10 Regeringens förvaltning av statliga bolag

Staten är Sveriges enskilt största ägare av företag eller bolag. Statligt ägda bolag lyder liksom privatägda bolag under aktiebolagslagen⁵⁵. De statliga bolagen är betydelsefulla som arbetsgivare, leverantörer och kunder.

Regeringen förvaltar de statliga bolagen och företräder ägaren, dvs. riksdagen och ytterst det svenska folket. Regeringen ansvarar för förvaltningen av sammanlagt 57 bolag, koncerner och affärsverk. Av dessa ägs 43 helt av staten medan 14 ägs tillsammans med andra. Totalt har de statliga bolagen cirka 200 000 personer anställda. Bolagens sammanlagda omsättning uppgick 2004 till cirka 300 miljarder kronor.⁵⁶

Regeringen har uttryckt att värdeskapande är det övergripande målet för företag med statligt ägande. Ägarförvaltningen ska aktivt följa och förvalta statens tillgångar så att värdeutvecklingen långsiktigt blir den bästa möjliga och eventuella särskilda samhällsintressena infrias. Uppföljning och ägarstyrning av bolagen ska ske genom styrelsearbete och dialog med styrelsens ordförande samt med hjälp av analyser av ekonomi och bransch. Även de bolag som har särskilda mål, förutom ekonomiskt värdeskapande,

⁵⁵ Aktiebolagslag (2005:551).

⁵⁶ Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2004, Regeringskansliet.

ska följas upp. Ägarförvaltningens uppdrag omfattar också att utveckla och genomföra regeringens ägarpolicy.⁵⁷

Syftet med inrättandet av ett statligt bolag fastställs vanligen av riksdagen utifrån propositioner och bakomliggande utredningar. Det konkretiseras därefter av regeringen i bolagsordningen.

Regeringen delar in de statliga bolagen i två grupper, dels de som verkar under marknadsmässiga villkor och krav, dels de som främst har särskilda samhällsintressen att infria. I gruppen företag med marknadsmässiga krav ingår även de börsnoterade bolag som staten delvis äger.⁵⁸

Tidigare granskningar som Riksrevisionen har genomfört visar att Regeringskansliets arbete med att utveckla kraven på de statliga bolag som ska verka för särskilda samhällsintressen inte varit särskilt framgångsrikt. Detta gäller särskilt kraven att precisera syftet med de särskilda samhällsuppdragen. Det finns inte någon enhetlig strategi eller struktur för ägarstyrningen av dessa bolag. Några av bolagen får på egen hand tolka och precisera det särskilda samhällsintresset utifrån allmänt hållna formuleringar i propositioner eller bolagsordning. Riksrevisionen har konstaterat att när bolagens uppdrag inte är preciserade skapar detta lätt en situation med olika och delvis motstridiga förväntningar på bolagens verksamhet. Otydliga uppdrag innebär att besluten om hur prioriteringar ska göras mellan t.ex. olika samhällsmål och krav på affärsmässighet överläts på det enskilda bolaget.⁵⁹

Förtroendekommissionen har i sitt betänkande framfört att det är rimligt att staten som ägare klargör varje bolags ägaruppdrag i hela dess komplexitet. Kommissionen har därför föreslagit att de statliga bolagen ska ha verklighetstroagna och fullödiga beskrivningar av respektive bolags ägaruppdrag. Därutöver har kommissionen rekommenderat styrmodeller som på ett realistiskt sätt avspeglar de mer sammansatta ägaruppdrag som de statliga bolagen i praktiken arbetar för.⁶⁰

Riksrevisionen har i en tidigare granskning rekommenderat regeringen att regelmässigt besluta om förslagen till stämmobeslut, eftersom regeringen bör vara ansvarig för denna typ av beslut. Detta gäller förslag till s.k. ägardirektiv med t.ex. grundläggande inriktning eller preciseringar av särskilda samhällsuppdrag. Detta gäller även förslag avseende t.ex. ändringar i bolagsordning, policy för utdelning och val av styrelseledamöter.⁶¹

⁵⁷Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2004, Regeringskansliet.

⁵⁸Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2004, Regeringskansliet.

⁵⁹Riksrevisionens årliga rapport 2005.

⁶⁰SOU 2004:47 Näringslivet och förtroendet, s. 196.

⁶¹Riksrevisionen, 2005. Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag. RIR 2004:28.

3 Oklart vilka bolag som omfattas av LOU

Det är i vissa fall oklart vilka statliga bolag som omfattas av LOU och som därmed ska tillämpa reglerna vid upphandlingar av varor och tjänster. NOU har vid flera tillfällen rapporterat till regeringen att det finns ett antal statliga bolag som enligt tillsynsmyndighetens bedömning är upphandlande enheter, men som inte delar NOU:s bedömning.

Oklarheter kring vilka statliga bolag som omfattas av LOU medför att leverantörerna får svårt att få tillgång till information om vissa av de upphandlingar som genomförs. Detta kan snedvrیدا konkurrensen eller påverkar konkurrensen negativt i andra avseenden. Oklarheterna medför även att NOU inte vet vilka statliga bolag som ska omfattas av myndighetens tillsyn.

Regeringen har inte vidtagit några åtgärder för att underlätta klargörandet av vilka statliga bolag som är upphandlande enheter.

3.1 Det kan vara svårt att bedöma om statliga bolag ska följa LOU

Som tidigare framgått är det bl.a. syftena med ett statligt bolags samhällsuppdrag som avgör om bolaget ska tillämpa LOU vid sina upphandlingar eller inte. Statliga bolag med syften som täcker behov i det allmännas intresse, och där behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär, ska följa reglerna i lagen vid sina upphandlingar. EG-domstolen har i flera rättsfall klargjort hur lagtexten ska tolkas när det gäller bolag. (Se avsnitt 2.3.)

Riksrevisionens kartläggning av fem statliga bolag visar att det utifrån befintlig dokumentation kan vara svårt att förstå om syftet med respektive bolags verksamhet medför att bolaget ska följa LOU eller inte⁶². En genomgång av korrespondensen mellan NOU och ledningen för respektive bolag visar att de främst är oeniga om hur syftet med bolagets verksamhet ska bedömas. I samtliga fall menar NOU att bolaget har syften som tillgodoser allmänna behov som inte är av industriell eller kommersiell karaktär, medan bolagets ledning inte delar denna uppfattning. Se bilaga 1.

Det finns några svenska rättsfall där leverantörer begärt överprövning av upphandlingar gjorda av statliga bolag. I ett mål från 1999 bedömde länsrätten att ett statligt bolag var en upphandlande enhet. Leverantören förlorade dock målet. I de två fall som prövades under 2005 bedömde

⁶² Riksrevisionen har kartlagt hur syftet beskrivits för AB Svenska Spel, Posten AB, Akademiska Hus AB, SP Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut AB samt Sveaskog AB.

domstolarna i båda fallen att bolagen var upphandlande enheter. (Se avsnitt 2.6 samt bilagorna 2 och 3).

Regeringen har i de propositioner som föregått bildandet av de statliga bolagen angivit vad syftet ska vara. Detta syfte har sedan fastställts genom riksdagsbeslut. Även i regeringens verksamhetsberättelse för de statliga företagen beskrivs de statliga bolagens syften. I vissa fall anger bolagen själva i sin årsredovisning vilka uppdrag man fått från regeringen eller riksdagen.

Som nämnts tidigare delar regeringen in de statliga bolagen i två kategorier – bolag som verkar under marknadsmässiga villkor och krav respektive bolag som främst har särskilda samhällsintressen att infria. Klassificeringen av vissa bolag har ändrats över tiden. Som exempel kan nämnas Svenska Spel som regeringen år 2000 hänförde till kategorin bolag med marknadsmässiga krav, men som år 2001 klassificerades som ett bolag som har särskilda samhällsintressen att infria. Ett annat exempel är Posten som år 2000 angavs vara ett bolag med särskilda samhällsintressen, men som från och med år 2001 klassificeras som ett företag med marknadsmässiga krav.⁶³

I regeringens verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande år 2004 finns t.ex. Svenska Spel och SP Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut på listan över de bolag som ska infria särskilda samhällsintressen. Inget av dessa bolag anser sig vara skyldigt att följa LOU. Bolagens skäl för detta ställningstagande redovisas i bilaga 1.

3.2 Tillgång till information viktigt för konkurrensen

Det övergripande syftet med reglerna på upphandlingsområdet är att ge de levererande företagen, eller leverantörerna, lika förutsättningar att konkurrera om kontrakt som rör offentliga organisationers inköp av varor och tjänster. Enligt Konkurrensverket kan konkurrensen snedvridas om leverantörer inte likabehandlas⁶⁴. För att en marknad ska kunna fungera effektivt krävs bl.a. att alla potentiella leverantörer har tillgång till information om de upphandlingar som planeras så att de kan lämna anbud. De statliga bolagen omfattas dock inte av offentlighetsprincipen och är inte heller skyldiga att offentliggöra sina beslut om de tillämpar LOU eller inte. Riksrevisionens kartläggning av de statliga bolagens⁶⁵ information på webbplatser och i årsredovisningar visar att det endast i enstaka fall finns information om huruvida bolagen anser sig vara upphandlande enheter eller inte.

⁶³ Skr. 1999/2000:120, bilaga 1 samt skr. 2000/01:120, bilaga 1.

⁶⁴ Konkurrensverket, 2005. Konkurrensen i Sverige.

⁶⁵ Här avses de bolag som redovisas i skr. 2004/05:120, bilaga 1.

I de nya EG-direktiven anges i bilaga⁶⁶ vilka upphandlande enheter som finns i respektive land. Vissa länder har lämnat detaljerade förteckningar, t.ex. Danmark och Nederländerna. Andra länder, som exempelvis Finland, har bara lämnat en kortfattad beskrivning. För Sveriges del anges att förteckningen omfattar alla icke-kommersiella organisationer vars upphandling övervakas av Nämnden för offentlig upphandling. NOU har dock ingen lista över samtliga upphandlande enheter, och enligt tillsynsmyndigheten är det vanligt att leverantörer frågar efter en officiell förteckning över alla svenska upphandlande enheter.

Under 2005 var antalet prenumeranter på NOU:s nyhetsbrev cirka 4 000. NOU bedömer dock att adresslistan inte är en komplett förteckning över upphandlande enheter, utan att det troligen finns fler. Upphandlingskommittén uppskattade år 1999 att antalet upphandlande enheter uppgick till cirka 10 000.⁶⁷

En leverantör som är intresserad av att konkurrera om upphandlingskontrakt, och som därför behöver få veta om ett statligt bolag är en upphandlande enhet, måste alltså själv söka information om detta eller själv göra en bedömning av om bolaget bör följa LOU. Detta kan innebära konkurrensnackdelar framför allt för mindre leverantörer som vill lämna anbud, men som har små möjligheter att göra denna typ av efterforskningar eller bedömningar.

3.3 Oklart vilka statliga bolag som ska omfattas av tillsyn

NOU har små möjligheter att på ett enkelt sätt samla in och uppdatera information om vilka statliga bolag som är upphandlande enheter. En orsak är att ett bolag inte är skyldigt att offentligt redovisa sitt ställningstagande.

NOU vände sig första gången år 1997 till regeringen och påtalade problemet med oklarheterna kring vilka statliga bolag som omfattades av LOU och som nämnden därmed skulle ha tillsyn över. NOU framförde att en grundläggande förutsättning för att kunna utöva tillsyn över och prioritera mellan tillsynsobjekten var att kunna identifiera dem. NOU begärde att regeringen skulle ställa krav på ledningen för respektive statligt bolag att fatta beslut om bolaget omfattades av LOU eller inte och att offentliggöra dessa beslut⁶⁸.

I samband med sin revision under 1997 tog Riksrevisionsverket (RRV) upp frågan om LOU med några statliga bolag. Inget av dessa bolag ansåg

⁶⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG, bilaga I–XI samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG, bilaga III–IV.

⁶⁷ SOU 1999:139 Effektivare offentlig upphandling.

⁶⁸ NOU:s rapport 1998-11-30, s. 9.

sig ha fått några direktiv från regeringen i denna fråga. RRV framförde i sin årliga rapport 1998 att man ansåg det angeläget att regeringen förde fram de önskemål som NOU tog upp i sin skrivelse om de statliga bolagen.

NOU har även senare återigen påtalat behovet av att kunna fastställa vilka organisationer som är upphandlande enheter⁶⁹.

3.4 NOU har bedömt vilka statliga bolag som omfattas av LOU

3.4.1 NOU:s bedömning av statliga bolag 1998–1999

År 1998 fick NOU i uppdrag av regeringen att utreda vilka statliga bolag som skulle kunna betraktas som upphandlande enheter⁷⁰. Av regeringsuppdraget framgick att NOU skulle utreda i vilken utsträckning bolag med statligt ägande tillämpade LOU samt bedöma och följa upp om bolagen tillämpade bestämmelserna på rätt sätt. Enligt en tjänsteanteckning av NOU⁷¹ gjorde Finansdepartementet tolkningen att uppdraget enbart skulle avse definitionen av termen upphandlande enhet. Även om det inte uttryckligen framgick av beslutet gjorde NOU tolkningen att uppdraget bara skulle omfatta den s.k. klassiska sektorn, dvs. upphandlingar som inte sker inom vatten-, energi-, transport- och telekommunikationsområdena. Det finns inte några tjänsteanteckningar från departementet om de förtydliganden av uppdragen som lämnades. NOU gjorde dock även utredningar av bolag som ingick i försörjningssektorn, vilka redovisades i en bilaga till rapporten.

NOU redovisade resultatet av sin utredning 1998⁷² genom att dela upp bolagen i tre kategorier:

- bolag som uppgav att de var upphandlande enheter
- bolag som uppgav att de inte var upphandlade enheter, och där NOU delade bolagens bedömning
- bolag som uppgav att de inte var upphandlande enheter, men där NOU inte delade bolagens bedömning

⁶⁹ NOU 1999-09-11. Dnr. 1999/0187-29.

⁷⁰ Uppdrag från regeringen att utreda om statliga bolag tillämpar lagen om offentlig upphandling Fi97/2669.

⁷¹ NOU:s dnr 172/98-28.

⁷² Rapport från Nämnden för offentlig upphandling avseende uppdraget från regeringen att utreda om statliga bolag tillämpar lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (1998-11-30).

Cirka hälften av de 270⁷³ statliga bolag som utreddes var enligt NOU:s bedömning sannolikt inte upphandlande enheter. För drygt 50 bolag, dvs. cirka 20 procent, var bolagens egna bedömningar att de var upphandlande enheter. Resterande bolag, dvs. drygt 80 stycken eller cirka 30 procent, bedömde att de inte var upphandlande enheter, medan NOU däremot bedömde att de var det. Av tidsskäl hade NOU inte begärt in yttranden från de bolag där NOU gjorde en annan bedömning än bolagen.

Ett år efter NOU:s avrapportering fick nämnden regeringens uppdrag att göra en ny utredning av de bolag där NOU:s bedömning inte överensstämde med bolagens. Bolagen skulle ges möjlighet att yttra sig över NOU:s tidigare bedömning. Uppdraget redovisades i en rapport i februari 2000⁷⁴. Utöver de drygt 50 bolag som 1998 angivit att de var upphandlande enheter, uppgav nu ytterligare cirka 30 bolag att de var det. För 6 bolag som NOU tidigare hade bedömt vara upphandlande enheter innebar den kompletterande utredningen att NOU ändrade uppfattning.

Sammantaget gjorde NOU följande bedömning av de cirka 270 statliga bolag som utreddes:

- cirka 140 bolag var inte upphandlande enheter
- cirka 80 bolag var upphandlande enheter
- cirka 50 bolag var upphandlande enheter, men bolagen delade inte NOU:s bedömning

De två utredningar som NOU gjorde under perioden 1998–1999 har inte uppdaterats. De statliga bolag som tillkommit efter 1998 har därmed inte varit föremål för utredning. Eftersom det hela tiden sker förändringar i statliga bolag, innebär det att det saknas samlad och aktuell information om vilka statliga bolag som omfattas av LOU.

3.4.2 *NOU:s utredningar av bolag som inte betraktar sig som upphandlande enheter*

Vid sin tillsyn får NOU begära alla nödvändiga upplysningar från upphandlande enheter. En upphandlande enhet är skyldig att tillhandahålla de upplysningar som nämnden begär.⁷⁵

Ett statligt bolag eller annan organisation som inte anser sig vara upphandlande enhet kan hävda att det inte föreligger någon upplysningsplikt. Exempelvis har Svenska Spel inte ansett sig skyldigt att lämna uppgifter

⁷³ Dessa 270 bolag inkluderade både moderbolag och dotterbolag.

⁷⁴ Rapport från Nämnden för offentlig upphandling avseende uppdraget från regeringen att utreda om vissa statliga bolag tillämpar lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) (2000-02-03).

⁷⁵ LOU 7 kap. 9–10 §§.

till NOU om ett avtal med Boss Media AB⁷⁶. NOU har inga sanktionsmöjligheter mot de bolag som inte vill lämna de upplysningar som tillsynsmyndigheten efterfrågat.

NOU har i flera fall gjort mer omfattande utredningar för att kunna bedöma om enskilda statliga bolag är att betrakta som upphandlande enheter. Dessa utredningar har framför allt genomförts när NOU:s och ledningens bedömning av om bolaget är upphandlande enhet har skiljt sig åt. NOU har genomfört mer omfattande utredningar av bl.a. AB Svenska Spel, Sveaskog AB, Posten AB, Akademiska Hus AB, SP Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut AB och SJ AB⁷⁷. Även Sveriges Television AB har varit föremål för NOU:s utredningar.

Riksrevisionen har noterat att Systembolaget AB fanns med på listan över de bolag som ingick i regeringsuppdraget från 1998. NOU tog dock inte ställning till om bolaget var att betrakta som en upphandlande enhet eller inte⁷⁸. Inte heller i slutrapporten från 2000 görs någon bedömning av Systembolaget. I slutet av 1999 bedömer NOU däremot i en särskild skrivelse till Systembolaget AB Västra regionen att Systembolaget är att betrakta som en upphandlande enhet⁷⁹.

Inför Riksrevisionens granskning har NOU uppdaterat sin bedömning från år 2000 av några de bolagsgrupper som enligt NOU:s dåvarande bedömning omfattades av LOU, men där ledningen för de aktuella bolagen inte delade NOU:s bedömning⁸⁰. NOU bedömer att det för närvarande finns minst sju statliga bolag som omfattas av LOU, men som inte delar denna bedömning. Dessa är Akademiska Hus AB, Posten AB, SJ AB, Sveaskog AB, AB Svenska Spel, SP Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut och Systembolaget AB.

3.5 NOU:s rapporter till regeringen har inte resulterat i åtgärder

NOU:s slutrapport till regeringen år 2000 om vilka statliga bolag som omfattades av LOU lades till handlingarna av regeringen utan åtgärd hösten 2002. Därmed är det fortfarande oklart vilka statliga bolag som omfattas av LOU och som ska omfattas av NOU:s tillsyn.

⁷⁶ Brev till NOU från Svenska Spel 2000-10-30 samt 2001-01-04.

⁷⁷ SJ AB:s tillämpning av lagen om offentlig upphandling. NOU. 2005-11-01.

⁷⁸ Rapport från Nämnden för offentlig upphandling avseende uppdraget från regeringen att utreda om statliga bolag tillämpar lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (1998-11-30). s. 1 i bilaga D.

⁷⁹ Systembolagets avtal om utlämningsställe på Koön; även frågan om Systembolaget AB är en upphandlande enhet. NOU 1999-10-14.

⁸⁰ Uppdrag från regeringen att utreda om vissa statliga bolag tillämpar lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) (2000-02-03).

Näringsministern har i sitt svar på en interpellation om SJ och offentlig upphandling anfört att det är angeläget att de statligt ägda företagen följer den lagstiftning som gäller. Enligt ministern har bolagets styrelse och ledning det yttersta ansvaret för detta. Ett bolag ska därför självt göra en bedömning om det ska tillämpa lagen om offentlig upphandling. I samband med bolagiseringen av SJ år 2000 beslutade det nya bolaget att lagen om offentlig upphandling inte var tillämplig på bolagets verksamhet. Näringsministern utgår ifrån att SJ har gjort en grundlig analys och att beslutet ligger väl inom ramen för gällande lagstiftning.⁸¹ Vidare uttalar näringsministern följande:

Posten och SJ har, såvitt jag förstår, inte brutit mot lagen. Ingen har gått till domstol och fått domstolen att säga att SJ har gjort en felaktig lagtolkning. Därför är mitt svar att jag inte har någon anledning att ingripa i den här frågan så att SJ blir betraktat som en statlig myndighet som har att iakttä den här typen av regler”⁸².

Som framgår av föregående avsnitt är SJ enligt NOU:s bedömning en upphandlande enhet⁸³. Posten AB har efter näringsministerns svar på interpellationen i riksdagen fått en av sina upphandlingar prövade i länsrätten. Länsrätten bedömde i sina beslutsskäl att Posten AB är en upphandlande enhet, vilket stöder NOU:s bedömning. (Se avsnitt 2.6.)

Även Näringsdepartementet har uttryckt att ägarförvaltningen inte har till uppgift att besluta om ett statligt bolag ska tillämpa LOU eller inte vid sina upphandlingar. Detta påpekande gör departementet i sitt svar på en skrivelse med klagomål från några leverantörer på en upphandling som ett statligt bolag genomfört utan att tillämpa LOU. Av svaret framgår att det är en fråga för bolagets ledning att ta ställning till och ytterst en fråga för domstol om en upphandling blir föremål för prövning. I skrivelsen framhåller departementet att Regeringskansliet inte har någon laglig möjlighet att ingripa i enskilda ärenden. Näringsdepartementet hänvisar till att NOU är tillsynsmyndighet för LOU och att Konkurrensverket är den myndighet som ska tillämpa konkurrenslagen och lagen om otillbörligt beteende vid offentlig upphandling.⁸⁴

⁸¹ Svar på interpellation 2003/04:255 om SJ och offentlig upphandling.

⁸² Anf.49: Näringsministern i svar på interpellation 2003/04:255 om SJ och offentlig upphandling.

⁸³ SJ AB:s tillämpning av lagen om offentlig upphandling. NOU 2005-11-01.

⁸⁴ Regeringskansliet, Näringsdepartementet, näringslivsenheten, 2004-11-08, N2004/7735/NL.

4 Svagheter i NOU:s tillsyn

Nämnden för offentlig upphandling är en liten tillsynsmyndighet som har ett omfattande uppdrag. Av de uppgifter som NOU ska utföra ska tillsynen prioriteras. NOU har en vid definition av begreppet tillsyn och flera olika typer av arbetsuppgifter ryms därför inom tillsynsverksamheten.

NOU:s tillsyn över statliga bolag har främst bestått av utredningar av vilka bolag som är upphandlande enheter. NOU motiverar denna prioritering med att det är en fråga av särskilt principiellt intresse.

NOU granskar inte om de statliga bolag som uppgett att de är upphandlande enheter verkligen följer reglerna i LOU vid sina upphandlingar. Tillsynsmyndigheten utgår ifrån att dessa bolag följer lagen. Det finns dock indikatorer på att vissa statliga bolag som uppgett att de är upphandlande enheter inte följer reglerna.

4.1 En liten myndighet med ett stort tillsynsuppdrag

För att utföra samtliga uppdrag enligt instruktionen har NOU till sitt förfogande totalt cirka tio personer. Förutom bl.a. informations- och utvecklingsverksamhet ska NOU utöva tillsyn över samtliga upphandlande enheter, sammanlagt någonstans mellan 4 000⁸⁵ och 10 000⁸⁶ enheter. Upphandlingskommittén bedömde 1999 att NOU hade för små resurser i förhållande till antalet tillsynsobjekt och omfattningen på den offentliga upphandlingen.⁸⁷

4.1.1 NOU ska prioritera tillsynen

NOU ska inom ramen för sina huvuduppgifter och i förhållande till informations- och utvecklingsinsatserna prioritera tillsynen. Regeringens sätt att styra resurserna till tillsyn har under de senaste åren främst varit att ange hur stor del av nämndens arbetstid som ska ägnas åt denna uppgift.⁸⁸ År 2005 angav regeringen i stället att NOU främst ska uppmärksamma regelöverträdelser av större betydelse eller av principiellt intresse.

⁸⁵ Antal prenumeranter på NOU:s nyhetsbrev.

⁸⁶ SOU 1999:139 *Effektivare offentlig upphandling*.

⁸⁷ SOU 1999:139 *Effektivare offentlig upphandling*.

⁸⁸ Åren 1998–2002 skulle minst 20 procent av NOU:s totala arbetstid ägnas åt *egeninitierad* tillsyn. År 2003 skulle *hela* tillsynsverksamheten utgöra minst 35 procent av den totala arbetstiden. År 2004 skulle minst 35 procent av den totala arbetstiden ägnas åt tillsynsverksamhet, efter det att tid för stöd till Regeringskansliet hade avräknats.

4.1.2 En liten del av resurserna läggs på tillsyn

Tillsynsarbetet har utgjort en mindre andel av NOU:s totala arbetstid, drygt 2 av totalt mellan 8,5 och 10,4 personår de senaste åren.

Tabell 1. NOU:s arbetstid totalt respektive för tillsyn mätt i personår, 2001–2005

	2001	2002	2003	2004	2005
Totalt	8,6	8,6	8,5	8,9	10,4
därav tillsyn	3,4	2,7	2,8	2,2	2,2

Källa: NOU:s årsredovisningar. Ett personår motsvarar 205 persondagar

NOU har de senaste åren fått alltfler särskilda uppdrag från regeringen, vilket inneburit att tillsynen har dragits ned. Möjligheten att dra ned på arbetstiden för övriga uppgifter såsom öppethållande för information samt bevakning av rättsfall har varit näst intill obefintlig, menar NOU.⁸⁹

Under samma period har NOU:s totala intäkter minskat. Anslagen har ökat något medan intäkterna från avgifter och övriga intäkter har minskat. NOU:s totala intäkter 2005 uppgick till nästan 9 miljoner kronor jämfört med drygt 10 miljoner kronor 2001.

Tabell 2. NOU:s intäkter i miljoner kronor, 2001–2005

	2001	2002	2003	2004	2005
Totala intäkter	10,2	10,1	8,9	8,9	9,0
därav anslag	7,5	6,8	7,8	8,0	7,6
avgifter m.m.	2,7	3,3	1,1	0,9	1,4

Källa: NOU:s årsredovisningar

NOU uppger i sina årsredovisningar för 2004 och 2005 att omfattningen av tillsynen är så begränsad att nämnden inte kan göra en generell bedömning av huruvida regelefterlevnaden i landet förbättrats under de aktuella åren. Trots detta anser sig NOU vara relativt framgångsrik i sin uppgift att se till att regelsystemet efterlevs.

4.1.3 NOU:s tillsynsverksamhet omfattar mer än tillsyn

Av nämndens årsredovisningar och verksamhetsplaner framgår att NOU har en relativt vid definition av tillsynsverksamhet och därmed vilka uppgifter som ryms inom denna verksamhetsgren.⁹⁰

Med tillsyn avser NOU en övergripande kontroll där frågor av mer principiell och generell karaktär tas upp. Ett område som NOU ägnar och har ägnat uppmärksamhet åt är vilka organisationer som omfattas av upp-

⁸⁹NOU:s årsredovisning för 2003.

⁹⁰NOU:s årsredovisningar för åren 1998–2004 samt verksamhetsplaner för åren 2004–2005.

handlingsreglerna. Ett annat område är innebörden av begreppet upphandling, dvs. vilka transaktioner som omfattas och vilka som faller utanför definitionen. Andra frågor som NOU uppger att man ägnar sig åt i sin tillsyn är särskilda problem som uppstår i tillämpningen av LOU och som man anser behöver granskas. Exempel på sådana särskilda problem är avbruten upphandling, kvalificering av leverantörer och rättspraxis som pekar åt olika håll. NOU uppger vidare att de arbetsuppgifter som redovisas under verksamhetsgrenen tillsyn är klagomålsärenden från leverantörer och från EG-kommissionen, yttranden till domstolar, olika projekt samt kontakter med massmedier med anledning av uppmärksammade upphandlingar.

NOU beskriver i sina årsredovisningar⁹¹ att tillsyn initieras på myndighetens eget initiativ eller efter klagomål som kommer in till nämnden. Den tillsyn som NOU gör på eget initiativ uppges antingen följa en uppgjord plan eller utföras ad hoc mot bakgrund av en tidningsartikel eller annat tips.

Till övrig tillsyn räknar NOU de yttranden som nämnden lämnar till domstolar eller Europeiska kommissionen. Den statistik över upphandling som NOU ansvarar för räknar myndigheten som tillsyn. NOU uppger att infordran av statistik är en form av tillsyn eftersom den i praktiken pressar organisationerna så att de följer reglerna för efterannonsering i högre utsträckning. Även det bistånd som NOU lämnar till Riksrevisionen i samband med granskningar som rör upphandling räknas som övrig tillsyn. Hit räknas också NOU:s samverkan med samordningsmyndigheten⁹² för den statliga inköpssamordningen.

4.2 Tillsyn kan innebära granskning av hur regler följs

4.2.1 Tillsyn kan innebära kontroller genom stickprov

Riksdagens revisorer genomförde 1997 en granskning av offentlig upphandling som bl.a. omfattade tillsynen.⁹³ Varken regeringen eller Nämnden för offentlig upphandling hade definierat vad tillsynen ska omfatta och hur den ska bedrivas, ansåg revisorerna.

Riksdagens revisorer ansåg att det är viktigt att regeringen och riksdagen kan kontrollera att regelverket följs. Det innebär att tillsynsmyndigheten bör ha i uppgift att göra organiserade kontroller av den offentliga upphandlingen. Även stickprov av upphandlingar bör ingå i en sådan kontroll. Revisorerna

⁹¹ NOU:s årsredovisningar för åren 1998–2004.

⁹² Samordningsansvaret för den statliga inköpssamordningen övergick från Statskontoret till Ekonomistyrningsverket den 1 januari 2006.

⁹³ Riksdagens revisorer. Rapport 1997/98:3 samt Förslag 1997/98:RR10, *Offentlig upphandling*.

ansåg att NOU knappast hade bedrivit en tillsyn med denna innebörd och att regeringen hade accepterat en sådan ordning.

Vid riksdagens behandling av revisorernas förslag om tillsynen hänvisade finansutskottet till att regeringen hade tillsatt en särskild utredare med uppdrag att se över NOU:s organisation och uppgifter.⁹⁴ Riksdagens behandling resulterade därför inte i något tillkännagivande till regeringen vad gällde tillsynen.⁹⁵

Upphandlingskommittén framförde 1999 i sitt delbetänkande⁹⁶ att kärnan i tillsynsverksamheten bör vara att kontrollera att reglerna följs men också att främja en god regelefterlevnad till skydd för leverantörerna.

4.2.2 *Tillsyn kan innebära granskning och ingripanden vid fel*

Tillsynsutredningen har i sitt slutbetänkande från 2004 föreslagit en definition av begreppet tillsyn som bör gälla för all tillsynsverksamhet. Enligt denna definition ska tillsyn omfatta två moment, nämligen granskning och ingripande. Granskning ska göras utifrån bindande föreskrifter som lagar, EG-förordningar och andra författningar. Ingripande avser åtgärder som vidtas mot fel som upptäcks.⁹⁷

Regeringen har inte tagit ställning till Tillsynsutredningens förslag.

4.3 NOU granskar inte bolagens upphandlingar

4.3.1 *Upphandlingsreglerna ska följas bättre*

Utifrån Upphandlingskommitténs förslag uttalade regeringen våren 2002 att NOU:s primära uppgift bör vara att se till att upphandlingslagstiftningen och gemenskapsrättens principer följs.⁹⁸

I regleringsbrev till NOU har regeringen under perioden 1998–2005 angett att målet för tillsynsverksamheten är att de upphandlande enheterna ska följa upphandlingsreglerna i ökad utsträckning. Regeringen har inte närmare angett hur NOU ska inrikta sin tillsyn eller vilken typ av regelöverträdelser eller upphandlande enheter som ska prioriteras i detta arbete.

⁹⁴ Bet. 1998/99:FiU17.

⁹⁵ Däremot fann riksdagen att flera av revisorernas övriga förslag borde utredas vidare. Riksdagen beslutade därför att regeringen skulle ge den pågående utredningen tilläggsdirektiv samt att den skulle övergå till att bli parlamentariskt sammansatt (rskr. 1998/99:156–157). Utredningen antog namnet Upphandlingskommittén.

⁹⁶ SOU 1999:139 *Effektivare offentlig upphandling*.

⁹⁷ SOU 2004:100 *Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*.

⁹⁸ Prop. 2001/02:142.

4.3.2 *NOU:s strategi för tillsyn*

NOU fick 1998 i uppdrag av regeringen att redovisa sin tillsynsstrategi och de urvalsmetoder som tillämpades.⁹⁹ Mot bakgrund av NOU:s begränsade ekonomiska resurser ansåg myndigheten att det var lämpligt att arbeta med tillsyn på ett övergripande plan.¹⁰⁰ Tillsynen skulle exempelvis bedrivas genom att samverka med andra övervakande organ såsom revisionsmyndigheter och länsstyrelser. En kombination av tillsyn och information ansågs vara nödvändig för att nå en bättre regelefterlevnad.

De regelavvikelse som enligt strategin skulle prioriteras i tillsynsarbetet var allvarliga och effektivitetshämmande regelavvikelse, regelavvikande beteenden som är allmänt förekommande samt andra regelavvikelse av särskilt intresse. Med regelavvikelse av särskilt intresse menade NOU exempelvis att vissa organisationer inte betraktade sig som upphandlande enheter fast de var det. Med regelavvikande beteende avsåg NOU exempelvis otillåten direktupphandling. Tillsynsstrategin från 1998 har inte uppdaterats.

4.3.3 *NOU gör inga stickprovskontroller av upphandlingar*

Vid sin tillsyn över de statliga bolagens upphandling har NOU koncentrerat sina insatser till att utreda vilka bolag som är upphandlande enheter. Tillsynen har inte omfattat systematiska kontroller, t.ex. genom stickprov, om de bolag som uppgett att de är upphandlande enheter faktiskt följer reglerna i LOU när de gör sina inköp. NOU uppger att myndigheten utgår ifrån att dessa bolag följer lagen. Myndigheten hänvisar till att leverantörerna kan använda sina rättsmedel, dvs. vända sig till domstol, om de anser att ett bolag inte följer upphandlingsreglerna.

4.3.4 *Indikation på att vissa statliga bolag inte följer reglerna*

En indikator på om bolag upphandlar enligt reglerna i LOU är att de annonserar sina upphandlingar i de databaser som finns tillgängliga för ändamålet.¹⁰¹

Riksrevisionen har gjort en uppföljning av ett begränsat antal statliga bolag som omfattades av NOU:s utredningar åren 1998–1999. Av de 54 bolag¹⁰² som redovisas i regeringens skrivelse om företag med

⁹⁹ Återrapporteringskrav i regleringsbrevet för budgetåret 1998.

¹⁰⁰ Strategi för NOU:s tillsynsverksamhet, fastställd vid nämndmöte 1998-05-14.

¹⁰¹ Databaserna är i regel upplagda för att möjliggöra för leverantörer att bevaka de upphandlingar inom specifika tjänste- och produktområden som är aktuella för intresseanmälan och anbuds-givning. Sökningar på visst företags alla upphandlingar gjorda under en längre period är i regel inte möjlig.

¹⁰² Inklusive 3 affärsverk och 7 bolag som staten äger mindre än 50 procent av.

statligt ägande 2004 betraktade sig 17 bolag som upphandlande enheter enligt NOU:s utredning.¹⁰³

Riksrevisionen har gått igenom de upphandlingar som annonserats i TED¹⁰⁴ under åren 2000 till 2005. I TED fanns annonser från 11 av de 17 statliga bolag som för NOU uppgett att de är upphandlande enheter. Riksrevisionen fann inte någon annonsering från de 6 återstående bolagen.

¹⁰³ Skillnaden mellan den lista av bolag som NOU utgick från vid sina utredningar 1998–1999 och regeringens skrivelse om statliga bolag 2004 är dels att ägarförhållanden kan ha förändrats i den statliga bolagssfären under mellanperioden, dels att listan från 2004 endast innefattar direkt ägda moderbolag som är 54 stycken. De 270 bolag som NOU utredde omfattade både moderbolag och dotterbolag.

¹⁰⁴ Tenders Electronic Daily, den databas i vilken alla annonser anmälda till Tillägg till Europeiska gemenskapernas officiella tidning automatiskt läggs in.

5 Svårt att få statliga bolag att följa reglerna i LOU

Det finns statliga bolag som inte tillämpar reglerna i lagen om offentlig upphandling med hänvisning till att kraven i lagen kan skapa problem för verksamheten. Bland annat finns farhågor för kostnadsökningar och för att den offentliga insyn i affärsverksamheten som reglerna i LOU medför skulle kunna skada bolaget.

Om statliga bolag bryter mot reglerna i LOU är risken för upptäckt liten, bl.a. eftersom det finns flera hinder för leverantörer att begära överprövning av upphandlingarna. Tillsynsmyndigheten NOU har heller ingen talerätt i domstol om myndigheten bedömer att ett statligt bolag inte följer reglerna.

Om ett statligt bolag ändå döms att göra om en upphandling enligt LOU, utgår inga sanktioner mot bolaget i det fall domstolens beslut inte följs. Regeringen har inte föreslagit utökade sanktionsmöjligheter.

5.1 Farhågor att LOU skapar problem för bolagen

Det finns statliga bolag som anser att det skulle innebära problem för verksamheten om reglerna i LOU skulle tillämpas vid bolagens upphandlingar av varor och tjänster. Det uttrycks farhågor för kostnadsökningar och effektivitetsförluster. Posten AB har i en skrivelse till NOU¹⁰⁵ beskrivit konsekvenserna om LOU skulle tillämpas vid Postens upphandlingar. Upphandlingar enligt lagens krav skulle enligt Posten innebära en försämrad effektivitet eftersom det ökade administrativa arbetet skulle kräva ökade resurser. Vidare skulle inköpsprocessen byråkratiseras eftersom rapportrutiner och statistik som inte är nödvändiga för den affärsmässiga verksamheten skulle behöva införas. Bolagets flexibilitet skulle även minska eftersom LOU ställer krav på att tidigt gå ut och annonsera vilka affärer Posten avser att göra. Enligt Posten skulle ovanstående förändringar sammantaget innebära en avsevärd kostnadsökning och effektivitetsförlust för Posten. Posten menar att denna kostnadsökning och effektivitetsförlust minskar konkurrenskraften för Posten gentemot dess konkurrenter.

Det framförs även argument mot det offentliggörande av statliga bolags upphandlingar som reglerna i LOU medför. Näringsministern har framfört att kraven på offentlighet i LOU skulle kunna skada de statliga bolagens verksamheter, bl.a. eftersom bolagens konkurrenter kan få alltför stor insyn

¹⁰⁵ Skrivelse till NOU från Posten AB 1998-11-17.

i affärshemligheter. I sitt svar på interpellationen om SJ och offentlig upphandling har ministern uttalat följande:

Det är rimligt att konkurrenter inte får den insyn i räkenskaperna som det är rimligt att medborgarna har när det gäller till exempel upphandling av skolmåltider, där det inte råder samma skäl för att inte medge full insyn. Jag kan inte stå på en bolagsstämma och kräva att SBAB, eller SAS för den delen, generellt ska vika ut denna typ av interna företagsfrågor bara för att de har statligt kapital i sin balansräkning och säga att konkurrenter ska få full insyn i exakt hur de definierar det ena och det andra och hur de arbetar kommersiellt. Så långt är jag inte beredd att gå. Jag tycker att det vore en helt orimlig ordning att till exempel SBAB skulle redovisa precis hur man gör när man upphandlar det ena eller andra, till exempel reklamkampanjer, när i tiden man tänker gå på offensiven på marknaden och annat. Och vad som skiljer SBAB från SJ i det här fallet förstår jag inte.¹⁰⁶

Lagen om offentlig upphandling har även en s.k. smittoeffekt som gör att vissa statliga bolag kan ha svårt att acceptera att bolaget är en upphandlande enhet. Smittoeffekten, som även beskrivs i avsnitt 2.3.3, innebär att ett bolag som endast har en liten andel av verksamheten som uppfyller kraven för en upphandlande enhet måste tillämpa reglerna i LOU på bolagets hela verksamhet, dvs. även på den kommersiella affärsverksamheten. (För exempel, se NOU:s bedömning av SP Sveriges Provnings- och Forskningsinstituts verksamhet i bilaga 1.)

5.2 Liten risk för upptäckt om regler i LOU inte följs

Om statliga bolag inte följer reglerna i LOU är risken för upptäckt liten eftersom det finns flera svårigheter eller hinder för att få till stånd provningar av statliga bolags upphandlingar. Dessa problem beskrivs i följande avsnitt.

5.2.1 Hinder för leverantörer att begära överprövning av statliga bolags upphandlingar

Leverantörer har möjlighet att föra talan i domstol och begära överprövning av upphandlingar. Det finns dock ett antal praktiska hinder för en leverantör som skulle vilja begära överprövning av en upphandling genomförd av ett statligt bolag.¹⁰⁷

Ett statligt bolag som är en upphandlande enhet, men som inte tillämpar reglerna i LOU vid sina upphandlingar, gör sig skyldigt till s.k. otillåten direktupphandling. Vid otillåtna direktupphandlingar föregås avtalet med den valda leverantören inte av någon annonsering. Det innebär att

¹⁰⁶ Anf. 47. Näringsministern. Svar på interpellation 2003/04:255 om SJ och offentlig upphandling.

¹⁰⁷ Följande avsnitt bygger på uppgifter från advokat Ulf Hökeberg, om inte annat anges.

information om upphandlingen inte blir offentlig. Förutom denna rent praktiska svårighet att få kännedom om bolagets planerade inköp och valet av leverantör, så tillkommer ytterligare en svårighet när det gäller att få kunskap om statligt bolags upphandlingar. Till skillnad från kommunala bolag så omfattas nämligen inte de statliga bolagen av offentlighetsprincipen.

Om en leverantör trots dessa svårigheter får tillgång till information om bolagets upphandling finns inga formella begränsningar i talerätten. Det finns inte någon tidsgräns för begäran om överprövning hos förvaltningsdomstol av en otillåten direktupphandling. Ett tecknat avtal utgör inte heller något hinder för överprövning av en otillåten direktupphandling.¹⁰⁸ (För exempel, se bilaga 3 där en leverantörs överklagande av SVT:s ingångna avtal med Teracom beskrivs närmare.)

En leverantör kan även föra talan om skadestånd vid allmän domstol under lång tid. Den formella tidsbegränsningen är tio år. Högsta domstolen har i ett mål¹⁰⁹ bedömt en skadeståndstalan med anledning av en otillåten direktupphandling. HD:s dom visar dock att det är svårt för en leverantör att visa att denna lidit skada och därmed har rätt till skadestånd.

Leverantörer har inte heller alltid tillräcklig kunskap om hur man går till väga vid begäran om överprövning av en upphandling. Det finns exempel på att leverantörer saknar kunskap om till vilken instans de ska skicka sin begäran. Som nämnts tidigare ska en begäran om överprövning av en upphandling skickas till länsrätten. Fyra leverantörer har dock t.ex. skickat sina klagomål på en av Akademiska Hus upphandlingar till Näringsdepartementet.¹¹⁰ Det förekommer även att leverantörer har skickat sin begäran av överprövning till den upphandlande enheten.

Enligt NOU är det vanligt att leverantörer avstår från att begära överprövning av upphandlingar på grund av rädsla för att bli betraktade som besvärliga.¹¹¹ En leverantör som uppfattas vara besvärlig kan riskera sina framtida möjligheter att få kontrakt.

5.2.2 *NOU har inte rätt att begära överprövning av ett statligt bolags beslut att inte följa LOU*

Tillsynsutredningen framförde i sitt slutbetänkande att en effektiv offentlig tillsyn bör omfatta möjligheter för en tillsynsmyndighet att kunna ingripa och vidta åtgärder om fel upptäcks. Åtgärderna bör kunna vara tvingande, men tillsynsorganet bör först ha provat frivilliga lösningar.¹¹²

¹⁰⁸ RÅ 2005 ref. 10 Ryanair målet.

¹⁰⁹ Högsta domstolen, Tvättsvampsmålet. NJA 2000 s. 712.

¹¹⁰ Brev till Näringsdepartementet 2004-10-13.

¹¹¹ Muntliga uppgifter från NOU 2006-03-01.

¹¹² SOU 2004:100 Tillsyn, s. 50.

I sin årsredovisning för 2005 skriver NOU att förutsättningarna för dess tillsynsverksamhet skiljer sig radikalt från flertalet övriga tillsynsmyndigheters. NOU:s målgrupp är mycket stor, särskilt med tanke på NOU:s storlek. Därutöver saknar NOU sanktionsmöjligheter. NOU framför att nämnden inte kunnat komma åt vissa regelöverträdelser av större betydelse på grund av bristande sanktionsmöjligheter. Till regelöverträdelser av större betydelse räknar NOU t.ex. att vissa organisationer i strid med NOU:s uppfattning inte anser sig vara upphandlande enheter och därmed inte följer LOU. Detta problem har NOU framfört till regeringen i skrivelse under året. Enligt NOU skulle även andra problem på upphandlingsområdet som är av återkommande natur kunna få en mer definitiv lösning om exempelvis NOU gavs talerätt i förvaltningsdomstol. En ökning av antalet prejudicerande beslut skulle enligt myndigheten underlätta tillsynen avsevärt och sannolikt innebära samhällsekonomiska vinster i form av besparingar för såväl parterna som rättsväsendet.¹¹³

Om ledningen för ett statligt bolag inte delar NOU:s bedömning att bolaget är en upphandlande enhet kan nämnden endast pröva frivilliga lösningar. NOU kan exempelvis försöka övertyga ledningen om att NOU:s bedömning är den riktiga.

Som nämnts tidigare har länsrätten i skälen för sitt beslut bedömt att Posten AB är en upphandlande enhet, vilket stöder den bedömning som NOU har gjort. NOU har följt upp länsrättens bedömning genom att ställa en fråga till Posten om vilka åtgärder bolaget tänker vidta med anledning av länsrättens bedömning. I sitt svar till NOU skriver Posten AB bl.a. att bolaget under rådande omständigheter har bedömt att det inte är att betrakta som en upphandlande enhet enligt LOU.¹¹⁴ Posten är av den bestämda uppfattningen att det inte föreligger något domstolsbeslut eller dom från någon instans som säger att Posten är en upphandlande enhet enligt LOU. Posten anser att länsrättens bedömning i beslutsskälen att Posten är en upphandlande enhet inte är likvärdig med en prejudicerande dom, som Posten måste följa.¹¹⁵

NOU har ingen rätt att begära prövning i domstol av Postens bedömning att bolaget inte är en upphandlande enhet. Detta förhållande skiljer sig från vad som gäller enligt lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling (LIU). Konkurrensverket kan med stöd av lagen ansöka hos Marknadsdomstolen om att vid vite förbjuda en kommunal eller statlig aktör att tillämpa vissa beteenden vid upphandling. Konkurrensverket har även möjlighet att föra talan i tingsrätt och begära att en s.k.

¹¹³ Årsredovisning 2005. Nämnden för offentlig upphandling.

¹¹⁴ Brev till NOU från Posten AB. 2005-10-25.

¹¹⁵ Brev från Posten AB till Riksrevisionen. 2006-03-06.

konkurrenskadeavgift ska utdömas till företag som bryter mot förbuden i konkurrenslagen.

Även om NOU inte har någon formell talerätt i domstol förekommer det att domstolarna beslutar att inhämta yttrande från NOU i olika tvistefrågor som rör upphandling.¹¹⁶ NOU kan alltså endast göra en bedömning av om ett statligt bolag ska följa LOU. Europeiska kommissionen har en liknande funktion och kan aktualisera frågan med ledningen för det aktuella bolaget och med medlemslandet. Därutöver kan kommissionen föra talan i EG-domstolen som är den högsta instansen för avgörande av om ett statligt bolag är att betrakta som en upphandlande enhet.

5.3 Inga sanktioner om domstolsavgöranden inte följs

I några fall har svenska domstolar dömt upphandlande enheter att göra om otillåtna direktupphandlingar i enlighet med LOU. Det finns inga sanktioner eller andra rättsmedel i den svenska lagstiftningen som kan användas i de fall en upphandlande enhet inte följer ett domstolsbeslut att göra om en upphandling.

Att göra om en redan genomförd upphandling där kontrakt tecknats mellan en leverantör och bolaget kan vara kostsamt för bolaget. Dels är själva upphandlingsförfarandet förenat med kostnader, dels kan det bli dyrt att bryta ingångna avtal.

Som nämnts tidigare har SVT dömts av Kammarrätten i Stockholm att göra om en upphandling enligt reglerna i LOU. SVT ingick ett tioårigt avtal med Teracom avseende marksänd digital tv-distribution, och detta avtal överklagades av en leverantör. Regeringsrätten meddelade inte SVT prövningstillstånd av kammarrättens avgörande.¹¹⁷ SVT har för avsikt att göra om upphandlingen i enlighet med domen och i konkurrens enligt LOU. Upphandlingsprocessen har dock ännu inte inletts och SVT framför flera skäl till detta. Ett av dessa skäl är att en rättslig prövning som Teracom begärt av Post- och telestyrelsens (PTS) beslut ännu inte är avslutad. PTS har värderat Teracoms ställning på marknaden för digital tv-distribution och vilka tillträdesskyldigheter som ska ställas på Teracom.¹¹⁸

Det finns flera fall av domstolstrots, dvs. där upphandlande enheter som dömts av domstol att göra om sina upphandlingar enligt LOU inte följt domstolens avgörande. Inom den statliga sektorn finns det t.ex. två tingsrätter, Tingsrätten i Handen respektive Huddinge, som dömts att göra om upphandlingar av tolkförmedlingar. Båda tingsrätterna har valt att inte följa länsrättens

¹¹⁶ T.ex. NOU:s yttrande till Kammarrätten i Stockholm. Mål nr 1903-05 2005-04-22 och Länsrätten i Stockholm. Mål nr 17792-05E 2005-09-20.

¹¹⁷ Regeringsrätten. Mål nr 1706-05. 2005-05-18.

¹¹⁸ Skriftliga uppgifter från SVT, 2006-05-26.

avgörande.¹¹⁹ Även flera kommuner har dömts att göra om upphandlingar enligt LOU, men inte följt domstolarnas avgöranden.¹²⁰ (Ett exempel beskrivs närmare i bilaga 4.)

För prövning av ett fall där en upphandlande enhet inte följer en svensk domstols avgörande att göra om en upphandling krävs antingen att ärendet anmäls till Europeiska kommissionen eller att Europeiska kommissionen själv tar upp ärendet. Kommissionen har rätt att föra ett sådant ärende vidare till EG-domstolen. Rättsfall från EG-domstolen visar att om ett medlemsland underlåter att vidta de åtgärder som krävs för att verkställa ett avgörande från en nationell domstol att en upphandlande enhet ska göra om en upphandling, betraktas detta som att medlemslandet åsidosatt sina förpliktelser enligt EG-fördraget. Om medlemslandet inte vidtar tillräckliga åtgärder för att se till att nationella domstolsavgöranden verkligen följs kan EG-domstolen utdöma dagligt vite mot medlemslandet.¹²¹

Sverige har anmälts till Europeiska kommissionen på grund av de bristande rättsliga möjligheterna att se till att en domstols avgörande att göra om en upphandling verkligen följs. Av Konkurrenskommissionens anmälan framgår bl.a. följande:¹²²

Den praktiska rättstillämpningen uppfyller inte de rättssäkerhetskrav som kan ställas med ledning av de gemenskapsrättsliga direktiv som Sverige har åtagit sig att följa. Sverige har sålunda trots bindande föreskrifter i gällande gemenskapsrättsliga rättsmedelsdirektiv för offentlig upphandling inte infört några bestämmelser som garanterar att granskningsorganens beslut verkligen åtföljs (se art. 2 punkt 7, 89/665/EEG samt art. 2 punkt 8, 92/13/EEG). Till följd härav har upphandlande enheter underlåtit att i flera fall rätta sig efter domstolarnas förordnanden.

I anmälan anges flera exempel på domstolstrots. Anmälan avslutas med:

Det saknas bestämmelser som gör det möjligt för leverantörer som vunnit i mål om överprövning enligt lagen om offentlig upphandling att effektivt genomdriva domstolarnas beslut att till exempel upphandlingen ska göras om eller att verkställighet inte får ske. Upphandlande enheter kan således trotsa domstolarnas förordnanden utan att de leverantörer som givits rätt av domstol kan vidta någon åtgärd för att hävda sin rätt.

Ärendet är ännu inte avslutat hos Europeiska kommissionen¹²³.

¹¹⁹ Länsrätten i Stockholms län. Mål nr 11450-04 E och Mål nr. 1731-04E samt NOU. Skrivelse 2005-11-21.

¹²⁰ Det gäller t.ex. Torsby, Nyköping, Landskrona, Haninge, Mora och Upplands Väsby. Kommunala beslut: KF § 54/99, KS § 67/03, KS § 111/02, KS § 291/02, Mål nr 965-03 E, KS § 71/05.

¹²¹ Europeiska kommissionen mot medlemslandet Tyskland Mål C-503/04.

¹²² Konkurrenskommissionen. 2003-11-12. Anmälan angående vissa brister i Sveriges implementering av gällande gemenskapsrättsliga direktiv om offentlig upphandling.

¹²³ Konkurrenskommissionen, muntliga uppgifter 2005-12-21.

5.4 Utredningar har föreslagit ökade befogenheter för NOU

Riksdagens revisorer föreslog 1998 att regeringen borde överväga vilka organisationer som ska ha rätt att väcka talan i domstol mot offentliga upphandlingar. Revisorerna menade att tillsynsmyndigheten borde ges en sådan rätt. Ett argument för detta var att ge tillsynen större tyngd.

Ett annat argument var att den enskilda leverantören kan vara beroende av att ha en god relation till den upphandlande enheten för eventuella framtida beställningar. Beroendeförhållandet kan leda till att leverantören avstår från att väcka talan mot en enhet som bryter mot reglerna. Revisorerna föreslog också att regeringen borde överväga om det var lämpligt och möjligt att införa sanktioner för olika typer av brott mot LOU.¹²⁴

Vid riksdagens behandling av revisorernas förslag hänvisade finansutskottet till att regeringen hade tillsatt en särskild utredare med uppdrag att bl.a. se över NOU:s uppgifter samt pröva om tillsynsfunktionen, men även andra organisationer, skulle ges rätt att klaga på upphandlande enheters tillämpning av LOU.¹²⁵

Upphandlingskommittén föreslog i sitt delbetänkande 1999¹²⁶ att tillsynsmyndigheten skulle ges rätt att föra talan om marknadsskadeavgift vid länsrätt om en upphandlande enheter uppsåtligen eller av oaktsamhet brutit mot LOU på ett allvarligt sätt. Syftet med marknadsskadeavgift skulle vara att förebygga den skada som en otillåten direktupphandling eller annat otillbörligt beteende kan föra med sig. Allvarliga regelöverträdelser kan skada tilltron till den offentliga upphandlingen, menade kommittén. Kommittén hänvisade till att bl.a. leverantörer och branschorganisationer i flera sammanhang understrukt behovet och vikten av att ge tillsynsmyndigheten talerätt.

Även Förtroendekommissionen 2004¹²⁷ har ansett det angeläget att införa en marknadsskadeavgift enligt Upphandlingskommitténs förslag för att få effektivare sanktionsmöjligheter vid otillåten direktupphandling.

5.5 Regeringen har inte föreslagit sanktioner

I den proposition om offentlig upphandling som lades fram år 2000 framhöll regeringen att det är angeläget att bestämmelserna för den offentliga upphandlingen följs. Regeringen var dock inte beredd att ta ställning till vilka befogenheter som tillsynsmyndigheten bör ha.¹²⁸

¹²⁴ Förs. 1997/98:RR10.

¹²⁵ Bet. 1998/99:FiU17, rskr. 1998/99:156–157.

¹²⁶ SOU 1999:139 Effektivare offentlig upphandling.

¹²⁷ SOU 2004:47 Näringslivet och förtroendet.

¹²⁸ Prop. 1999/2000:128, *Offentlig upphandling i informationssamhället*.

Våren 2002 bedömde regeringen att NOU:s befogenheter och sanktions-systemets utformning bör beredas ytterligare. Regeringen avsåg att återkomma till riksdagen med förslag under hösten 2002.¹²⁹ Riksdagen ansåg emellertid att regeringen snarast skulle återkomma med ett förslag att införa en möjlighet för tillsynsmyndigheten att kunna ingripa vid otillåten direktupphandling.¹³⁰

I budgetpropositionen för 2003 uppgav regeringen att den planerade att lämna en proposition till riksdagen under våren 2003 om hur sanktions-systemet inom den offentliga upphandlingen ska vara utformat.¹³¹ Någon proposition lämnades inte.

I vårpropositionen 2004 ställde sig regeringen positiv till en sanktions-avgift som ett sätt att förbättra upphandlingen, men avvaktade med att lägga förslag till en marknadsskadeavgift med hänvisning till pågående arbete inom EU med att göra sanktionerna beträffande upphandling mer effektiva.¹³²

Hösten 2004 behandlade riksdagen motioner väckta under den allmänna motionstiden åren 2002–2004. Motionerna rörde bl.a. sanktioner och marknadsskadeavgift. Riksdagen avstyrkte motionsyrkandena med hänvisning till att regeringen bereder förslag från Upphandlingskommittén om bl.a. direktupphandling och marknadsskadeavgift.¹³³

I samband med det pågående arbetet inom Europeiska kommissionen att ta fram nya rättsmedelsdirektiv för upphandling har NOU åter uppmärksammat regeringen på problemen när det gäller reglerna i LOU för överprövning och tillsyn. NOU anser det tveksamt om Sverige i praktiken uppfyller EG-direktivens krav på bestämmelser om prövning av upphandlingar. NOU nämner som exempel att många överprövningar av upphandlingar inte tas upp till prövning av länsrätter. Vidare menar NOU att det saknas regler som garanterar att domstolarnas beslut verkligen följs. Enligt NOU finns det flera myndigheter och bolag som väljer att inte rätta sig efter domstolarnas domar och beslut.¹³⁴

Regeringen avser inte att ta initiativ till förändringar av rättsmedel för offentlig upphandling i den svenska lagstiftningen, utan avvaktar Europeiska kommissionens förslag.¹³⁵ Som tidigare framgått är Kommissionens arbete försenat. Ett förslag beräknades ursprungligen föreligga under hösten 2005.

¹²⁹ Prop. 2001/02:142, *Ändringar i lagen om offentlig upphandling m.m.*

¹³⁰ Bet. 2001/02:FiU12, rskr. 2001/02:324.

¹³¹ Prop. 2002/03:1, s. 64.

¹³² Prop. 2003/04:100 s. 32.

¹³³ Bet. 2004/05:FiU9.

¹³⁴ NOU, skrivelse till Finansdepartementet 2005-12-14.

¹³⁵ Finansdepartementet, 2005-10-20.

6 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

De EG-direktiv som ligger till grund för lagen om offentlig upphandling (LOU) syftar främst till att förverkliga de grundläggande principerna om fri rörlighet av varor, tjänster, kapital och arbetskraft inom EU. De organisationer som är skyldiga att tillämpa reglerna i LOU ska nyttja tillgänglig konkurrens när de gör sina inköp. Konkurrensen är ett medel för att få bättre kvalitet på produkterna eller lägre kostnader för inköpen till nytta för det offentliga.

En upphandling som görs enligt LOU ska säkerställa att leverantörer och anbud behandlas objektivt. Ingen leverantör ska diskrimineras. Det är heller inte tillåtet att ställa högre krav på leverantören eller leveransen än vad som behövs. Upphandlingen ska genomföras på ett sätt som ger möjlighet till insyn och till kontroll av att den gått rätt till. Därmed minskar också risken för godtycklig behandling av leverantörer och risken för korruption.

Alla statligt ägda bolag berörs inte av reglerna i LOU. Lagen gäller för de bolag som bedriver en verksamhet som ska täcka behov i det allmännas intresse och där behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär. EG-domstolens praxis visar att LOU i dessa fall ska tillämpas på bolagets hela verksamhet, även om endast en mindre del av verksamheten omfattas av reglerna.

6.1 Tillsynen över bolagens upphandlingar behöver stärkas

Nämnden för offentlig upphandling (NOU) ska utöva tillsyn över den offentliga upphandlingen. Regeringen har framhållit för riksdagen att det är angeläget att reglerna för den offentliga upphandlingen följs. Under flera års tid har regeringen uttalat att tillsynen ska vara en prioriterad uppgift i NOU:s verksamhet.

6.1.1 *Kontroller av att bolagen upphandlar enligt LOU behövs*

Regeringen har inte gett NOU någon konkret vägledning i tillsynsarbetet, men inte heller några restriktioner när det gäller att tillse hur lagen efterlevs. Myndigheten har själv avgjort vad tillsynen ska omfatta och hur den ska bedrivas inom givna resursramar.

När det gäller statliga bolag har NOU prioriterat att utreda vilka bolag som är upphandlande enheter, dvs. vilka som ska följa lagen. Denna

prioritering motiverar myndigheten med att det är en regelavvikelse av principiell art om bolag som omfattas av lagen inte följer den.

NOU har emellertid inte kontrollerat om de bolag som uppger sig vara upphandlande enheter gör sina inköp enligt lagens krav. Denna kontroll har i praktiken överlåtits till leverantörerna. Regeringen har sedan 1998 haft kunskap om NOU:s tillsynsstrategi och har inte invänt mot en tillsyn som saknar inslag av kontroller.

Riksrevisionen anser att avsaknaden av kontroller är en väsentlig brist i NOU:s tillsyn över den offentliga upphandlingen. Det minskar incitamenten att följa reglerna. Det leder också till att varken NOU, regeringen eller riksdagen kan få en underbyggd information om hur reglerna följs.

En kontroll som Riksrevisionen har gjort visar att några bolag som uppgett sig vara upphandlande enheter inte har annonserat några upphandlingar i avsedda databaser under sex års tid. Detta kan tyda på att bolagen inte tillämpar LOU.

Enligt Riksrevisionens bedömning skulle information till bolagen om gällande bestämmelser, i kombination med regelmässiga kontroller av bolagens upphandlingar, skapa bättre förutsättningar för att reglerna följs.

6.1.2 *NOU behöver bättre förutsättningar och ökade befogenheter i tillsynen*

Granskningen visar att NOU inte har de förutsättningar som krävs för att kunna bedriva en effektiv tillsyn över de statliga bolagen.

En självklar förutsättning för all tillsynsverksamhet är att veta vilka tillsynsobjekten är. NOU har dock ingen klar uppfattning om vilka statliga bolag som ska omfattas av tillsyn. Detta beror på att det är upp till varje bolag att självt bedöma om det ska omfattas av LOU. Bolagen avgör också om denna bedömning ska offentliggöras och om tillsynsmyndigheten ska informeras.

Avsaknaden av en aktuell information om vilka bolag som tillämpar LOU kan även skapa problem för leverantörerna. Det finns risk för att leverantörer inte ges lika förutsättningar att lämna anbud och i förlängningen att den eftersträvade konkurrensen inte kommer till stånd.

En annan viktig förutsättning för NOU:s tillsyn är att kunna få information från de organisationer som kan tänkas omfattas av tillsynen. NOU har stöd i lagen att begära information från tillsynsobjekten, dvs. de upphandlande enheterna. Däremot har NOU inte uttrycklig rätt att få information från organisationer som inte betraktar sig som upphandlande enheter. Situationer har uppstått som inneburit att NOU har nekats tillgång till information som behövs för att kunna bedöma om ett statligt bolag omfattas av LOU.

Myndigheten har även begränsade befogenheter i tillsynen. NOU har inte rätt att föra talan i domstol om myndigheten befarar att ett bolag inte följer reglerna. Möjligheten att få prövat om ett bolag följer upphandlingsreglerna är förbehållet leverantörer. NOU:s enda påverkansmedel i tillsynsarbetet är information. Detta medel har inte varit framgångsrikt när det gäller att påverka vissa statliga bolag att tillämpa upphandlingsreglerna.

NOU har vid upprepade tillfällen informerat regeringen om sina begränsade förutsättningar att utöva tillsyn, bl.a. över statliga bolag. Myndigheten, men även Upphandlingsutredningen, har uppmärksammat regeringen på att NOU har för små resurser för att kunna utföra sina samtliga uppdrag.

Riksrevisionen har inte gjort någon analys av hur NOU använder sina resurser, men bedömer att det finns skäl att förbättra förutsättningarna i övrigt för tillsynen över de statliga bolagen. För att NOU ska veta vilka de ska utöva tillsyn över bör myndigheten i lag ges rätt att få information från alla statliga bolag, om syftet är att bedöma om LOU ska tillämpas. Regeringen har enligt Riksrevisionens bedömning möjlighet att begära att bolagen offentliggör sin bedömning av huruvida de är upphandlande enhet eller inte. En sådan redovisning, t.ex. på respektive bolags webbplats, skulle underlätta både för leverantörer och för NOU att skaffa sig sådan information.

Riksrevisionen menar vidare att regeringen bör överväga att föreslå att NOU får rätt att föra talan i domstol om myndigheten befarar att upphandlingsreglerna inte följs. En tillsyn utan möjligheter till sådan överprövning är rimligen verkningslös.

6.2 Det nuvarande dödläget behöver brytas

Ett förhållande som påtagligt försvårar för NOU att veta vilka statliga bolag som myndigheten ska ha tillsyn över är att det i vissa fall inte är klarlagt om bolagen omfattas av LOU. Det finns flera exempel där statliga bolag och NOU inte är ense i sina bedömningar om detta. I de fall NOU och bolaget gör skilda bedömningar beror detta främst på att de samhällsuppdrag som staten har gett respektive bolag tolkas på olika sätt av parterna.

De utredningar som NOU har gjort avseende vilka bolag som bör följa LOU har i vissa fall haft effekt. Flera bolag har omprövat sitt ställningstagande i samband med dessa utredningar och därefter uppgett att de följer lagen. Det finns dock många bolag som inte har ändrat ståndpunkt. År 1999 bedömde NOU att det rörde sig om ca 50 bolag. Hur många de är för närvarande är okänt. I senare utredningar av några fall har NOU bedömt att minst 7 statliga bolag som inte tillämpar LOU ska göra det.

NOU har inga möjligheter eller befogenheter att på egen hand finna en lösning på den oenighet som råder. Inte heller har myndigheten rätt att föra frågan vidare till domstol för att få avgjort vilken part som gör rätt bedömning. Vid upprepade tillfällen sedan slutet av 1990-talet har NOU informerat regeringen om problemet och anser sig därmed ha uttömt sina möjligheter att påverka situationen.

Vad Riksrevisionen kunnat erfara har regeringen inte vidtagit några åtgärder för att försöka bringa klarhet i vilka bolag som ska tillämpa LOU. Ett dödläge har därför uppstått.

Regeringen hänvisar till att det är bolaget som bedömer om det omfattas av LOU och att det ytterst är en fråga för domstol att pröva detta ställningstagande. För att en sådan domstolsprövning ska komma till stånd krävs dock att en leverantör överklagar en upphandling som bolaget har gjort. Även om leverantörer kan få en domstolsprövning till stånd finns det flera hinder för detta. Ett väsentligt hinder är avsaknaden av information om att ett inköp eller en upphandling ägt rum. Ett bolag som inte upphandlar enligt lagens krav offentliggör inte sina inköpsplaner. Eftersom bolagen inte omfattas av offentlighetsprincipen begränsas leverantörernas möjligheter ytterligare att få reda på ett bolags inköp. Ett annat hinder som inte ska underskattas är att en rättstvist med bolaget kan äventyra leverantörens framtida möjligheter till kontrakt. Det krävs således information och kurage, men även ekonomiska resurser för att en leverantör ska begära överprövning. Leverantörernas beroendeförhållande till bolagen talar för att en oberoende part, såsom tillsynsmyndigheten, kan begära att bolagets ställningstagande prövas i domstol. Detta är enligt Riksrevisionens bedömning ytterligare ett skäl för regeringen att överväga att föreslå att NOU får rätt att föra talan i domstol.

Få upphandlingar genomförda av statliga bolag har prövats av domstol under det senaste decenniet. Riksrevisionen bedömer att den oenighet som finns mellan NOU och ett antal statliga bolag inte kan lösas enbart genom domstolsprövningar. Sådana prövningar är tidsödande och kostnadskrävande och kan därför inte betraktas som ett effektivt medel för att lösa oenigheten.

Regeringen har möjlighet att bryta det uppkomna dödläget med andra medel. Riksrevisionen menar att regeringen i sin roll som ägarförvaltare av de statliga bolagen har möjlighet att klargöra vilka bolag som ska tillämpa LOU. Om bolagens samhällsuppdrag förtydligas minskar utrymmet för olika bedömningar.

6.3 Sanktioner behövs för att få bolagen att följa reglerna

Ett bolags styrelse och verkställande ledning kan ha ett intresse av att tolka LOU så att bolaget inte omfattas av reglerna. Om bolagets samhällsuppdrag är otydligt formulerat ökar utrymmet att göra tolkningen att bolaget inte ska följa LOU. Bolagens ledning har även uttryckt farhågor för kostnadsökningar om upphandlingsreglerna ska tillämpas, men också för att den offentliga insyn som LOU medför kan skada affärsverksamheten. Dessa argument kan vara underbyggda, men Riksrevisionen menar att de bör vägas mot de fördelar i form av företagsekonomiska och samhällsekonomiska vinster som upphandling i konkurrens enligt kraven i LOU kan ge.

På grund av den närmast obefintliga tillsynen är risken för upptäckt mycket liten i de fall ett bolag som omfattas av LOU bryter mot reglerna. Hinder för leverantörerna att initiera en prövning i domstol medverkar också till att regelöverträdelser är svåra att upptäcka.

Domstol har under 2005 prövat om två statliga bolag är upphandlande enheter. I båda fallen har domstolen bedömt att bolagen ska följa LOU. Ett av dessa bolag, Sveriges Television AB, agerar numera som en upphandlande enhet. Det andra bolaget, Posten AB, är av den bestämda uppfattningen att det inte föreligger något domstolsbeslut eller dom från någon instans, som säger att Posten är en upphandlande enhet enligt LOU. Posten anser att länsrättens bedömning i beslutsskäl att Posten är en upphandlande enhet inte är likvärdig med en prejudicerande dom som Posten måste följa.

Om ett offentligt ägt bolag döms att göra om en upphandling enligt LOU, men väljer att inte följa domstolens beslut, utgår inga sanktioner mot bolaget. Förekomsten av domstolstrots visar enligt Riksrevisionen att detta är en påtaglig brist i den nuvarande lagstiftningen. Problemen med bristande sanktionsmöjligheter har uppmärksammats av flera offentliga utredningar och är därmed väl kända för regeringen. Sverige har också anmälts till Europeiska kommissionen på grund av de återkommande fallen av domstolstrots. Kommissionen har ännu inte avslutat ärendet.

Europeiska rådet har påpekat att det är viktigt att varje medlemsland har effektiva sanktioner i de fall upphandlingsreglerna inte följs. Syftet är att upphandlingsdirektiven ska få avsedd effekt. Med anledning av det som har framkommit i granskningen kan det finnas skäl för regeringen att överväga hur väl den svenska lagstiftningen uppfyller EG:s rättsmedelsdirektiv. Det gäller främst de krav som innebär att medlemsländerna är skyldiga att införa bestämmelser som garanterar att domstolarnas beslut följs.

Riksrevisionen anser att det utöver en effektiv tillsyn krävs ett väl utvecklat sanktionssystem som medel för att förmå de upphandlande enheterna att följa lagen om offentlig upphandling. Sannolikt är det svårt att få de statliga bolagen att respektera lagen om det inte finns kännbara ekonomiska sanktioner.

Regeringen är ansvarig för att Sverige lever upp till EU:s krav. Vid flera tillfällen sedan år 2000 har regeringen meddelat riksdagen att Regeringskansliet bereder förslag till utökade sanktionsmöjligheter vid offentlig upphandling. Regeringen avvaktar med åtgärder med hänvisning till Europeiska kommissionens pågående arbete med att ta fram nya rättsmedelsdirektiv. Riksrevisionen bedömer att det inte finns något som hindrar regeringen att redan nu föreslå effektiva sanktioner i lagen om offentlig upphandling.

6.4 Övergripande slutsatser och rekommendationer

De statliga bolagen står för en betydande del av statens samlade inköp och uppskattningsvis för en fjärdedel av värdet på den offentliga upphandlingen. Hur de statliga bolagen agerar i en inköpsituation har därmed betydelse för samhällsekonomin, konkurrensen mellan leverantörerna och även för priset eller kvaliteten på de produkter som bolagen köper. När statliga bolag omfattas av lagen om offentlig upphandling är det enligt Riksrevisionen därför angeläget att bolagen följer reglerna så att de effekter som eftersträvas med lagen kan uppnås. Granskningen visar att det finns en uppenbar risk att flera statliga bolag inte upphandlar i konkurrens enligt kraven i LOU.

Under flera års tid har regeringen haft kunskap om att Nämnden för offentlig upphandling och flera statliga bolag är oense om lagen är tillämplig på bolagens verksamhet. Regeringen har inte vidtagit några åtgärder för att bryta det dödläge som uppstått. Nämnden för offentlig upphandling har inte fått de förutsättningar som krävs för att bedriva en effektiv tillsyn över bolagen. Regeringen har inte heller sett till att det finns effektiva sanktioner mot upphandlande enheter som inte följer reglerna.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att överväga att

- tydliggöra samhällsuppdragen för de statliga bolag som har sådana,
- uppdra åt de statliga bolagen att offentliggöra sin bedömning om bolaget är en upphandlande enhet eller inte,
- ge Nämnden för offentlig upphandling i uppdrag att inom ramen för tillsynsuppdraget utföra regelmässiga kontroller av de statliga bolagens upphandlingar,
- föreslå införande av effektiva sanktioner i lagen om offentlig upphandling,
- föreslå att Nämnden för offentlig upphandling får rätt att föra talan i domstol i upphandlingsärenden samt

- föreslå att Nämnden för offentlig upphandling får rätt att erhålla information från alla statliga bolag, även de som inte betraktar sig som upphandlande enheter, om syftet är att bedöma om LOU ska tillämpas.

Bilaga 1 Kartläggning av fem statliga bolag som inte tillämpar LOU vid upphandlingar

I denna bilaga sammanfattas Riksrevisionens kartläggning av fem av de statliga bolag som varit föremål för NOU:s utredningar. Gemensamt för bolagen är att de inte anser sig skyldiga att följa LOU vid sina upphandlingar, medan NOU däremot bedömer att de omfattas av lagen.

Akademiska Hus AB

Motiv för inrättandet av bolaget

Akademiska Hus bildades som följd av riksdagens beslut i december 1992 om ny organisation för förvaltning av statens fastigheter och lokaler m.m.¹³⁶ Riksdagen beslutade då om ett antal riktlinjer för den statliga lokalförsörjningen. Lokalförsörjningsreformen och Byggnadsstyrelsens ombildning syftade till att uppnå en effektivare lokalförsörjning samt en effektivare fastighets- och förmögenhetsförvaltning. Åren 1996 och 1997 genomfördes en statlig utredning i syfte att utvärdera ombildningen av Byggnadsstyrelsen m.m.¹³⁷ Regeringen framlade i mars 1998 en proposition¹³⁸ där man bl.a. föreslog vissa nya riktlinjer för styrningen av den statliga lokalförsörjningen.

Bolagsordningen uttrycker syftet för verksamheten. Av denna framgår att föremålet för bolagets verksamhet ska vara att äga och förvalta fast egendom och bedriva byggnadsverksamhet och byggnadsadministration samt idka härmed förenlig verksamhet, ävensom äga och förvalta lös egendom.

Regeringen anger i sin verksamhetsberättelse att Akademiska Hus ingår i den grupp av företag som verkar under marknadsmässiga krav.¹³⁹

Akademiska Hus skriver i sin årsredovisning för 2004 att ägarens uppdrag och huvuduppgiften för Akademiska Hus är att erbjuda universitet och högskolor ändamålsenliga och sunda lokaler för utbildning och forskning. Vidare anger bolaget att det i ägarens uppdrag ligger att långsiktigt upprätthålla värdet på fastigheterna och garantera att fastighets- och förmögenhetsförvaltningen sköts på ett kompetent och effektivt sätt.

¹³⁶ Prop. 1992/93:37, bet. 1992/93:FiU8, rskr. 1992/93:123.

¹³⁷ SOU 1996:187 Statens ändamålsfastigheter, princip för förvaltning och hyressättning samt SOU 1997:96 Lokalförsörjning och fastighetsägande – En utvärdering av statens fastighetsorganisation

¹³⁸ Prop. 1997/98:137 Förvaltning av statens fastigheter och statliga myndigheters lokalförsörjning, m.m.

¹³⁹ Regeringens skrivelse 2004/05:120 – 2005 års redogörelse för företag med statligt ägande.

Vad är grunden till skillnaden i bedömning mellan bolaget och NOU?

En orsak till att bolaget och NOU har olika uppfattningar om bolaget är en upphandlande enhet eller inte är att förvaltningen även omfattar s.k. ändamålsfastigheter.

Den 1996/97 genomförda statliga utredningen definierade en ändamålsfastighet såsom en byggnad, som i regel helt saknar eller har mycket liten alternativ användning och som har skräddarsyttts för sitt ändamål. I ovannämnda proposition¹⁴⁰ framför regeringen att det gemensamma för statliga ändamålsfastigheter är att de är starkt förbundna med en viss statlig verksamhet och att de inte kan förvaltas på renodlat kommersiella grunder. Ett motiv för ett långsiktigt statligt ägande av ändamålsfastigheter är att kunna erbjuda statlig verksamhet långsiktiga och stabila förutsättningar.

NOU:s bedömning

NOU kom i sin rapport 2000¹⁴¹ fram till slutsatsen att Akademiska Hus är en upphandlande enhet och framhöll därvid bl.a. följande omständigheter.

Regeringen bedömer att Akademiska Hus anses ingå i den grupp bolag, som ska tillhandahålla specialfastigheter åt staten.¹⁴² Sådana fastigheter drivs inte med vinstkrav. I proposition 1992/93:37 anför regeringen att bolaget har delvis ensamställning i sin marknadssektor. Omständigheten att bolaget utsätts för viss konkurrens på marknaden föranleder enligt NOU ingen annan bedömning. Statens ägande och representation i styrelserna talar även för att bolagen i Akademiska Hus-koncernen bör anses utgöra upphandlande enheter. NOU framhåller i samma utredning att även en liten andel allmännyttiga behov enligt EG-domstolen medför att hela verksamheten i bolaget inklusive de delar som är konkurrensutsatta och bedrivs helt kommersiellt underkastas regelverket.

Akademiska Hus bedömning

Akademiska Hus anför i sitt yttrande över NOU:s utredning bl.a. att vare sig bolagsordningen i Akademiska Hus eller dess dotterbolag talar om något samhällsintresse. Hyresgästerna har ingen skyldighet att hyra av Akademiska Hus. Bolaget är därmed utsatt för konkurrens.

Med hänvisning till generaladvokatens uttalanden i EG-domstolen¹⁴³ pekar Akademiska Hus på formuleringar som stöder den egna uppfattningen. I dessa

¹⁴⁰ Prop. 1992/93:37, bet. 1992/93:FiU8, rskr. 1992/93:123.

¹⁴¹ Rapport från Nämnden för offentlig upphandling (NOU) avseende uppdraget från regeringen att utreda om vissa statliga bolag tillämpar lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU). 2000-02-03.

¹⁴² Regeringens skrivelse 1998/99:20.

¹⁴³ Mål. C-44/96 och Mål. C-360/96.

uttalanden betonas betydelsen av den risk ett bolag löper i sin verksamhet och vilken konkurrenssituation bolaget möter på marknaden.

Akademiska Hus har i kontakterna med NOU påtalat att de universitets- och högskolefastigheter som är ändamålsfastigheter i den meningen att staten inte utan politiskt ställningstagande vill ändra ägande eller användning undantogs från de objekt som såldes till Akademiska Hus, och i stället överfördes till Statens fastighetsverk. Några fastigheter som inte Akademiska Hus kan förfoga över finns således inte i Akademiska Hus ägo. Marknadsutvecklingen under senare år och ett antal principavtal med universitet och högskolor (bl.a. Chalmers och Lunds universitet) har ytterligare tydliggjort att full avtalsfrihet föreligger mellan de statliga hyresgästerna och Akademiska Hus. Marknadshyror och konkurrens är vägledande principer.

SP Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut AB

Motiv för inrättandet av bolaget

SP Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut AB (SP) bildades 1993 då Statens Provningsanstalt ombildades till aktiebolag.¹⁴⁴

Bolagsordningen anger att föremålet för verksamheten är att bedriva mätteknisk verksamhet, provning, certifiering samt tekniska undersökningar av material, konstruktioner och system, bedriva teknisk-vetenskaplig forskning och utveckling inom bolagets verksamhetsområde samt bedriva verksamhet som är förenlig med vad ovan angivits.

Bolaget kategoriseras av regeringen som ett företag med särskilda samhällsintressen.¹⁴⁵

SP skriver i sin årsredovisning för 2004 att ägarens uppgift till SP är att genom behovsmotiverad forskning och ett brett tjänsteutbud inom teknisk utvärdering och mätteknik bidra till tillväxt och konkurrenskraft i näringslivet samt till säkerhet och hållbar utveckling i samhället. Vidare framför SP att det av ägaren fastlagda övergripande målet för SP är att öka den kunskap och kompetens som behövs för att stimulera innovationer, tillväxt och förnyelse i näringsliv och samhälle. SP ska också svara för nationell metrologi. Här är målet att upprätthålla normaler av hög standard och med tillräcklig omfattning och relevans.

Vad är grunden till skillnaden i bedömning mellan bolaget och NOU?

SP är överens med NOU om att verksamheten är avsedd att täcka ett behov i det allmännas intresse. Orsaken till de olika bedömningarna av bolagets

¹⁴⁴ Prop. 1992/93:239, bet. 1992/93:NU32.

¹⁴⁵ Regeringens skrivelse 2004/05:120 – 2005 års redogörelse för företag med statligt ägande.

status är att vissa delar av verksamheten enligt NOU:s uppfattning inte är av industriell eller kommersiell karaktär.

NOU:s bedömning

I sin rapport¹⁴⁶ 1998 kommer NOU fram till att SP synes uppfylla förutsättningarna för att bedömas vara en upphandlande enhet. Samma bedömning gäller dotterbolagen. Det som enligt NOU talar för denna slutsats är att SP är helägt av staten, saknar vinstsyfte, är anslagsfinansierat för vissa tjänster samt att bolaget ska bidra till näringslivets utveckling och konkurrenskraft samt till säkerhet, resurshållning och god miljö i samhället. SP ska också utgöra en länk mellan den akademiska forskningen och företagens behov av teknisk kunskap.

NOU fick 1999 i uppdrag av regeringen att göra en ny bedömning av de bolag, som bedömdes utgöra upphandlande enheter men inte själva gjorde samma bedömning. NOU höll fast vid sin bedömning av SP i den rapport¹⁴⁷ man 2000 avlämnade över uppdraget. SP bidrar till näringslivets utveckling och konkurrenskraft. Dessa krav som SP ska uppfylla anser NOU vara av allmänt intresse som saknar kommersiell karaktär. NOU uttrycker dock en öppenhet för att dotterbolagen ska kunna bedömas inte vara upphandlande enheter.

I förnyad brevkontakt i december 2003¹⁴⁸ med SP tillfrågar NOU bolaget om det under de senaste åren inträffat några väsentliga förändringar i bolagsordning, finansiering eller verksamhet. NOU föreslår ett möte och förklarar sig beredd att acceptera att dotterbolagen SITAC AB och SMP AB bedriver verksamhet som tillgodoser behov i det allmännas intresse, men att dessa är av industriell och/eller kommersiell karaktär. NOU redogör, efter denna förnyade prövning av frågan, i brev till SP i juni 2004 att man vidhåller sin bedömning beträffande SP. NOU anser att somliga av de behov bolaget tillgodoser får anses vara av industriell och kommersiell karaktär. Samtidigt får andra behov inte anses vara av denna karaktär. Ett av flera exempel på den senare kategorin är verksamhetsområdet brandteknik där verksamheten är inriktad på praktiska försök, forskning och internationellt samarbete för att minska risken för bränder och bränders skadeverkningar på människa och miljö. NOU bedömer dock att dotterbolagen SITAC AB och SMP AB inte är upphandlande enheter. Detsamma gäller det nyligen förvärvade dotterbolaget AB Trätek.

¹⁴⁶ Rapport från Nämnden för offentlig upphandling (NOU) avseende uppdraget från regeringen att utreda om statliga bolag tillämpar lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. 1998-11-30.

¹⁴⁷ Rapport från Nämnden för offentlig upphandling (NOU) avseende uppdraget från regeringen att utreda om vissa statliga bolag tillämpar lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU). 2000-02-03.

¹⁴⁸ Dnr. 2000/0077-29.

SP:s bedömning

SP yttrade sig i samband med den bedömning NOU gjorde i rapporten 2000. SP menade att NOU felaktigt utgått från en bedömning av det upphandlande organet i stället för karaktären hos det behov som bolaget ska tillgodose. Bolaget har bildats för att täcka behov i det allmännas intresse och dessa behov är enligt SP av industriell eller kommersiell karaktär. SP framhåller också att man av lagtext och rättspraxis kan sluta sig till att definitionen i 1 kap. 6 § LOU riktar sig mot organisationer som tillgodoser allmänna intressen och vars verksamhet undgår marknadens normala regler och att SP inte är en organisation av detta slag.

I sitt svar på NOU:s förnyade förfrågan i december 2003 anför SP bl.a. att en omstrukturering av industriforskningsinstituterna i Sverige har initierats. SP är tänkt att utgöra stommen i ett av fyra "superinstitut" av internationellt konkurrenskraftiga dimensioner. Den nya strukturen uppgavs av SP vara klar senast 2005.

AB Svenska Spel

Motiv för inrättandet av bolaget

Bolaget bildades 1996 då Svenska Penninglotteriet AB och AB Tipstjänst slogs samman.¹⁴⁹ Motiven för bildandet går därför tillbaka till 1930-talet då föregångarna bildades. Penninglotteriet inrättades dels för att konkurrera med utländska lotterier, dels för att tjänstgöra som regulator på det inhemska lotterispelets område. Tipstjänst bildades för komma till rätta med de missförhållanden som ansågs förekomma inom den tipsverksamhet som då bedrevs.

Av förarbetena framgår att regeringens utgångspunkt var att staten bör äga, styra eller på annat sätt ha insyn i de stora aktörernas verksamhet på spelmarknaden. När spelformer utvecklas, men även i verksamheten i övrigt, måste sociala skyddshänsyn, bedrägeririsker och konsumentintressen beaktas. För hela spelmarknaden anger regeringen vidare att staten aktivt bör verka för att marknaden långsiktigt utvecklas för att möjliggöra höga inkomster till staten och föreningslivet samt möjliggöra en bred trav- och galoppsport av hög kvalitet. Detta ska dock ske inom ramen för ett socialt ansvarstagande, en väl utbyggd service och utan risk för att säkerheten i hanteringen eftersätts.

Bolagsordningen anger att föremålet för verksamheten är att efter tillstånd av regeringen anordna lotterier om penningar och vadhållning

¹⁴⁹ Prop. 1995/96:169, bet. 1995/96:FiU14, rskr. 1995/96:248.

(tippning) i samband med tävlingar samt bedriva därmed förenlig verksamhet. Beträffande tillgängliga vinstmedel föreskrivs i bolagsordningen att ingen utdelning till aktieägaren ska få ske. Regeringen ska i stället disponera de till utdelning tillgängliga vinstmedlen.

Regeringen anger fr.o.m. 2001 i sin verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande¹⁵⁰ att Svenska Spel ingår i den grupp företag som främst ska tillgodose särskilda samhällsintressen. Till och med 2000¹⁵¹ beskrev regeringen Svenska Spel som ett bolag utan särskilda samhällsintressen.

I sin årsredovisning för 2002 angav Svenska Spel att statens ambition är att verka för en långsiktigt positiv utveckling av spelmarknaden för att möjliggöra höga inkomster till staten och föreningslivet. Detta ska ske inom ramen för ett socialt ansvarstagande, en väl utbyggd service och utan risk för att säkerheten i hanteringen eftersätts. Årsredovisningen för 2003 lyfter fram det sociala ansvarstagandet ännu tydligare medan lönsamheten nämns i andra hand.

Svenska Spels årsredovisning för 2004 innehåller ett avsnitt om styrning och kontroll där ägarnas uppdrag redovisas. Där framgår bl.a. att statens ambition är att verka för att spelmarknaden långsiktigt utvecklas på ett positivt sätt inom ramen för ett socialt ansvarstagande, en väl utbyggd service och utan risk för att säkerheten eftersätts. Vidare framgår att sociala skyddshänsyn och bedrägerier måste beaktas när spelformer utvecklas i verksamheten i övrigt. Maximal säkerhet i spelhanteringen ska eftersträvas och en effektiv och oberoende kontroll möjliggöras.

Vad är grunden till skillnaden i bedömning mellan bolaget och NOU?

Svenska Spel och NOU gör olika bedömningar vad gäller syftet med inrättandet av bolaget, både vad gäller om syftet är att täcka behov i det allmännas intresse och om detta behov i så fall är av kommersiell karaktär eller inte.

NOU:s bedömning

NOU kommer i sin rapport 1998¹⁵² fram till att Svenska Spel bör bedömas vara en upphandlande enhet. Hänvisningarna till socialt ansvarstagande m.m. anses av NOU visa på ett samhällsintresse. Bolaget anses ha ett lagstadgat monopol, då verksamheten inte får bedrivas utan tillstånd, även om det på spelmarknaden finns andra aktörer. NOU anser inte att samhälls-

¹⁵⁰ Regeringens skrivelse 2000/01:120 – 2001 års redogörelse för företag med statligt ägande.

¹⁵¹ Regeringens skrivelse 1999/2000:120 – 2000 års redogörelse företag med statligt ägande.

¹⁵² Rapport från Nämnden för offentlig upphandling (NOU) avseende uppdraget från regeringen att utreda om statliga bolag tillämpar lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. 1998-11-30.

intresset är av industriell eller kommersiell karaktär. Bolaget är en juridisk person och helt ägt av staten. Sammantaget kommer NOU därför fram till slutsatsen att bolaget ska bedömas vara en upphandlande enhet. NOU uttalar emellertid osäkerhet om hur dotterbolaget AB Svenska Spels Servicecenter ska bedömas.

I sin rapport 2000¹⁵³ höll NOU fast vid bedömningen att bolaget är upphandlande enhet.

Svenska Spels bedömning

Enligt bolagets mening är det inte ett allmänt behov att spela. Verksamheten är i sin helhet av kommersiell karaktär. Visserligen har staten uttalat ett socialt ansvarstagande på spelmarknaden, men huvudsyftet är att tillföra medel till statskassan under kontrollerade former.

Svenska Spel lät under år 2000 en advokatfirma göra en djupgående rättslig analys av om bolaget omfattas av LOU eller ej. Sammanfattningsvis visade analysen, enligt bolaget, att Svenska Spel inte ska betraktas som en upphandlande enhet. Svenska Spels styrelse fattade i maj 2000 beslut i enlighet med slutsatserna i analysen. Dessutom översände Svenska Spel rättsutredningen och redovisade sitt ställningstagande för Finansdepartementet. Bolaget har för NOU utvecklat sin ståndpunkt och bl.a. pekat på att Svenska Spel har inrättats i syfte att tillgodose konsumenternas behov av spel, vilket inte är ett behov i det allmännas intresse. Vidare har Svenska Spel pekat på att bolaget verkar på en konkurrensutsatt marknad samt att det förhållande att Svenska Spel givits vissa rättsliga monopol inte innebär att verksamheten ska anses falla inom begreppet ”det allmännas intresse”.

Posten AB

Motiv för inrättandet av bolaget

Posten AB tog över verksamheten från affärsverket Posten under 1994. Förarbetena¹⁵⁴ anger att staten har ett ansvar för att en samhällsomfattande post- och kassatjänst finns. Vissa förändringar i postlagen genomfördes 1998. Formen för statens ansvar på postområdet påverkades.¹⁵⁵ Det övergripande

¹⁵³ Rapport från Nämnden för offentlig upphandling (NOU) avseende uppdraget från regeringen att utreda om vissa statliga bolag tillämpar lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) 2000-02-03.

¹⁵⁴ Prop. 1993/94:38.

¹⁵⁵ Prop. 1997/98:127.

målet att alla ska kunna skicka och ta emot adresserade försändelser be-
hölls, men kompletterades med ett servicemål som preciserades i lagtext,
tillståndsvillkor och avtal.

Posten bedriver sin postverksamhet enligt tillstånd av Post- och
telestyrelsen (PTS). Med hänvisning till prop. 1997/98:127 återger PTS
de övergripande postpolitiska målen i tillståndshandlingen. Vad som ska
anses utgöra den samhällsomfattande posttjänsten anges. PTS konstaterar
att det under överskådlig tid är Posten som kommer att ha till uppgift att
tillhandahålla denna tjänst.

Bolagsordningen för Posten anger att bolaget, med huvudinriktning
på den svenska marknaden direkt eller genom dotter- eller intressebolag,
ska bedriva rikstäckande postverksamhet jämte annan därmed förenlig
verksamhet. Bolaget ska vidare genom dotter- eller intressebolag bedriva
grundläggande kassaservice i Sverige jämte annan därmed förenlig verk-
samhet.

Posten ingick till och med 2000 i gruppen företag som av regeringen
angavs ha särskilda samhällsintressen.¹⁵⁶ Från och med 2001 har bolaget
hänförs till gruppen med marknadsmässiga krav. Posten har dock i sina
tillståndsvillkor krav på sig att tillhandahålla en samhällsomfattande brev-
och pakettjänst och är genom lag ålagd att tillhandahålla en daglig och
rikstäckande kassaservice.¹⁵⁷

Posten skriver i sin årsredovisning för 2004 att Posten verkar på
världens mest avreglerade postmarknad. Bolaget har samtidigt ett om-
fattande samhällsättagande med tillhörande krav på täckning, service och
kvalitet. Postens samhällsättagande beskrivs under en särskild rubrik, där
Posten redogör för postlagens bestämmelser och Postens tillstånd att
bedriva postverksamhet, vilket inkluderar villkoret att Posten tillhandahåller
den samhällsomfattande posttjänsten.

Vad är grunden till skillnaden i bedömning mellan bolaget och NOU?

Posten och NOU gör olika bedömningar vad gäller syftet med inrättandet av
bolaget och om behovet som bolaget ska täcka är av kommersiell karaktär.

NOU:s bedömning

För sitt yttrande i rapporten 1998¹⁵⁸ har NOU anlitat en advokatfirma. NOU
delar i allt väsentligt advokatfirmans slutsats att Posten är upphandlande

¹⁵⁶ Regeringens skrivelse 1999/2000:120 – 2000 års redogörelse för företag med statlig ägande.

¹⁵⁷ Regeringens skrivelse 2000/01:120 – 2001 års redogörelse för företag med statligt ägande.

¹⁵⁸ Rapport från Nämnden för offentlig upphandling (NOU) avseende uppdraget från regeringen
att utreda om statliga bolag tillämpar lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, 1998-11-30.

enhet. Bolaget övertog verksamheten från affärsverket Posten, som skulle ansetts vara upphandlande enhet enligt LOU.

Posten har enligt avtalet med staten åtagit sig att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten och den grundläggande kassaservice som staten åtagit sig genom postlagen. Syftet är bl.a. att säkerställa service-mål för posttjänsten och kassaservice samt att staten ska utge ersättning till Posten för en kassaservice som man tvingas hålla men som inte är kommersiellt motiverad. Mot denna bakgrund anser NOU att Posten täcker ett behov i det allmännas intresse som inte är av industriell eller kommersiell karaktär. Staten har behållit ett väsentligt inflytande över den tillståndspiktiga postverksamheten. Dessutom utgår statliga anslag till Posten.

NOU står i sin rapport 2000¹⁵⁹ fast vid sin uppfattning att bolaget är en upphandlande enhet enligt LOU. Även om Posten är utsatt för en inte obetydlig konkurrens, förlitar sig inte staten på att de konkurrerande företagen ska tillgodose de allmännyttiga behoven. Uppgiften att tillgodose dessa har tilldelats Posten genom ett avtal som inte föregåtts av en upphandling i konkurrens. Avtalet har därefter ersatts av bestämmelser i lag samt genom tillståndsvillkor.

Postens bedömning

Posten har sedan bolagiseringen 1994 hävdats att bolaget inte är en s.k. upphandlande enhet enligt LOU och därför inte behöver tillämpa aktuell lagstiftning vid sina upphandlingar. Posten motiverar detta ställningstagande med följande argument¹⁶⁰:

Posten verkar i konkurrens, med vinstsyfte och som ensam bärare av den ekonomiska risken. Statens krav på Posten är affärsmässiga och med ett avkastningsmål.

Det följer inte av bolagsordningen att Posten ska erhålla medel av det allmänna för att täcka eventuella förluster. Inte heller får Posten någon ersättning av staten för den verksamhet man bedriver, vilket även gäller den samhällsomfattande posttjänsten.

Posten agerar i en helt konkurrensutsatt miljö och är inte undantaget marknadens villkor.

Posten har inte inrättats i syfte att fullgöra allmännyttiga intressen. Med inrättats avses enligt bl.a. EU-praxis det syfte för vilket bolaget bedrivs i dag och inte det ursprungliga. Att Posten också utför den samhällsomfattande

¹⁵⁹ Rapport från Nämnden för offentlig upphandling (NOU) avseende uppdraget från regeringen att utreda om vissa statliga bolag tillämpar lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU), 2000-02-03.

¹⁶⁰ Brev från Posten AB till Riksrevisionen 2006-03-06.

posttjänsten är en följd av ett tillståndskrav som i princip skulle kunna meddelas en annan postoperatör.

Det offentligrättsliga regelverk som styr delar av Postens verksamhet gör inte Posten till en upphandlande enhet. Det viktiga är enligt Posten att det föreligger konkurrens, vilket det enligt Postens bedömning otvivelaktigt gör.

Sveaskog AB

Motiv för inrättandet av bolaget

Motiven för bildandet av Sveaskog AB uttrycks i flera propositioner, vilka utgör underlag för de beslut som riksdagen sedan 1999 har fattat om bolaget. Där anges även de specifika förutsättningarna för Sveaskogs verksamhet.¹⁶¹

Enligt bolagsordningen för Sveaskog AB ska bolaget förvalta fast och lös egendom samt bedriva skogsbruk och skogsindustri samt därmed förenlig verksamhet. Bolaget ska medverka till att markbyten underlättas genom såväl förvärv som försäljningar och bidra till en ökad konkurrens på virkesmarknaden, i avsikt att skapa en bättre virkesförsörjning för köpsågerverken och andra aktörer. Bolaget ska i sin verksamhet beakta naturvårdshänsyn, vilt- och faunavård. Bolaget ska vidare genom försäljning av mark erbjuda omarronderings- och tillköpsmöjligheter, ägnade att förstärka det enskilda jord- och skogsbruket särskilt i glesbygd.

Regeringen inordnar bolaget bland de företag som arbetar under marknadsmässiga krav.¹⁶²

I Sveaskogs årsredovisning för 2004 finns ett avsnitt med rubriken ägarstyrning. Där framgår att de statliga företagen ska vara värdeskapande. De ska också uppnå acceptabel avkastning och infria särskilt uttryckta samhällsintressen. Policyfrågor, som miljöfrågor, strukturfrågor och jämställdhetsfrågor, ska prioriteras. För Sveaskog har staten angett vissa särskilda förutsättningar för verksamheten. Som särskilda förutsättningar anger Sveaskog de i bolagsordningen angivna målen för verksamheten. Sveaskog betonar samtidigt kravet på affärsmässighet upprepade gånger.

¹⁶¹ De berörda propositionerna är budgetprop. 1998/99:1 angående statens förvärv av Sveaskog, budgetprop. 1999/2000:1, prop. 2001/02:39 angående statens förvärv av aktier i Assidomän, budgetprop. 2004/05:1 angående Sveaskogs roll avseende naturturism samt prop. 2004/05:56 angående politik för långsiktig konkurrenskraftig svensk turistnäring.

¹⁶² Regeringens skrivelse 2004/05:120 – 2005 års redogörelse för företag med statligt ägande.

Vad är grunden till skillnaden i bedömning mellan bolaget och NOU?

Sveaskog och NOU gör olika bedömningar vad gäller syftet med inrättandet av bolaget och om behoven som bolaget ska täcka är av kommersiell karaktär.

NOU:s bedömning

Den första dokumenterade kontakten mellan NOU och Sveaskog hänför sig till 2003. På NOU:s förfrågan förklarar sig bolaget inte vara upphandlande enhet enligt LOU. Efter detta besked undersökte NOU frågan och redogjorde i en skrivelse till Sveaskog i november 2003 för sin slutsats.

Utifrån beskrivningen i årsredovisningen för 2002 av Sveaskogs uppdrag från staten har NOU uppmärksammat att bolaget har till uppgift att tillhandahålla ersättningsmark till staten i samband med bildande av naturreservat m.m. samt att skapa förutsättningar för att lokalt utveckla naturupplevelser, jakt- och fiskemöjligheter. Enligt NOU:s mening kan de behov som tillgodoses inom ramen för dessa verksamheter varken anses vara av industriell eller kommersiell karaktär. Det torde inte heller finnas någon konkurrensutsatt marknad på vilken industriell eller kommersiell verksamhet skulle kunna bedrivas. NOU:s slutsats blir därför att Sveaskog ska anses vara en upphandlande enhet.

NOU hänvisar i sin utredning till EG-domstolens mål Kommissionen mot Irland¹⁶³ som avsåg det irländska bolaget Irish Forestry Board. Sveaskog utövar sin verksamhet under villkor som har tydliga likheter med detta bolag, bl.a. uppgifterna att värna om de nationella skogsområdena och verka för att dessa hålls tillgängliga för allmänheten.

Sveaskogs bedömning

På NOU:s förfrågan svarade Sveaskog i september 2003 att man är ett kommersiellt/industriellt bolag verksamt på konkurrensutsatta marknader. Bolaget ansåg sig därför inte vara en upphandlande enhet.

Sveaskogs svar på NOU:s skrivelse i november 2003 lämnades i form av ett genmäle i mars 2004. Här vidhöll bolaget den motsatta uppfattningen. Sveaskogs motivering var kortfattad. Sveaskog framhöll att bolaget verkar på konkurrensutsatta marknader, har ett vinstsyfte och står för den ekonomiska risken för sin verksamhet.

¹⁶³ Irland, s. I-08565 Mål C-353/96.

Bilaga 2 Domstolars bedömningar av om bolag är skyldiga att följa LOU

I denna bilaga sammanfattas domstolarnas bedömningar att Sveriges Television AB (SVT) och Posten Sverige AB (Posten) är skyldiga att följa LOU vid sina upphandlingar.

Kammarrättens bedömning att SVT är en upphandlande enhet

Sveriges Television ingick avtal med en leverantör av nättjänster för marksänd tv-distribution utan någon föregående offentlig upphandling. En potentiell leverantör ansåg att SVT bör betraktas som en upphandlande enhet och begärde överprövning av upphandlingen vid Länsrätten i Stockholms län. Länsrätten bedömde att SVT är att betrakta som en upphandlande enhet och därmed är skyldig att följa LOU.¹⁶⁴ Domen överklagades till Kammarrätten i Stockholm som fastställde länsrättens beslut.¹⁶⁵

I sin dom skriver Kammarrätten bl.a.

*SVT, som tillhandahåller s.k. public service-TV, har inrättats i syfte att täcka behov i det allmännas intresse. Det är ett allmänt intresse att det finns ett bolag på TV-marknaden utan kommersiell karaktär som kan upprätthålla redaktionell självständighet och integritet i förhållande till statsmakten och andra makthavare i samhället.*¹⁶⁶

Kammarrätten konstaterar att samtliga styrelseledamöter utses direkt eller indirekt av staten. Kammarrätten anser även att tv-licenserna måste anses utgöra offentlig finansiering av SVT:s verksamhet, vilket är ytterligare ett av kraven för en upphandlande enhet.

I domen noteras även att motsvarande public service bolag i andra EU-länder anser sig skyldiga att följa EU:s upphandlingsdirektiv, till exempel Storbritannien, Danmark och Tyskland.

Kammarrättens dom överklagades av SVT till Regeringsrätten. Överprövning beviljades inte och domen har vunnit laga kraft.

¹⁶⁴ Länsrätten i Stockholms län avseende SVT.

¹⁶⁵ Kammarrätten i Stockholm avseende SVT.

¹⁶⁶ Kammarrätten i Stockholm. Mål avseende Sveriges Television AB, s. 3.

Länsrättens bedömning att Posten är en upphandlande enhet

Under 2004 genomförde Posten Sverige AB en upphandling av belysningsarmaturer. En av anbudsgivarna begärde överprövning vid länsrätten av Postens upphandlingsbeslut och yrkade att upphandlingen skulle göras om.

I sina skäl för beslut skriver länsrätten att vid ställningstagandet om Posten AB har "inrättats" för att täcka behov i det allmännas intresse, bör avgörande vikt fästas vid vilka samhällseliga åligganden som gällde för bolagets verksamhet vid tidpunkten för när den aktuella upphandlingen inleddes. Enligt länsrätten framgår det att Posten vid den aktuella tidpunkten hade ett tillstånd att bedriva postverksamhet som var förenat med en skyldighet att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst. Länsrätten anser att Posten AB därigenom måste anses ha åtagit sig att tillgodose ett behov av sådant allmänt intresse som avses i 1 kap. 6 § LOU. Därmed är villkoret i LOU att den upphandlande enheten ska ha inrättats för att täcka behov i det allmännas intresse uppfyllt. Postens invändning att det behövs ett krav uppställt av PTS för att få tillstånd till att bedriva postverksamheten och att detta skulle tala för att kravet inte hade behövts om Posten hade inrättats för att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst, kan inte föranleda en annan bedömning enligt länsrätten.

Länsrätten konstaterar också att det behov i det allmännas intresse som Posten är inrättat för att uppfylla inte är av industriell eller kommersiell karaktär. Visserligen har staten uppställt ett vinstkrav på Posten, men länsrätten anser det inte troligt att staten som ägare skulle låta bolaget gå i konkurs. Vidare skriver länsrätten att det i och för sig saknas anledning att betvivla att Posten i dag befinner sig i en situation med växande konkurrens i storstadsregionerna och vad avser företagspost. Någon mer utförlig redovisning av hur marknads- och delmarknadssituationen ser ut för postverksamheten i Sverige har emellertid inte redovisats i målet. Länsrätten kan inte tolka detta på annat sätt än att det ännu inte har utbildats något med Posten konkurrerande rikstäckande brevdistributionsnät som har någon beaktansvärd betydelse. Det är länsrättens uppfattning att det är den totala marknadssituationen inom bolagets geografiska verksamhetsområde som måste beaktas. Eftersom det enligt länsrättens mening inte har visats föreligga någon beaktansvärd sammantagen konkurrenssituation när det gäller Postens rikstäckande brevdistribution, kan det inte heller uteslutas att Posten kan komma att ta andra än rent affärsmässiga hänsyn vid sina upphandlingar. Mot denna bakgrund, och tillsammans med övriga tolkningsdata, anser länsrätten att det behov i det allmännas intresse som Posten är inrättat för inte är att betrakta som av industriell eller kommersiell karaktär. Posten är således enligt länsrättens uppfattning en upphandlande enhet som ska tillämpa LOU.

Enligt Posten AB överklagade bolaget inte länsrättens beslut eftersom länsrättens bedömning av Postens verksamhet gjordes i beslutsskälerna.

Bilaga 3 Överprövningar av bolags upphandlingar i domstol

I denna bilaga redogörs för överprövningar av upphandlingar som gjorts av Sveriges Television AB (SVT) och Posten Sverige AB (Posten).

Leverantörs begäran om överprövning av SVT:s upphandling

En potentiell leverantör till SVT, 2T Broadcasting AB (2T), ansökte om överprövning av SVT:s upphandling av nättjänster för marksänd television och begärde att den skulle göras om i enlighet med LOU. 2T ansåg sig ha uteslutits från möjligheten att lämna anbud och därmed från att delta i upphandlingen. 2T menade att SVT är att betrakta som en upphandlande enhet i LOU:s mening och att upphandlingen därför skulle ha genomförts i enlighet med lagens regler.

Länsrätten i Stockholms län slog fast att 2T har talerätt, eftersom begreppet leverantör ska tolkas vidsträckt. Däremot ansåg sig länsrätten förhindrad att pröva 2T:s ansökan om överprövning av upphandlingen eftersom ett kontrakt redan tecknats¹⁶⁷.

2T överklagade länsrättens beslut till Kammarrätten i Stockholm. I sin dom upphävde kammarrätten länsrättens beslut och slog fast att ett redan tecknat avtal kan överprövas till dess att tio dagar gått från det att den upphandlande myndigheten lämnat ett s.k. tilldelningsbeslut¹⁶⁸. SVT hade inte följt denna bestämmelse i LOU och tiodagarsfristen hade därmed inte börjat löpa. Det innebar att något hinder för överprövning inte förelåg. Kammarrätten fann att en rättelse av upphandlingen endast kunde ske genom att upphandlingen skulle göras om. Kammarrätten upphävde därmed länsrättens dom i denna del och förordade bifall till 2T:s överklagande att SVT:s upphandling av nättjänster för marksänd digital-tv ska göras om.

¹⁶⁷ Se länsrättens mål avseende SVT.

¹⁶⁸ LOU 1 kap. 28 § 1.

Leverantörs begäran om överprövning av Postens upphandling

Leverantören Parabolux ansökte om överprövning av Postens upphandlingsbeslut om belysningsarmaturer till Länsrätten i Stockholms län och yrkade att upphandlingen skulle göras om med hänvisning till att informationen i Postens tilldelningsbeslut inte uppfyllde LOU:s krav. I skälen för sitt beslut skriver länsrätten att Posten lämnat sådana upplysningar om skälen varför Parabolux inte fick upphandlingskontraktet, så att de krav som ställs i LOU uppfylls. Eftersom Parabolux begäran om överprövning av upphandlingsbeslutet inkom för sent, det vill säga senare än tio dagar efter tilldelningsbeslutet, ansåg sig länsrätten sakna möjlighet att ta upp Parabolux ansökan till prövning¹⁶⁹.

Länsrättens beslut överklagades av Parabolux till Kammarrätten i Stockholm, men överklagandet avslogs¹⁷⁰. Parabolux överklagade kammarrättens beslut vidare till Regeringsrätten men beviljades inte prövnings-tillstånd¹⁷¹.

Posten bestred bifall till Parabolux överklagande i kammarrätten och yrkade att kammarrätten skulle inhämta förhandsavgörande från EG-domstolen i frågan om Posten Sverige AB är en upphandlande enhet. Kammarrätten ansåg sig formellt förhindrad att pröva Postens yrkande, eftersom endast Parabolux begärt överprövning av länsrättens dom.

¹⁶⁹ Se länsrättens mål avseende Posten Sverige AB.

¹⁷⁰ Se Kammarrättens mål avseende Posten Sverige AB.

¹⁷¹ Se Regeringsrättens mål avseende Parabolux.

Bilaga 4 Exempel på domstolstrots

I detta avsnitt beskrivs ett exempel på domstolstrots. Med domstolstrots menas att upphandlande enheter som dömts att göra om en upphandling enligt LOU vägrar att verkställa domstolens beslut.

Nyköpings kommun vägrar göra om en upphandling enligt domstols beslut

Nyköpings kommun dömdes av Länsrätten i Södermanlands län att göra om en otillåten direktupphandling där kommunen ingick ett avtal med det privata flygbolaget Ryanair om marknadsföring med mera. Avtalet innebar att Ryanair under tio år skulle tillhandahålla kommunen marknadsföringsinsatser bland annat i form av reklam. För detta skulle företaget få 55 miljoner kronor i ersättning. En leverantör överklagade det ingångna avtalet med hänvisning till reglerna i LOU. Länsrätten beslutade att kommunens upphandling skulle göras om i enlighet med LOU.¹⁷²

Trots dom och löpande verkställighetsförbud verkställde kommunstyrelsen upphandlingen genom att den 20 oktober 2003 slutbetala avtalat vederlag till det privata flygbolaget. En företrädare för kommunen uttalade i medierna att det i praktiken är uteslutet att kommunen skulle rätta sig efter länsrättens dom:

*De hade lika gärna kunnat döma kommunalrådet till att simma över Atlanten, det hade heller inte gått.*¹⁷³

Regeringsrätten fastslog slutligen i mars 2005 att upphandlingen skulle göras om.¹⁷⁴ Kommunen har trots detta valt att inte verkställa domen. Till sitt försvar åberopar kommunen en promemoria upprättad av en advokat med innebörden att kommunen enligt gällande rätt inte behöver rätta sig efter Regeringsrättens dom¹⁷⁵.

¹⁷² Länsrätten i Södermanlands län 2003-09-15.

¹⁷³ Katrineholmskuriren 2003-09-16.

¹⁷⁴ RÅ 2005 ref. 10.

¹⁷⁵ Mannheimer Swartling, 2005-06-27.

Referenser

Lagar och förordningar

Aktiebolagslagen (2005:551)

Konkurrenslagen (1993:20), KL

Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, LOU

Lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling, LIU

Lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till EU

Förordning (1993:98) med instruktion för Nämnden för offentlig upphandling

Riksdagstryck

Prop. 1998/99:1 Budgetpropositionen 1999

Prop. 1999/2000:1 Budgetpropositionen 2000

Prop. 2000/01:1 Budgetpropositionen 2001

Prop. 2001/02:1 Budgetpropositionen 2002

Prop. 2002/03:1 Budgetpropositionen 2003

Prop. 2003/04:1 Budgetpropositionen 2004

Prop. 2003/04:100 Budgetpropositionen 2004

Prop. 2004/05:1 Budgetpropositionen 2005

Prop. 2005/06:1 Budgetpropositionen 2006

Prop. 1992/93:37 *Ny organisation för förvaltning av statens fastigheter och lokaler, m.m.*, bet. 1992/93:FiU8, rskr. 1992/93:123

Prop. 1992/93:239 *Ombildning av Statens provningsanstalt till aktiebolag, m.m.*, bet. 1992/93:NU32

Prop. 1993/94:38 *Postlag och förändrad verksamhetsform för Postverket, m.m.*

Prop. 1995/96:169 *Sammanslagning av Svenska Penninglotteriet AB och AB Tipstjänst, m.m.*, bet. 1995/96:FiU14, rskr. 1995/96:248

Prop. 1997/98:127 *Statens ansvar på postområdet*, bet. 1997/98:TU13

Prop. 1997/98:137 *Förvaltning av statens fastigheter och statliga myndigheters lokalförsörjning m.m.*

Prop. 1999/2000:128 *Offentlig upphandling i informationssamhället*

Prop. 2001/02:142 *Ändringar i lagen om offentlig upphandling, m.m.*, bet. 2001/02:FiU12, rskr. 2001/02:324

Prop. 2001/02:39 *Förvärv av aktier i Assidomän AB, m.m.*

Prop. 2004/05:56 *En politik för en långsiktigt konkurrenskraftig svensk turistnäring*

Riksdagens revisorers rapport 1997/98:3 samt förslag 1997/98:RR10
Offentlig upphandling, bet. 1998/99:FiU17, rskr. 1998/99:156 och
1998/99:157

Bet. 2004/05:FiU9 *Offentlig upphandling*

Regeringens skrivelse 1998/99:20 – 1998 års redogörelse för företag
med statligt ägande

Regeringens skrivelse 1999/2000:120 – 2000 års redogörelse för
företag med statligt ägande

Regeringens skrivelse 2000/01:120 – 2001 års redogörelse för företag
med statligt ägande

Regeringens skrivelse 2004/05:120 – 2005 års redogörelse för företag
med statligt ägande

EG-fördrag och direktiv

Romfördraget

92/50/EEG om upphandling av tjänster

93/36/EEG om upphandling av varor

93/37/EEG om upphandling av byggtreprenader

93/38/EEG om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter
och telekommunikation

89/665/EEG och 92/13/EEG – rättsmedelsdirektiv I och II

97/52/EG och 98/4/EG – ändringsdirektiv I och II med anledning av
GPA

2004/17/EG om upphandling av vatten, energi, transporter och
posttjänster

2004/18/EG om offentlig upphandling av byggtreprenader, varor
och tjänster

Rättsfall från EG-domstolen

Adolf Truley – 27 febr 2003 mål C-373/00

Alcatel – 28 okt 1999 mål C-81/98

Arnhem – 10 nov 1998 mål C -360/96

Irland – 17 dec 1998 mål C-353/96

Konungariket Spanien – 13 jan 2005 mål C-84/03

Korhonen – 22 maj 2003 mål C-18/01

Mannesman – 15 jan 1998 mål C-44/96

Tyskland – 10 april 2003 mål C-503/04

Universale-Bau – 12 dec 2002 mål C-470/99

Van Gend en Loos – 5 feb 1963 mål C-26/62

Costa/ENEL – 15 juli 1964 mål C-6/64

Svenska domstolsavgöranden

SVT – 2004-03-15 Länsrätten i Stockholms län Mål nr 4077-04 E

SVT – 2005-02-21 Kammarrätten i Stockholm Mål nr 2588-04

SVT – 2005-05-18 Regeringsrätten Mål nr 1706-05

Posten – 2005-03-09 Länsrätten i Stockholms län Mål nr 8991-04 E

Posten – 2005-06-30 Kammarrätten i Stockholm Mål nr 2431-05

Posten – 2005-09-12 Regeringsrätten Mål nr 4472-05

Bellman Casino AB – 1999-11-18 Länsrätten i Gotlands län

Mål nr 385-99, 405-99, 406-99

Handens tingsrätt och Huddinge tingsrätt – 2004-07-08 Länsrätten

i Stockholms län Mål nr 11450-04E och 11731-04 E

Högmarsö – 2003-12-30 Högsta domstolen Mål nr Ö3682-02

RÅ 2005 ref. 10. Ett avtal som en upphandlande enhet ingår utan att ha iakttagit sin skyldighet att tillämpa lagen om offentlig upphandling har inte utgjort hinder för överprövning

NJA 2000 s. 712. Fråga om skadestånd enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (Tvättsvampsmålet)

Utredningar

SOU 1996:187 *Statens ändamålsfastigheter, princip för förvaltning och hyressättning*

SOU 1997:96 *Lokalförsörjning och fastighetsägande, en utvärdering av statens fastighetsorganisation*

SOU 1999:139 *Effektivare offentlig upphandling*

SOU 2004:47 *Näringslivet och förtroendet*

SOU 2004:100 *Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*

SOU 2004:130 *Svensk kod för bolagsstyrning*

SOU: 2005:22 *Nya upphandlingsregler*

Material från Regeringskansliet

Uppdrag till NOU att utreda om statliga bolag tillämpar lagen om offentlig upphandling, regeringsbeslut Fi97/2669

Uppdrag till NOU att utreda om vissa statliga bolag tillämpar lagen om offentlig upphandling (LOU), regeringsbeslut Fi98/3243

Regleringsbrev för budgetåren 2003–2006 avseende Nämnden för offentlig upphandling
Brev till Näringsdepartementet 2004-10-13 från fem akustikkonsulter, dnr N2004/7735/NL
Regeringskansliet, Näringsdepartementet, Näringslivsenheten, skrivelse 2004-11-08, dnr N2004/7735/NL

Material från NOU

Rapport avseende uppdraget från regeringen att utreda om statliga bolag tillämpar lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, NOU 1998-11-30
Rapport avseende uppdraget från regeringen att utreda om vissa statliga bolag tillämpar lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU), NOU 2000-02-03
NOU info (NOU:s nyhetsbrev) juni 2003, december 2004 samt december 2005
NOU:s årsredovisning 1998–2005
NOU:s verksamhetsplaner 2004–2005
Strategi för NOU:s tillsynsverksamhet, fastställd vid nämndmöte 1998-05-14
Tillsynsärenden avseende Posten, SP, Akademiska Hus, Sveaskog och Svenska Spel
Skrivelse till NOU från Posten AB 1998-11-17, NOU dnr 1998/0236-28
Skrivelse till NOU från Posten AB 2005-10-25
Skrivelse till NOU från AB Svenska Spel 2000-10-30 samt 2001-01-04
Systembolagets avtal om utlämningsställe på Koön; även frågan om Systembolaget AB är en upphandlande enhet, yttrande från NOU 1999-10-14
SJ AB:s tillämpning av lagen om offentlig upphandling, NOU 2005-11-01
Handens och Huddinge tingsrätters upphandling av tolktjänster, skrivelse från NOU 2005-11-21
Kammarrättens i Stockholm mål nr 1903-05, yttrande från NOU 2005-05-11
Länsrättens i Stockholms län mål nr 17792-05E, yttrande från NOU 2005-09-20
NOU 1999-09-11, dnr 1999/0187-29
Frågor kring effektivitet av rättsmedel enligt LOU, skrivelse från NOU till Finansdepartementet 2005-12-14

Bolagsmaterial

Bolagsordningar samt årsredovisningar för Posten, SP,
Akademiska Hus, Sveaskog och Svenska Spel

Intervjuer

Intervjuer med företrädare för

Finansdepartementet
Näringsdepartementet
Nämnden för offentlig upphandling (NOU)
Posten AB
SP Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut AB
Akademiska Hus AB
Sveaskog AB
AB Svenska Spel
Sveriges Television AB

Övrigt

Hentze och Sylvén (1998) Lagbokscommentaren till LOU, Norstedts
Anmälan angående vissa brister i Sveriges implementering av gällande
gemenskapsrättsliga direktiv om offentlig upphandling,
Konkurrenskommissionen 2003-11-12
PM avseende vissa frågor med anledning av Regeringsrättens dom
i mål 8466-03, Mannheimer Swartling 2005-06-27
Riksrevisionens årliga rapport 2005, RiR 2005:13
Riksrevisionen, 2005, *Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga
bolag*, RiR 2004:28

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrt prioriteringarna?
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
	2004:6	Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik <i>Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet</i>
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
	2004:11	Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan <i>Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt</i>
	2004:23	Regelförenklingar för företa
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
	2004:27	Stödet till polisens brottsutredningar
	2004:28	Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
	2004:29	Kontrollen av strukturfonderna
	2004:30	Barnkonventionen i praktiken
2005	2005:1	Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
	2005:2	Tillväxt genom samverkan?

- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – *kontroll och effektivitet*
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – *hur fungerar tillsynen*
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – *styr de mot ökad tillväxt?*
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – *regeringens styrning och uppföljning*
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – *intention och praktik*
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen *Finns förutsättningar för rätt ersättning?*
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – *hur kontrolleras de?*
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – *Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering*
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen *Statens insatser för lärarkompetens*
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – *planering och uppföljning*
- 2005:22 Kontrollfunktioner – *två fallstudier*
- 2005:23 Skydd mot mutor *Läkemedelsförmånsnämnden*
- 2005:24 Skydd mot mutor *Apoteket AB*
- 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – *uppföljning och utbetalningskontroll*
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? *Statens stöd till regional projektverksamhet*
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisning
- 2005:30 Skydd mot mutor *Banverket*
- 2005:31 När oljan når land – *har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?*
- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – *finns förutsättningar för en effektiv tillsyn*
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – *tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter*

- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – *förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?*
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – *utbildning för marknadens behov?*
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se