

RP 2/2026 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om offentlig upphandling och koncession och till lagar som har samband med den

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om offentlig upphandling och koncession, det vill säga den så kallade upphandlingslagen, lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster, det vill säga den så kallade försörjningslagen, straffregisterlagen samt lagen om vattentjänster ändras.

De ändringar som föreslås i upphandlingslagen och försörjningslagen beaktar de mål som hänför sig till upphandlingslagen i regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering. Enligt propositionen ökar ändringarna effektiviteten och ger större kostnadsbesparingar vid offentlig upphandling. De ändringar som gäller planeringen av upphandlingar ska främja genomförandet av upphandlingar i form av ändamålsenliga helheter så att de upphandlande enheternas behov kan täckas på ett kostnadseffektivt sätt. Den ändring som gäller anknutna enheter ska likaså förbättra den offentliga sektorns effektivitet och öka den regionala livskraften och förutsättningarna för företagande. Syftet med propositionen är att öka i synnerhet små och medelstora företags förutsättningar att delta i upphandlingar och möjligheter att delta i offentliga anbudsförfaranden. De ändringar som gäller försörjningsberedskap och ansvars- och miljöaspekter vid upphandling ska främja beaktandet av säkerhetsaspekter som ett led i upphandlingsprocessen och under kontraktperioden. Enligt förslaget fogas till upphandlingslagen och försörjningslagen en bestämmelse enligt vilken en lagakraftvunnen dom för grovt bokföringsbrott och för vissa miljöbrott utgör en obligatorisk grund för uteslutning av en anbudsgivare. Därför föreslås det också att straffregisterlagen ändras. Dessutom ska de upphandlande enheternas rätt att få uppgifter om byte av underleverantörer och resursenheter, när obligatoriska eller av prövning beroende grunder för uteslutning kan tillämpas på dem, förtydligas.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft våren 2026.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	6
1 Bakgrund och beredning.....	6
1.1 Bakgrund.....	6
1.2 Beredning.....	7
2 Nuläge och bedömning av nuläget	10
2.1 Allmänt	10
2.2 Åtgärdsprogrammet för offentlig upphandling	11
2.3 Brist på konkurrens vid offentlig upphandling	12
2.3.1 Beredning av upphandlingen	13
2.3.2 Planering av konkurrensutsättning av upphandlingar och uppdelning i delar	15
2.4 Regleringen av anknutna enheter.....	17
2.4.1 Ägande och anlitage av anknutna enheter	18
2.4.2 Anlitage av anknutna enheter i särskilda situationer	22
2.4.3 Anlitage av anknutna enheter som en del av modellen med ansvarskommuner	24
2.4.4 Upphandling av livsmedel	26
2.5 Försörjningsberedskap och säkerhet vid upphandling	27
2.5.1 Informationssäkerhet	28
2.5.2 Nationell lagstiftning om försörjningsberedskap.....	30
2.5.3 Livsmedelsförsörjning som en del av försörjningsberedskapen.....	31
2.5.4 Säkerställande av försörjningsberedskapen och säkerheten vid offentlig upphandling	32
2.6 Ansvarsfull upphandling och bekämpning av grå ekonomi	33
2.6.1 Obligatoriska grunder för uteslutning	33
2.6.2 Byte av underleverantörer och resurser	34
2.7 Villkor för upphandling av social- och hälsovårdstjänster	34
2.7.1 Allmänt	34
2.7.2 Bestämmelserna om konkurrensutsättning av social- och hälsovårdstjänster i upphandlingslagen	35
2.7.3 Bedömning av bestämmelserna om social- och hälsovårdstjänster i 12 kap. i upphandlingslagen	36
2.8 Annonsering om upphandlingar	37
2.8.1 Tvåspråkighet vid upphandling	37
2.8.2 Efterannonsering om direktupphandling och upphandling som överstiger nationella tröskelvärden.....	38
2.9 Ändringssökande och rättsskydd	39
2.9.1 Tillsyn över upphandlingar	39
2.9.2 Ändringssökande	40
3 Målsättning	42
4 Förslagen och deras konsekvenser	43
4.1 De viktigaste förslagen	43
4.1.1 Förberedelse av upphandlingar	43
4.1.1.1 Marknadsanalys	43
4.1.1.2 Ny konkurrensutsättning om endast ett anbud lämnas	43

4.1.1.3	Bedömning av upphandlingsmodellens lämplighet	44
4.1.1.4	Uppdelning av upphandlingar i delar	44
4.1.2	Begränsning av innehav i anknutna enheter	45
4.1.3	Försörjningsberedskap och säkerhet samt upphandling av livsmedel	46
4.1.4	Upphandlingar av social- och hälsovårdstjänster	49
4.1.5	Öppen och ansvarsfull upphandling samt bekämpning av grå ekonomi	49
4.1.6	Tillsyn över upphandlingar	50
5	Propositionens huvudsakliga konsekvenser	50
5.1	Konsekvensbedömningsmaterial	50
5.2	De mest centrala ekonomiska konsekvenserna	50
5.3	Förberedelse av upphandlingar	53
5.3.1	Konsekvenser av förberedelse av upphandlingar för samhällsekonomin och de offentliga finanserna	54
5.3.2	Konsekvenser för upphandlande enheters verksamhet	56
5.3.3	Konsekvenser för upphandlande enheters ekonomi	57
5.3.4	Konsekvenser av förberedelse av upphandlingar för privata företag	58
5.3.5	Konsekvenser för övriga myndigheter	58
5.4	Konsekvenser av förslaget till minimiinnehav i en anknuten enhet	59
5.4.1	Konsekvenser av regleringen av anknutna enheter för samhällsekonomin och de offentliga finanserna	59
5.4.2	Konsekvenser för kommunerna och välfärdsområdena	63
5.4.2.1	Operativa konsekvenser för kommunerna och välfärdsområdena	63
5.4.2.2	Allmän förvaltning samt ekonomi- och personaladministration	67
5.4.2.3	Personaluthyrning	67
5.4.2.4	Konsekvenser för avfallsbolag	68
5.4.2.5	Ekonomiska konsekvenser för kommunerna och välfärdsområdena	68
5.4.3	Konsekvenser för bolag som verkar som anknutna enheter	69
5.4.4	Konsekvenser för myndigheterna	70
5.4.5	Konsekvenser för företag	71
5.4.6	Konsekvenser av regleringen av anknutna enheter för cybersäkerheten	72
5.5	De huvudsakliga konsekvenserna av ändringsförslagen avseende försörjningsberedskapen och säkerheten samt upphandlingen av livsmedel	74
5.5.1	Konsekvenser för upphandling av livsmedel och måltidstjänster	74
5.6	Konsekvenser av ändringen av anmälan av upphandlingar	76
5.7	Konsekvenser av ändringsförslagen för social- och hälsovårdstjänster	76
5.8	Konsekvenser av ändringsförslagen för upphandlingars hållbarhet och tillsyn	76
5.8.1	Konsekvenser som gäller uteslutning	77
5.9	Tillsyn över upphandlingar	77
5.10	Förslagets miljökonsekvenser	78
5.11	Andra samhällseliga konsekvenser	78
5.12	Konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna	79
6	Alternativa handlingsvägar och deras konsekvenser	79
6.1	Uppnående av kostnadseffektivitet och begränsning av användningen av anslutna enheter på andra sätt	79

6.2	Undantag från kravet på minimiinnehav i anknutna enheter.....	80
6.3	Utredning av obligatoriska uteslutningskriterier för anbudsgivare	81
6.4	Övriga styrmetoder	81
6.4.1	Övriga styrmetoder för att främja livsmedelssäkerheten och försörjningsberedskapen	81
6.5	Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	83
6.5.1	Uppdelning av upphandlingar.....	83
6.5.2	Ny konkurrensutsättning om endast ett anbud lämnas	83
6.5.2.1	Bedömning och styrning av upphandlingsmodeller för stora upphandlingar.....	84
6.5.2.2	Minimiinnehav i anknutna enheter och begränsning av användning av dem.....	84
6.5.2.3	Säkerhet, försörjningsberedskap och beredskap vid upphandling.....	85
7	Remissvar	86
7.1	Upphandlingslagstiftningen	86
7.2	Kravet på minimiinnehav i anknutna enheter	86
7.3	Förberedelse av upphandlingar	87
7.3.1	Marknadsanalys	88
7.3.2	Efterannonseringsskyldigheten vid direktupphandling och nationell upphandling.....	88
7.3.3	Uppdelning av upphandlingar i delar	88
7.3.4	Avbrytande av och nytt anbudsförfarande.....	89
7.4	Försörjningsberedskap och säkerhet.....	89
7.5	Ansvarsfull upphandling och bekämpning av grå ekonomi	89
7.6	De föreslagna ändringarna av social- och hälsovårdstjänster.....	90
7.7	Åtgärder till följd av remissvaren	90
7.8	Rådet för bedömning av lagstiftningen.....	91
8	Specialmotivering.....	92
8.1	Lagen om offentlig upphandling och koncession.....	92
8.2	Lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster	109
8.3	Straffregisterlagen.....	110
8.4	Lagen om vattentjänster.....	110
9	Ikraftträdande	111
10	Verkställighet och uppföljning	113
11	Förhållande till andra propositioner	113
11.1	Samband med andra propositioner	113
11.2	Förhållande till budgetpropositionen	113
12	Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	113
12.1	15 § i grundlagen (egendomsskydd).....	114
12.2	17 § i grundlagen (språkliga rättigheter)	115
12.3	18 § i grundlagen (näringsfrihet och rätt till arbete).....	115
12.4	Grundlagens 121 § om kommunal och annan regional självstyrelse	115
12.4.1	Den föreslagna ändringen och dess avgränsningar.....	115
12.4.2	Kommunens verksamhet, koncerner och utövande av bestämmande inflytande.....	116
12.4.3	Granskning av självstyrelsen i ljuset av EU-rätten och europeisk rätt	117
12.4.4	Bestämmelserna om anknutna enheter och kommunal självstyrelse.....	118
12.4.5	Självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner.....	121
12.4.6	Grundlagens 6 § om jämlikhet.....	122

12.6 Lagstiftningsordning.....	124
LAGFÖRSLAG.....	125
1. Lag om ändring av lagen om offentlig upphandling och koncession.....	125
2. Lag om ändring av lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster.....	134
3. Lag om ändring av 6 b § i straffregisterlagen.....	138
4. Lag om ändring av lagen om vattentjänster.....	138
BILAGA.....	141
PARALLELLTEXTER.....	141
1. Lag om ändring av lagen om offentlig upphandling och koncession.....	141
4. Lag om ändring av lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster.....	160
3. Lag om ändring av 6 b § i straffregisterlagen.....	165
4. Lag om ändring av lagen om vattentjänster.....	166

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

I regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering finns flera föresatser som gäller upphandlingslagen. I regeringsprogrammets avsnitt 6.2 Rättvisare konkurrens i Finland konstateras det att regeringen eftersträvar betydande kostnadsbesparingar inom offentlig upphandling på medellång sikt.

Med skattebetalarnas pengar görs inköp för ungefär 38 miljarder euro per år¹. För närvarande är upp till 60 procent av konkurrensutsättningarna av de offentliga upphandlingarna sådana där högst två anbudsgivare deltar, vilket visar att det råder brist på konkurrens inom den offentliga upphandlingen. I enlighet med regeringsprogrammet bör upphandlingslagen utvecklas så att företagens förutsättningar att delta i anbudsproceduren för offentlig upphandling ökas.

En lyckad konkurrensutsättning garanterar att medborgarna erbjuds tjänster av hög kvalitet och att skattebetalarna får valuta för sina pengar. Lyckade upphandlingar förbättrar också verksamhetsmiljön för företagen. De praktiska åtgärderna för att öka konkurrensen förutsätter ökad kompetens hos de upphandlande enheterna och att det finns en skyldighet att eftersträva lyckad konkurrensutsättning.

Enligt regeringsprogrammet eftersträvar regeringen betydande kostnadsbesparingar inom offentlig upphandling när det gäller den offentliga tjänsteproduktionen, i syfte att trygga högklassiga tjänster. En betydande del av de offentligt finansierade tjänsterna produceras genom att tjänster köps in från privata företag.

För att främja målet bör upphandlingslagen utvecklas så att de upphandlande enheterna åläggs att bättre än tidigare beakta konkurrensförhållandena på marknaden vid bedömningen av förutsättningarna för att ordna upphandlingen i fråga. Enligt regeringsprogrammet begränsas i synnerhet användningen av anknutna enheter vid upphandling och styrs inköpscentralerna så att de beaktar konkurrensförhållandena vid konkurrensutsättning.

Regeringsprogrammets mål är att öka effektiviteten inom offentlig upphandling och företagens förutsättningar att delta i anbudsproceduren inom den offentliga sektorn. Enligt regeringsprogrammet ska upphandlingslagen revideras bland annat så att det i lagen tas in en princip om skyldighet att genomföra en ny konkurrensutsättning om endast en anbudsgivare deltar i konkurrensutsättningen. Avvikelse från denna skyldighet får göras endast av synnerligen vägande skäl. Det bör säkerställas att konkurrensutsättningen är ekonomiskt fördelaktig totalt sett.

I regeringsprogrammet anges det också att upphandlingslagen ändras så att man endast av särskilda skäl kan låta bli att dela upp en upphandling som överstiger EU-tröskelvärdet. Därtill möjliggörs överklagande av ett beslut.

I fråga om rättsmedel konstateras det i regeringsprogrammet att möjligheten att skapa ett system för påskyndat ändringssökande vid offentlig upphandling utreds, till exempel ett system baserat

¹ <https://vm.fi/-/suomen-julkisten-hankintojen-euomaaraisessa-arviossa-suuri-laskennallinen-pudotus>.

på en besvärnämnd för upphandling. Dessutom konstateras det att direktupphandling och underlåtenhet att lämna en obligatorisk anmälan om avtalsändring sanktioneras.

I fråga om utvecklingen av bestämmelserna om anknutna enheter förbättrar regeringen effektiviteten inom den offentliga sektorn och stärker livskraften och förutsättningarna för företagande i regionerna genom att avgränsa den offentliga sektorns möjligheter att vid inhouse-enheter producera sådana stödtjänster som det finns en fungerande marknad för, såsom städtjänster, ekonomiförvaltning, matjänster och IKT-tjänster. Dessutom begränsas upphandlande enheters möjligheter att kringgå upphandlingslagen med hjälp av anknutna enheter. Enligt regeringsprogrammet införs för ägande av anknytande enheter en minimiägarandel (tio procent) med beaktande av allmänt intresse och det konstateras att gränserna för försäljning till utomstående förenhetligas när det gäller anknutna enheter till högst fem procent och högst 500 000 euro av ett inhouse-bolags omsättning.

Enligt regeringsprogrammet skärps lagstiftningen så att upphandling av anknutna enheter kan göras endast när det är totalekonomiskt mer fördelaktigt än de alternativ som finns på marknaden eller när någon annan omständighet av centralt allmänt intresse inverkar. Lagstiftningen bör dessutom utformas på ett sätt som även i fortsättningen gör det möjligt att ordna kommunernas och välfärdsområdenas uppgifter i bolagsform när detta inte snedvrider konkurrensen, samt på ett sätt som tryggar försörjningsberedskapen, patientsäkerheten, de språkliga rättigheterna eller andra motsvarande omständigheter av centralt allmänt intresse.

Utöver de skrivningar i regeringsprogrammet som gäller upphandlingslagen ska man i arbetet också beakta skrivningarna om annan sådan lagstiftning eller sådana verksamhetsmodeller som har samband med till exempel kommunernas och välfärdsområdenas kostnadseffektivitet och ordnandet av tjänster samt regeringsprogrammets skrivningar om avfallshantering och livsmedelsmarknaden.

Enligt regeringsprogrammet omarbetas lagstiftningen på basis av noggrann beredning och konsekvensbedömningar för att minimera byråkratin.

Lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016, nedan *upphandlingslagen*) och lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (1398/2016, nedan *försörjningslagen*) trädde i kraft den 1 januari 2017. Genom lagarna genomfördes Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (nedan *upphandlingsdirektivet*), Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (nedan *försörjningsdirektivet*) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU om tilldelning av koncessioner (nedan *koncessionsdirektivet*), vilka antogs den 26 februari 2014. De bestämmelser om rättsskydd som finns i upphandlingslagstiftningen baserar sig på rättsmedelsdirektivet 665/1989/EEG och andra rättsmedelsdirektivet 92/13/EEG.

I Finland har bestämmelserna om upphandlingsförfaranden utvidgats till att omfatta mer än direktivens bestämmelser genom att det har föreskrivits om ett enklare upphandlingsförfarande vid upphandlingar som uppgår till minst det inhemska tröskelvärdet men underskrider EU-tröskelvärdet.

1.2 Beredning

Även om upphandlingslagarna baserar sig på upphandlingsdirektiven ger direktiven medlemsstaterna också ett visst handlingsutrymme att utfärda striktare bestämmelser än i

direktiven. Detta har beaktats i målen i upphandlingslagen, i de förslag som gäller beredningen av upphandlingar och i de förutsättningar som gäller användning av anknutna enheter. Enligt upphandlingsdirektivet får medlemsstaterna föreskriva att det är obligatoriskt att dela upp upphandlingar i delar, vilket föreslås i propositionen. Enligt EU-domstolens etablerade rättspraxis får medlemsstaterna dessutom på nationell nivå föreskriva om begränsningar av användningen av anknutna enheter under vissa förutsättningar. Vid beredningen har det bedömts att förslagen i denna proposition, vilka baserar sig på regeringsprogrammet och det politiska beslutsfattandet, är förenliga med upphandlingsdirektiven och EU-domstolens rättspraxis.

Utifrån de skrivningar i regeringsprogrammet för statsminister Orpos regering som hänför sig till upphandlingslagen genomfördes en utredning om vilka konsekvenser kravet på en minimiägarandel på tio procent i anknutna enheter har för ägarna av anknutna enheter, de anknutna enheterna samt de företag som är verksamma på samma marknad som anknutna enheter. Utredningen genomfördes av Konkurrens- och konsumentverket på uppdrag av arbets- och näringsministeriet.² Tutkimus 10 % omistusosuusvaatimuksen vaikutuksesta sidosyksikkömarkkinaan (ung. Forskning om konsekvenserna av kravet på en ägarandel på 10 % för marknaden för anknutna enheter), Konkurrens- och konsumentverkets forskningsrapporter 2/2024, uppdaterad version 9/2024, (nedan Forskningsrapport 9/2024).³

Rådgivningsenheten för offentlig upphandling vid Finlands Kommunförbund genomförde 2021 en utredning av de bestämmelser i upphandlingslagstiftningen som hindrar eller försvårar genomförandet av tvåspråkiga offentliga upphandlingar. Utredningen innehöll rekommendationer för utveckling av upphandlingslagstiftningen.⁴

Finansministeriet lät göra en utredning om de långa behandlingstiderna för upphandlingsärenden. I utredare Halilas rapport bedömdes orsakerna till de långa behandlingstiderna för besvär och framlades förslag för att förkorta behandlingstiderna (Julkisia hankintoja koskevien oikeudenkäyntien tehostaminen (Effektivisering av rättegångar som gäller offentlig upphandling), Utredarens rapport, Finansministeriets publikationer - 2021:47)⁵

Finansministeriet lät göra en extern sakkunnigutredning om sätt att spara inom offentlig upphandling (Selvitys julkisten hankintojen säästökeinoista, Pyykkönen m.fl. 2023). I utredningen räknar man upp olika sätt för att öka antalet anbud och förbättra deras kvalitet och därigenom åstadkomma besparingar. Hit hör marknadsundersökning (marknadsdialog),

² Tutkimus 10 % omistusosuusvaatimuksen vaikutuksesta sidosyksikkömarkkinaan (ung. Forskning om konsekvenserna av kravet på en ägarandel på 10 % för marknaden för anknutna enheter), Konkurrens- och konsumentverkets forskningsrapporter 2/2024, uppdaterad version 9/2024, (nedan Forskningsrapport 9/2024). Texten finns endast på finska.

³ <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2024-02-sidosyksikkömarkkinaan-versio-9-2024.pdf>. Texten finns endast på finska.

⁴ <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2021/2100-kaksikielisten-hankintojen-ongelmakohdat-ja-edistamiskeinot>. Texten finns endast på finska.

⁵

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163447/VM_2021_47.pdf?sequence=1&isAllowed=y Texten finns endast på finska.

förnyande av anbudsförfarandet om endast ett anbud har lämnats samt analys av produktionssättet och uppdelning av upphandlingar i delar.⁶

Konkurrens- och konsumentverket gjorde en utredning om konkurrensen vid offentlig upphandling (9/2023). I utredningen beskrivs antalet anbud som för närvarande lämnas vid olika upphandlingar och inom olika branscher och bedöms situationer där endast ett eller inget anbud lämnas. (Konkurrens- och konsumentverket, Kilpailu julkisissa hankinnoissa (Konkurrensen i offentlig upphandling), Konkurrens- och konsumentverkets forskningsrapporter 9/2023, nedan Forskningsrapport 9/2023). Texten finns endast på finska.⁷

Finansministeriet utarbetade en bedömningspromemoria om genomförandet av de mål i regeringsprogrammet som gäller upphandlings- och inköpsdata (11/2024).⁸ Enligt bedömningspromemorian finns det en betydande potential i anslutning till offentliga upphandlingar och inköp såväl ur företagens och den offentliga sektorns som ur forskarnas synvinkel. I promemorian anges också hurdan den nationella upphandlingsdatabas som föreslås i regeringsprogrammet bör vara.

Jord- och skogsbruksministeriet gjorde en utredning om kontraktsstrukturer och kostnadsindex vid offentlig upphandling inom livsmedelssektorn (Jord- och skogsbruksministeriets publikationer 2024:6)⁹. I utredningen granskades kontraktsstrukturer, praxis och konkurrensutsättning inom offentlig upphandling av livsmedel samt kartlades kontraktsvillkor i samband med prisförändringar och prisförändringarnas effekter på upphandlingen av livsmedel.

PricewaterhouseCoopers Oy utarbetade på uppdrag av arbets- och näringsministeriet en utredning om de ändringskostnader och den marknadspotential som slopadet av anknutna enheters tjänster medför.¹⁰

Vid beredningen utnyttjades också lösningar som genomförts i andra medlemsstater när det gäller obligatorisk uppdelning av upphandlingar i delar och begränsning av användningen av anknutna enheter. Allmänt taget begränsas jämförbarheten mellan olika länders regleringslösningar avsevärt av att den offentliga tjänsteproduktionens omfattning och sätten att ordna den varierar från land till land. I Litauen och Spanien har användningen av anknutna enheter begränsats på det sätt som anges i avsnitt 6.5.2.2. En väsentlig skillnad jämfört med Finland är att det i dessa medlemsstater inte har bildats motsvarande stora anknutna enheter, hos vilka stödtjänster upphandlas, som i Finland. I dessa länder har det således inte heller skett

6

<https://vm.fi/documents/10623/150718668/Selvitys+julkisen+hankintojen+s%C3%A4%C3%A4st%C3%B6keinoista.pdf/392c82c8-c382-d667-d96b-f78f234abef8/Selvitys+julkisen+hankintojen+s%C3%A4%C3%A4st%C3%B6keinoista.pdf?t=1678084096339>. Texten finns endast på finska.

⁷ <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2023-09-tutkimusraportteja-kilpailu-julkisissa-hankinnoissa.pdf>

⁸ <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165935>.

⁹ <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165378>.

¹⁰ Kompletterad version den 31 maj 2025 https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6467bd3d-56ae-444e-aded-b3cdeac2bc18/0eeafe3b-66e1-4d1c-b462-7678428d3cb2/KIRJE_20250730080321.PDF

en förändring som motsvarar den förändring som vissa stora anknutna enheter i Finland står inför.¹¹

Arbetsgruppsarbete

Arbets- och näringsministeriet tillsatte den 20 februari 2024 en arbetsgrupp på bred bas för beredningen av en reform av upphandlingslagen. Arbetsgruppens mandatperiod var den 1 mars 2024–30 november 2024. Arbetsgruppen hade till uppgift att i form av en regeringsproposition bereda ett förslag till ändringar av lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016) och lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (1398/2016, försörjningslagen) så att målen och skrivningarna i regeringsprogrammet beaktas. I arbetsgruppen ingick företrädare för arbets- och näringsministeriet, finansministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, miljöministeriet, försvarsministeriet, justitieministeriet, Konkurrens- och konsumentverket, Finlands Kommunförbund rf, Finlands Näringsliv rf, Vårdsområdesbolaget Hyvil Ab, Företagarna i Finland rf och Hansel Ab.

I samband med lagberedningen ordnade arbetsgruppen omfattande samråd med upphandlande enheter, företrädare för anbudsgivare inom olika branscher och andra intressentgrupper. Arbetsgruppen hade dessutom vissa underarbetsgrupper för beredning av specialfrågor. Arbetsgruppen sammanträdde 16 gånger.

Arbetsgruppen för revidering av upphandlingslagen utarbetade ett betänkande i form av en regeringsproposition, som färdigställdes vid arbets- och näringsministeriet i december 2024.

Intressent- och samrådsmöten

Under beredningen har centrala aktörer hörts vid de diskussions- och samrådsmöten om bestämmelserna om anknutna enheter som hölls den 19 januari 2024, den 17 april 2024 och den 8 oktober 2024. I samband med arbetsgruppens möte ordnades den 15 maj 2024 även ett samrådsmöte med upphandlande enheter och företag. Propositionen har beretts vidare i arbetsgruppen. Propositionsutkastet har varit ute på en öppen remiss via webbtjänsten utlåtande.fi mellan den 15 januari och 11 mars 2025. Beredningsunderlaget till propositionen finns i den offentliga webbtjänsten under adressen [https://tem.fi/sv/lagstiftningsprojektmedidentifieringskoden TEM014:00/2024](https://tem.fi/sv/lagstiftningsprojektmedidentifieringskodenTEM014:00/2024).

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Allmänt

Offentlig upphandling har en stor ekonomisk betydelse på den inre marknaden. Enligt Europeiska kommissionen utgör offentlig upphandling cirka 15–20 procent av EU:s bruttonationalprodukt. Den totala volymen för offentliga upphandlingar i Finland uppskattas till cirka 38 miljarder euro per år¹². I Finland publicerades år 2024 cirka 12 200 upphandlingsannonser. Enligt tjänsten Granskaförvaltningen.fi gjordes under åren 2022–2024 årligen cirka 5 000–6 000 upphandlingar som överstiger EU-tröskelvärdet. Antalet upphandlingar som överstiger det nationella tröskelvärdet är större, cirka 7 000 per år. Enligt

¹¹ <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/04-2024-katsauksia-in-house-saantely-versio-9-2024.pdf> Texten finns endast på finska.

¹² <https://vm.fi/-/suomen-julkisten-hankintojen-euomaaraisessa-arviossa-suuri-laskennallinen-pudotus>

Konkurrens- och konsumentverket lämnas i genomsnitt tre anbud in i anbudsförfaranden. Offentlig upphandling omfattar ett antal olika mål som hänför sig till effektivisering, verkningfullhet och kvalitet. Detta medför möjligheter att förbättra hållbarheten inom den offentliga ekonomin och främja samhälleliga mål genom offentliga upphandlingar. Dessutom har de kostnader och den administrativa börda som upphandlingsförfarandet orsakar parterna samt den tid som förfarandet tar i anspråk en stor betydelse vid effektiviseringen av användningen av offentliga medel.

Avsikten med upphandlingsdirektiven är att trygga en fungerande europeisk inre marknad och en jämlik och icke-diskriminerande behandling av alla anbudsgivare vid offentlig upphandling. Direktiven om offentlig upphandling medger inte ett stort handlingsutrymme vid det nationella genomförandet. De viktigaste bestämmelser som faller inom medlemsstaternas prövningsrätt gäller upphandling som inte omfattas av direktivens tillämpningsområde och de bestämmelser i fråga om vilka direktiven uttryckligen ger medlemsstaterna prövningsrätt. Direktiven medger handlingsutrymme till exempel i fråga om upphandling som underskrider EU-tröskelvärdet och förfaranden för konkurrensutsättning som gäller social- och hälsovårdstjänster. Här ska dock också kraven i Europeiska unionens fördrag (fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (konsoliderad version), nedan *fördraget*) beaktas.

När denna proposition lämnas pågår arbetet med att revidera upphandlingsdirektiven. I detta skede finns det ännu inga uppgifter om reformens innehåll och eventuella framtida konsekvenser.

I upphandlingslagen och försörjningslagen har det gjorts vissa ändringar av främst teknisk natur efter det att lagarna trädde i kraft. Upphandlingslagen och försörjningslagen ändrades genom lagar som trädde i kraft den 1 juli 2021 (499/2021 och 500/2021). Genom ändringarna preciserades bestämmelserna om ansvaret vid upphandling och de upphandlande enheternas rätt att få information. Den senaste ändringen genomfördes genom de ändringar av upphandlingslagen och försörjningslagen (164/2024 och 500/2024) som trädde i kraft den 1 juni 2024, då tekniska ändringar gjordes i försörjningslagen och tidsfristen för Konkurrens- och konsumentverkets tillsyn ändrades.

2.2 Åtgärdsprogrammet för offentlig upphandling

Utöver med hjälp av upphandlingslagstiftning kan uppnåendet av målen och kostnadseffektiviteten för offentlig upphandling också främjas med mjukare metoder. Främjandet av upphandlingsresultat förutsätter samarbete mellan ministerierna samt kommunerna och välfärdsområdena samt anbudsgivarna.

Åtgärdsprogrammet Upphandling i Finland utvecklar den offentliga upphandlingen. Det är ett gemensamt åtgärdsprogram som administreras av finansministeriet, Finlands Kommunförbund, Finlands näringsliv, Företagarna i Finland och Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy och vars mål är att främja hållbarheten i de offentliga finanserna och upphandlingarnas samhälleliga genomslag. Programmet har tillsatts för perioden 2024–2027 och det utgör en fortsättning på det tidigare program som pågick 2019–2023.

Under det tidigare programmet utarbetades en nationell strategi för offentlig upphandling, som genomfördes i samarbete som omfattade hela landet över organisationsgränserna. Genomförandet av strategin fortsätter under den nya programperioden enligt målen i regleringsprogrammet.

I den första fasen av programmet Upphandling i Finland etablerade ett omfattande nätverk bestående av upphandlingsexperter, och ett stort antal åtgärder som främjade målen för den nationella strategin för offentlig upphandling vidtogs. I enlighet med strategin fokuserade arbetet på strategisk ledning av upphandlingar och utveckling av upphandlingskompetensen. Den strategiska ledningen fick stöd av kunskapsbaserad ledning och analys av upphandlingsresultat. Utöver upphandlingars potential identifierades under den första programperioden betydelsen av livskraftiga marknader vid upphandling av adekvata och högkvalitativa produkter och tjänster. Konkurrensutsättningen fungerar och ett tillräckligt antal anbud fås endast när företagen upplever att offentlig upphandling är ett lockande alternativ. Under den första programperioden vidtogs också åtgärder som främjade innovationer samt försök och utveckling vid offentlig upphandling. Detta främjade även för sin del ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet vid offentlig upphandling.

Den nationella strategin för offentlig upphandling, som gavs i form av ett principbeslut av statsrådet, engagerade aktörer i de gemensamma målen, konkreta utvecklingsåtgärder och omfattande samarbete. Ministerierna förband sig att genomföra målen enligt strategin i sin verksamhet och inom sina förvaltningsområden.

Under den nya programperioden är målet att etablera resultatbringande utveckling av offentlig upphandling och genomföra reformer som gör offentlig upphandling mer kostnadseffektiv, innovativ, effektiv, högkvalitativ och produktiv i enlighet med målen i regeringsprogrammet den nationella strategin för offentlig upphandling. Utvecklingsarbetet fokuserar på att öka antalet inlämnade anbud vid konkurrensutsättningar, utnyttja upphandlingsinformation mer effektivt, utveckla upphandlingskompetensen och god praxis samt öka kostnadseffektiviteten vid upphandling.

Dessutom utvecklar projektet praktiska modeller och verktyg för att analysera utbudet på marknader samt kostnadseffektiva upphandlingsmodeller. Olika verktyg utvecklas för både upphandlande enheter och företag. I fortsättningen är det viktigt att man ökar företags och organisationers intresse för de affärsmöjligheter som offentlig upphandling erbjuder.

2.3 Brist på konkurrens vid offentlig upphandling

I den praktiska upphandlingsverksamheten har en avsevärd brist på konkurrens noterats. En lyckad konkurrensutsättning garanterar att medborgarna erbjuds tjänster av hög kvalitet och att skattebetalarna får valuta för sina pengar.

Framgångsrika upphandlingar förbättrar även företagets verksamhetsmiljö. De praktiska åtgärderna för att öka konkurrensen förutsätter enligt regeringsprogrammet att kompetensen ökas hos de upphandlande enheterna och att det finns en skyldighet att eftersträva en lyckad konkurrensutsättning.

Enligt en utredning av Jääskeläinen och Tukiainen från 2019 var medianen för antalet anbudsgivare i konkurrensutsättningar av offentliga upphandlingar i Finland 2010–2017 endast två. Konkurrensen var bristfällig inom alla sektorer och i alla upphandlande enheters upphandlingar. Bristen på konkurrens har ett samband med högre upphandlingspriser. Enligt utredningen verkar bristen på konkurrens bero på att det inte finns tillräckligt med potentiella anbudsgivare överlag, men särskilt på att en stor del av de potentiella anbudsgivarna inte lämnar anbud. Enligt utredningen genomfördes en reform i Tjeckien 2012–2015 enligt vilken det blev obligatoriskt att åter utlysa en konkurrensutsättning genom öppet förfarande, om färre än två

anbud lämnades in.¹³ Cirka 40 procent var sådana konkurrensutsättningar. Ett viktigt mål för reformen var att bekämpa korrupktion. Reformen ledde till att priserna sjönk med cirka tio procent. De upphandlande enheterna reagerade på reformen genom att förlänga anbudstiden med i genomsnitt 4,7 dagar och utarbeta mer omfattande beskrivningar av upphandlingsobjektet.¹⁴ Sedermera har lagstiftningen upphävt.

Även enligt Konkurrens- och konsumentverkets rapport om konkurrens vid offentlig upphandling (Tutkimusraportti 9/2023) är det möjligt att öka antalet anbudsgivare på olika sätt, även om det i vissa upphandlingar endast kan finnas några enstaka leverantörer också på ett globalt plan. I utredningen noterades också att volymmässigt större upphandlingar i allmänhet får fler anbud. Enligt rapporten får upphandlingar sannolikt fler anbud, om kraven på anbudsgivare och upphandlingsobjekt är mer rimliga och om anbudsförfrågan, inklusive kontraktsvillkoren, till sin struktur och sitt innehåll är tydliga och tillräckligt exakta så att de inte lämnar rum för tolkning. Vid upphandlingar varierar antalet anbudsgivare av otaliga orsaker. Upphandlingsobjektet kan till exempel vara så krävande att det endast finns ett begränsat utbud i Finland eller inom EU. Upphandlingen kan också vara så stor att endast några företag kan leverera sådana volymer eller resurser. Även en liten upphandlingsvolym kan minska anbudsgivarnas intresse. Det kan också finnas speciallagstiftning enligt vilken leverantören regelbundet ska bytas, vilket för sin del begränsar antalet anbudsgivare. Det är också möjligt att beredningen av upphandlingen och utredningen av utbudspotentialen är bristfälliga och leder till att endast ett eller inga anbud lämnas in.

Ett litet antal anbudsgivare kan även bero på marknadens struktur (t.ex. flygtrafik, upphandling av viss teknik). Det är också möjligt att den upphandlande enheten endast får ett enstaka anbud som uppfyller den upphandlande enhetens krav och är prismässigt godtagbart.

Enligt 125 § i den gällande upphandlingslagen får upphandlingsförfarandet avbrytas av en enskild faktisk och grundad anledning. Det finns rättspraxis som gäller avbrytande av upphandlingsförfarande vid EU-domstolen och en hel del inhemsk rättspraxis. En tillåten anledning till avbrytande är att den upphandlande enheten endast har fått ett anbud, vars pris inte varit godtagbart (bland annat mål 16.9.1999 Fracasso och Leitschutz, C-27/98, EU:C:1999:420, 33 punkten, HFD 20.9.2007 liggare 2365, HFD 28.11.2001 liggare 2973,). EU-domstolen ansåg att den upphandlande enheten i den aktuella situationen där anbudet i anbudsbegäran var för dyrt hade rätt att avbryta upphandlingsförfarandet och konkurrensutsätta upphandlingen på nytt med ändrade villkor. Enligt rättspraxis äventyrar detta inte icke-diskriminering av anbudsgivare. Rättspraxis gäller rätten att avbryta ett enskilt upphandlingsförfarande och ramvillkor för avbrytande. Det finns ingen kännedom om EU-domstolens rättspraxis när det gäller skyldigheten att avbryta en upphandling i en situation där det endast finns en anbudsgivare och detta inte beror på anbudsgivaren eller anbudet.

2.3.1 Beredning av upphandlingen

I upphandlingslagen och försörjningslagen föreskrivs detaljerat och förpliktande endast om konkurrensutsättning av upphandling i enlighet med direktiven. Bägge lagarna föreskriver dessutom om en allmän skyldighet att genomföra upphandlingar på ett icke-diskriminerande och öppet sätt och med beaktande av proportionalitetskraven i enlighet med lagarnas ändamål i 2 § och principer i 3 §.

¹³ https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3954295.

¹⁴ Jääskeläinen och Tukiainen 2019.

Detaljerade bestämmelser om det egentliga upphandlingsförfarandet finns i upphandlingslagens 5 kap. om EU-upphandling och 11 kap. om nationella och vissa särskilda upphandlingar. Motsvarande detaljerade bestämmelser om upphandlingsförfarandet finns i försörjningslagens 4 kap. och om särskilda upphandlingar i 10 kap.

Den upphandlande enheten har rätt att fastställa sina upphandlingsbehov och ställa villkor för anbudsgivare, upphandlingsobjekt och kontrakt i anbudsförfrågan. Upphandlingslagen innehåller dock vissa rekommendationer, vars syfte är att främja högkvalitativa och kostnadseffektiva upphandlingar.

Den upphandlande enheten får ställa olika slags krav på de leverantörer som genomför upphandlingen (t.ex. företagets storlek, omsättning, soliditet, resurser, samhällsansvar). Kraven ska vara rätt dimensionerade i förhållande till upphandlingens kvalitet, omfattning och art, och de får inte ogrundat diskriminera eller gynna företag. Det finns en hel del rättspraxis avseende diskriminerande villkor och tillräckligt exakt utannonsering.

Olika slags kvalitetskrav kan ställas för upphandlingar (t.ex. miljökrav, krav på varans eller tjänstens egenskaper eller krav relaterade till underhåll och reservdelar eller annan beredskap). Upphandlingens innehållskrav får inte vara oproportionella eller diskriminerande med tanke på upphandlingens mål och syfte. Den upphandlande enheten får också bestämma hur upphandlingen ska genomföras.

Den upphandlande enheten kan vid förberedelserna för upphandlingar enligt 65 § i upphandlingslagen genomföra en marknadsundersökning innan upphandlingsförfarandet inleds. Bestämmelsen baserar sig på artikel 40 i upphandlingsdirektivet. Hur marknadsundersökningar genomförs regleras inte, och de kan bestå av till exempel en informationsförfrågan av en mer allmän karaktär eller en mer detaljerad marknadsdialog. Upphandlande enheter får fritt välja hur marknadsundersökningar genomförs utifrån sina behov och den aktuella upphandlingen. Nedan används termen marknadsundersökning.

Upphandlande enheter kan utnyttja marknadsundersökningar vid planeringen av kommande upphandlingar för att utreda utbudet på marknaden och genomförandet av upphandlingen. Upphandlande enheter kan också informera leverantörer om målen, planerna och villkoren för kommande upphandlingar. Hur marknadsundersökningar genomförs regleras inte, men högsta förvaltningsdomstolen konstaterade i ärendet HFD 2017:152 att marknadsundersökningen i fallet inte var diskriminerande i det avseendet att den skulle ha stått i strid med proportionalitetsprincipen eller förvrängt konkurrensutsättningen. Marknadsundersökningar används allmänt, och det finns handböcker om genomförande av dem, till exempel www.hankinnat.fi och www.hankintakeino.fi.

Upphandlande enheter har ofta behov av att genomföra marknadsundersökningar på ett så lämpligt och kostnadseffektivt sätt som möjligt med tanke på varje upphandling. I synnerhet i upphandling av tjänster är det vanligt att analysera hur tjänster tillhandahålls före konkurrensutsättning av tjänsterna. Vid etablerade och sedvanliga upphandlingar är det dock inte påkallat att alltid genomföra marknadsundersökningar.

Marknadsundersökning är obligatorisk till exempel vid upphandling inom avfallsbranschen. Avfallslagen (714/2021) förpliktar aktörer att genomföra marknadsundersökningar. Enligt 36 § 3 mom. i avfallslagen ska kommuner vid planeringen av upphandling av fastighetsspecifika avfallstransporter genomföra en marknadsundersökning. Längden på kontraktet om avfallstransporter ska fastställas i anbudsförfrågan, och tidsmässigt ska upphandlingarna infalla så att företag oberoende av deras storlek kan delta i konkurrensutsättningarna.

I praktiken har det framkommit att kravet på icke-diskriminering i marknadsundersökningar enligt upphandlingslagen kan ha missförståtts så att vissa upphandlande enheter inte överhuvudtaget utför marknadsundersökningar på grund av eventuella beskyllningar för diskriminering. Detta har dock inte avsetts. Det rekommenderas att upphandlande enheter ska föra en fortlöpande dialog med aktörer inom sektorn. En lyckad marknadsundersökning förutsätter också aktivt deltagande bland anbudsgivare. Det rekommenderas att anbudsgivare sätter sig in i planeringen av upphandlingen och relaterat material samt svarar på frågor.

Det föreslås att upphandlingslagen ska preciseras för att främja användningen av marknadsundersökningar som bidrar till omsorgsfull planering av upphandlingar och för öka konkurrensen genom att förtydliga lagens 65 §.

2.3.2 Planering av konkurrensutsättning av upphandlingar och uppdelning i delar

Upphandlingslagen möjliggör genomförande av upphandlingar på flera sätt. I lagen finns dock inga bestämmelser om hur upphandlande enheter borde bedöma olika alternativ för genomförande av upphandlingar eller deras lämplighet vid planeringen av upphandlingar, utan det är den upphandlande enheten som beslutar om det slutliga genomförandet.

I 75 § i upphandlingslagen föreskrivs om uppdelning av upphandlingar i delar. Syftet med uppdelning av upphandlingar är att öka konkurrensen. Den upphandlande enheten får ingå ett upphandlingskontrakt i form av separata delar, och ange storleken på och föremålet för dessa delar. Vid bedömningen ska den upphandlande enheten beakta 2 § i upphandlingslagen, enligt vilken upphandlingar ska genomföras i form av ändamålsenliga helheter, 31 § i upphandlingslagen, enligt vilken det är förbjudet att dela upp eller kombinera upphandlingar på ett konstgjort sätt. I praktiken kan detta innebära att en ändamålsenlig upphandlingshelhet eller en liten upphandling inte får delas upp. Upphandlingar ska dock om möjligt ordnas så att små och medelstora företag och andra sammanslutningar är likvärdiga med andra anbudsgivare när de deltar i anbudsproceduren. Om den upphandlande enheten inte delar upp upphandlingskontraktet i delar, ska den ange skälen till detta i upphandlingsdokumenten, upphandlingsbeslutet eller den särskilda rapporten om upphandlingsproceduren.

Enligt specialmotiveringen behöver upphandlingar inte delas upp i delar till följd av upphandlingens art till exempel när upphandlingen utgör en enda helhet eller tjänst. I 75 § 2 och 3 mom. i lagen föreskrivs närmare om villkoren för och annonsering av uppdelning av upphandlingar. Bestämmelserna om uppdelning av upphandlingar baserar sig på upphandlingsdirektivet, och medlemsstaterna har rätt att bestämma om uppdelning av upphandlingar ska vara frivillig eller obligatorisk.

Uppdelning av upphandlingar ökar sannolikt antalet anbud från små och medelstora aktörer, men dessutom gäller det att beakta att regeringsprogrammet samtidigt uppmuntrar upphandlande enheter att koncentrera sina upphandlingar. Om upphandlingar konkurrensutsätts som större helheter kan det locka större företag att lämna anbud. Utöver på den upphandlande enhetens behov beror en lämplig upphandlingsstorlek också på marknadsläget för den upphandlade varan eller tjänsten.

I byggtreprenader och vissa tjänster kan beslut om att inte dela upp upphandlingar motiveras med övergripande ansvar som är svårt att dela upp, varvid det företag som ansvarar för upphandlingen kan anlita underleverantörer och svara för deras verksamhet för den upphandlande enheten. Vid upphandling av varor är det vanligare att dela upp upphandlingar, och till exempel i inköpscentralers omfattande konkurrensutsättningar via ramavtal och dynamiska upphandlingssystem kan hundratals företag väljas till leverantörer. En utmaning

med regleringen av uppdelning av upphandlingar anses också vara att det är svårt att entydigt definiera hur uppdelningen ska ske genom lagstiftning.

Till exempel enligt (646/ 36 § 3 mom. i avfallslagen ska upphandlingar av avfallstransporter konkurrensutsättas i delar så att fler än ett företag kan väljas till tjänsteleverantör. Det är tillåtet att avvika från uppdelningsskyldigheten endast om uppdelningen avsevärt försämrar upphandlingens kostnadseffektivitet eller av någon annan välmotiverad orsak. Med avvikelse från vad som föreskrivs i 146 § 2 mom. 2 punkten i lagen om offentlig upphandling och koncession kan beslut om att inte dela upp en upphandling enligt 36 § i avfallslagen föras till marknadsdomstolen genom besvär.

Utöver en ändamålsenlig uppdelning av upphandlingar ska upphandlande enheter vid planeringen av upphandlingar även beakta andra omständigheter relaterade till upphandling. I synnerhet när en upphandlings estimerade värde stiger ökar vikten av omsorgsfull planering och beaktande av marknadens förutsättningar att delta.

Enligt HILMA-statistik över 2025 gjordes upphandlingar värda över 10 miljoner euro enligt följande: 78 upphandlingar av varor, 183 upphandlingar av tjänster och 152 entreprenader. Enligt regeringsprogrammet ska upphandlande enheter åläggas att analysera upphandlingar på mer än 10 miljoner euro för att bedöma upphandlingsmodellens lämplighet och estimerade kostnaderna.

Med upphandlingsmodell kan avses att den upphandlande enheten själv konkurrensutsätter upphandlingen eller anlitar en inköpscentral eller den helhet eller typ av upphandling som upphandlas. Med upphandlingsmodell kan också anses till exempel typ av kontrakt om entreprenad eller IKT-tjänster. Till exempel för byggentreprenader finns det olika typer av kontrakt, inklusive den så kallade alliansmodellen där köparen och säljaren tillsammans utvecklar tjänsten eller projektet under hela kontraktperioden.

Med upphandlingsmodell kan även avses olika typer av upphandlingsförfarande. Man kan till exempel analysera vilket upphandlingsförfarande som är lämpligast för upphandlingsobjektet. Den upphandlande enheten väljer upphandlingsförfarandet som avses i 5 kap. i den gällande upphandlingslagen. Upphandlingslagen innehåller inte heller bestämmelser om olika typer av kontrakt eller användningsvillkor för dem.

Uppdelning av upphandlingar kan främjas till exempel med hjälp av de upphandlande enheternas ägarstyrning, annan rådgivning och åtgärder relaterade till programmet Upphandling i Finland. Dessutom bör upphandlingslagen preciseras så att den i högre grad beaktar marknader och konkurrensförutsättningar vid konkurrensutsättning av upphandlingar.

Enligt 146 § 2 mom. 2 punkten i den gällande upphandlingslagen kan ett beslut eller annat avgörande av en upphandlande enhet inte föras till marknadsdomstolen genom besvär när beslutet eller avgörandet gäller att ett upphandlingskontrakt inte delas upp i delar med stöd av 75 §. Regeringsprogrammet syftar dock till att uppmuntra uppdelning av upphandlingar genom att föreskriva om rätt till ändringssökande när en upphandling inte har delats upp. Enligt skäl (78) i upphandlingsdirektivet bör upphandlande enheter ha rätt att fatta beslut om uppdelning av upphandlingar utan att underkastas rättslig eller administrativ kontroll. Denna punkt gäller situationer där uppdelning av upphandlingar sker frivilligt.

Enligt skälet i upphandlingsdirektivet bör medlemsstaterna få gå längre i sin strävan att underlätta små och medelstora företags deltagande på marknaden för offentlig upphandling

genom att göra en uppdelning obligatorisk. Därför föreslås det att förbudet mot ändringsökande i fråga om uppdelning av upphandlingar i delar i 146 § 2 mom. 2 punkten ska upphävas.

2.4 Regleringen av anknutna enheter

I 15 § i upphandlingslagen föreskrivs om upphandling hos enheter anknutna till den upphandlande enheten och begränsningar för försäljning till utomstående relaterade till anknutna enheter. Upphandlingslagen tillämpas inte på en upphandlande enhets upphandling hos en anknuten enhet. Med anknutna enheter avses enheter som är formellt fristående från den upphandlande enheten och självständiga med tanke på beslutsfattandet. En förutsättning är dessutom att den upphandlande enheten självständigt eller tillsammans med andra upphandlande enheter utövar ett bestämmande inflytande över den anknutna enheten på samma sätt som över sina egna verksamhetsställen och att den anknutna enheten bedriver högst fem procent av sin affärsverksamhet och med högst en andel på 500 000 euro tillsammans med andra aktörer än de upphandlande enheter som utövar ett bestämmande inflytande över den. I enheter anknutna till upphandlande enheter får inte finnas annat kapital än de upphandlande enheternas kapital.

Upphandlande enheter anses tillsammans utöva ett bestämmande inflytande över en anknuten enhet om den anknutna enhetens organ består av representanter för alla upphandlande enheter och om de upphandlande enheterna tillsammans kan utöva avgörande beslutanderätt över den anknutna enhetens strategiska mål och viktiga beslut. En annan förutsättning är att den anknutna enheten agerar enligt intresset hos de upphandlande enheter som utövar bestämmande inflytande över den. Upphandlingslagen ställer inte kvantitativa begränsningar för upphandlande enheters bestämmande inflytande över anknutna enheter. Upphandlingslagen fastställer inte antalet ägare i anknutna enheter, vilket i praktiken har kunnat leda till en situation där en anknuten enhet har hundratals ägare. Ett alltför omfattande anlitage av anknutna enheter har ansetts vara problematiskt med tanke på marknadens effektivitet. Därför är det motiverat att bedöma nationella åtgärder som begränsar anlitage av anknutna enheter.

En förutsättning för anlitage av en anknuten enhet är dess affärsverksamhet tillsammans med andra aktörer än de upphandlande enheter som utövar bestämmande inflytande över den inte överstiger fem procent och 500 000 euro av den årliga omsättningen.

Enligt Europeiska unionens domstols dom av den 15 januari 2026, AVR-Afvalverwerking BV, C-692/23, EU:C:2026:4 ska en anknuten enhets omsättningen även omfatta omsättningen för dess dotterbolag som verkar på marknaden. Då förhindras kringgående av gränsen för försäljning till utomstående genom dotterbolagsarrangemang.

De nationella bestämmelserna om anknutna enheter baserar sig på artikel 12 i upphandlingsdirektivet, vars 1 punkt föreskriver om de villkor enligt vilka en upphandlande enhet kan göra upphandlingar hos en annan anknuten enhet som den upphandlande enheten utövar bestämmande inflytande över. Enligt artikelns 2 punkt kan en anknuten enhet göra upphandlingar hos en upphandlande enhet som utövar bestämmande inflytande över den eller anlita en annan anknuten enhet med samma ägare för sina upphandlingsbehov, om det är fråga om en anknuten enhet som ägs av en upphandlande enhet. Upphandlingar som en anknuten enhet gör hos sin ägare kallas omvända upphandlingar, och upphandlingar som en anknuten enhet gör hos sin ägares andra anknutna enhet kallas in-house sisters-upphandlingar. Bestämmelserna om anknutna enheters upphandlingar hos deras ägare eller ägarens andra anknutna enheter finns i artikel 12.2 i upphandlingsdirektivet, som följer på definitionen av en anknuten enhet med en ägare.

Enligt upphandlingsdirektivet och tolkningar av det i rättslitteraturen gäller undantaget för omvända upphandlingar och in-house sisters-upphandlingar inte anknutna enheter med flera ägare¹⁵. Vid beredningen av direktivet diskuterades en utvidgning av undantaget, och således är begränsning avsiktlig.

Enligt Statens revisionsverks revisionsberättelse om upphandlingar från anknutna enheter 9/2025 drog sakkunniga vid grundandet av DigiFinland slutsatsen att omvända upphandlingar från anknutna enheter och in-house sisters-upphandlingar inte är möjliga om den anknutna enheten (eller enheterna) har flera ägare. (Källa: Advokatbyrå Mäkitalos promemoria 2.7.2021 s. 28.) Då efterfrågades även synpunkter av Europeiska kommissionen, som konstaterade att omvända upphandlingar från anknutna enheter och in-house sisters-upphandlingar inte är möjliga i en sådan situation.¹⁶ Eftersom konkurrensutsättningsskyldigheten är huvudregeln, bör inställningen till undantag från konkurrensutsättning vara restriktiv enligt EU-domstolens rättspraxis och rättslitteraturen. Grunderna för undantagen bör finnas i upphandlingsdirektivet eller EU-domstolens rättspraxis.

Bestämmelser om anknutna enheter med flera ägare finns i artikel 12.3. I i 15 § 6 mom. i den nationella upphandlingslagen finns bestämmelser om anknutna enheters upphandlingar från sin ägare eller in-house syster-enhet.

Enligt EU-domstolens fasta rättspraxis kan medlemsstaternas frihet att besluta om hur byggentreprenader ska genomföras eller tjänster tillhandahållas dock inte vara obegränsad. När denna frihet utövas ska de grundläggande reglerna i EU:s grundfördrag iakttas. Detta gäller i synnerhet reglerna för varors fria rörlighet, etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster samt principer härledda från dem, såsom likabehandling, förbud mot diskriminering och ömsesidigt erkännande samt proportionalitets- och öppenhetsprincipen.

2.4.1 Ägande och anlitage av anknutna enheter

I praktiken äger alla kommuner och välfärdsområden i Finland minst en anknuten enhet. I genomsnitt har kommunerna innehav i åtta och välfärdsområdena i 20 anknutna enheter. Innehaven varierar med kommunstorleken. Små kommuner med mindre än 5 000 invånare har i genomsnitt innehav i fem anknutna enheter, medan kommuner med mer än 20 000 invånare i genomsnitt har innehav i 14 bolag.¹⁷

Innehaven i anknutna enheter varierar avsevärt från bråkdelen av en procent till hundra procent. Största delen av kommunernas och välfärdsområdenas innehav är mindre än tio procent. Andelen är större (84 procent) i små kommuner och mindre (47 procent) i kommuner med mer än 20 000 invånare. En närmare analys avslöjar att över hälften (cirka 56 procent) av alla innehav är under en procent. Sådana mikroinnehav är i allmänhet koncentrerade till vissa sektorer, där det finns stora anknutna enheter med rentav hundratals ägare. Det är främst endast stora kommuner som har anknutna enheter som de äger helt eller tillsammans med några andra

¹⁵ Arrowsmith, Sue, *Law of Public and Utilities Procurement*, Sweet and Maxwell 2014, s. 503, och Halonen, Kirsi-Maria, *Vierashuoneessa julkisen talousoikeuden professori Kirsi-Maria Halonen: In house sisters ja usean omistajan sidosyksiköt*. <https://www.edilex.fi/uutiset/93578?allWords=kirsi-maria+halonen&offset=1&perpage=20&sort=timedesc&searchSrc=1&advancedSearchKey=2041628>

¹⁶ Statens revisionsverk, *Ställningstaganden 9/2025, Statens upphandlingar från anknutna enheter*. <https://www.vtv.fi/julkaisut/valtiosidosyksikkohankinnat/>.

¹⁷ *Tutkimus 10 prosentin omistusuusvaatimuksen vaikutuksista sidosyksikkömarkkinaaan (Tutkimusraportteja 2/2024, päivitetty versio 9/2024) – Kilpailu- ja kuluttajavirasto*

kommuner. Medelstora och små kommuner har främst samägda anknutna enheter, i vilka innehavet kan variera från bråkdelen av en procent till några tiotals procent. Till exempel har kommuner med färre än 5 000 invånare ett innehav i anknutna enheter på 11,7 procent i genomsnitt. Det finns ingen heltäckande information om volymen för och värdet på upphandlingar från anknutna enheter i Finland. Det finns inte heller tillförlitlig information om vilka företag som fungerar som anknutna enheter.¹⁸

Högsta förvaltningsdomstolen har nyligen tagit ställning till uppfyllandet av kravet på bestämmande inflytande för anlåtande av anknutna enheter i en situation, där innehavet i en anknuten enhet varit mycket litet (0,04 procent) HFD 2250/2025 08.10.2025.¹⁹

Anlåtandet av anknutna enheter har på en relativt kort tid blivit betydligt vanligare. Enligt Halonens förklaring har utvecklingen av marknaden för anknutna enheter och den ökade användningen av dem i Finland sannolikt berott på flera olika orsaker. Dessa inkluderar exempelvis den allmänna strävan efter effektivisering inom den offentliga sektorn, utvecklingen av lagstiftningen rörande anknutna enheter samt bolagens affärsmässiga och regionalpolitiska mål. Halonen anser att ett incitament för att använda en anknuten enhet är att undvika den administrativa börda som är förknippad med konkurrensutsättning.²⁰ Åren 2020–2024 ökade omsättningen för anknutna enheter med över tio delägare kraftigt. Till exempel inom IKT och informationsförvaltning var tillväxten cirka 79 procent och inom allmän administration och ekonomiadministration cirka 77 procent. Andra sektorer med betydande tillväxt var bemanning, måltidstjänster och tvätterier. Inom dessa sektorer verkar omsättningen för bolag med över tio delägare ha ökat med cirka 60 procent.

Omsättningstillväxten har sannolikt påverkats avsevärt av ett ökat antal kundägare, ett större servicebehov hos befintliga kunder, strukturella förändringar i samband med social- och hälsovårdsreformen samt coronapandemin. Det kan också finnas andra bakomliggande orsaker. Det är dock uppenbart att en så stor omsättningstillväxt beror på att anknutna enheter anlitas allt mer.

Anlåtande av anknutna enheter har bland annat motiverats med att de inte syftar till att ge sina ägare vinst. Om vinst inte utdelas till ägarna stannar den kvar i bolaget.

Enligt en utredning av *PricewaterhouseCoopers*²¹ är det rådande marknadsläget, där över 600 anknutna enheter tillhandahåller tjänster för kommuner, välfärdsområde, organisationer inom statsförvaltningen och varandra inte optimalt med tanke på landets ekonomi. För utredningen var anknutna enheter som tillhandahåller IKT-tjänster och tjänster inom allmän förvaltning samt ekonomi- och personalförvaltning. IKT-tjänster tillhandahålls av 42 och tjänster inom allmän förvaltning och ekonomiförvaltning av 100 anknutna enheter²² (källa: Finlands näringsliv). Största delen av de tjänster som de anknutna enheterna tillhandahåller är sådana som företag på

¹⁸ [KKV:n Tutkimusraportin 2/2024 pohjalta tehtyjä laskelmia. Laskelmien perustana olevat luvut ovat voineet sittemmin muuttua.](#)

¹⁹ Se också marknadsdomstolens avgöranden MAO:500/2024, MAO:353/2024 och MAO:154 samt MAO:131/2021, MAO:H133/2021 ja MAO:H132/2021.

²⁰ Halonen 2024 <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/04-2024-katsauksia-in-house-saantely-versio-9-2024.pdf>

²¹ PricewaterhouseCoopers.

²² Källa: Finlands näringsliv.

marknaden kan leverera. Ett så omfattande utnyttjande av anknutna enheter som fallet är i dag kan inte heller motiveras med särskilda drag hos sektorn (kommun eller välfärdsområde).

Inom vissa områden har anknutna enheter utvecklat utbud som inte funnits på marknaden. Detta har varit ett självförstärkande arrangemang, eftersom det inte har varit lönsamt att utveckla sådana tjänster då upphandlande enheter inte har konkurrensutsatt dem.

För enskilda upphandlande enheter är det attraktivt att anlita anknutna enheter. Mindre upphandlande enheter har varken personal eller konkurrensutsättningskompetens. En situation där samma part dvs. upphandlande enhet leder den upphandlande enhetens IKT-verksamhet, fattar upphandlingsbeslut och själv tillhandahåller tjänster som den valt är inte bra och garanterar inte att en anknuten enhet alltid agerar i en enskild upphandlande enhets intresse.²³

Det är svårt att uppskatta anknutna enheternas effektivitet, eftersom konkurrens saknas. Statens revisionsverk konstaterade i sin revisionsberättelse om statens anknutna enheter att anknutna enheters effektivitet kan mätas på olika sätt. Effektivitet kan mätas med olika ekonomiska nyckeltal eller bolagsspecifikt skräddarsydda indikatorer. I brist på konkurrens är det dock svårt för bolag och deras kunder bedöma anknutna enheters effektivitet utifrån priser. Konkurrensutsättning kan dock ge jämförelsedata som stöd för prissättning.²⁴

I brist på konkurrens är det också svårt att bedöma hur lämpliga och kostnadseffektiva de upphandlade tjänsterna är för den upphandlande enheten.

Konkurrens- och konsumentverket har utrett anknutna enheters ägande och försäljning i sin rapport 9/2024. Tabellen nedan beskriver antalet kommunägda företag, total omsättning och ägarrelationer enligt sektor. Tabellens sektorindelning är densamma som i Konkurrens- och konsumentverkets rapport. När fastighets- och bostadsaktiebolag har exkluderats från det totala antalet, finns det i Finland cirka 1 000 anknutna enheter i bolagsform. Av dessa bolag har 191 minst ett minoritetsägande. Med litet innehav anses ett innehav på mindre än 10 procent. Av dessa anknutna enheter har 48 minst 11 ägare, och nio av dem har minst 50 ägare. De anknutna enheterna är verksamma inom 12 sektorer. Enligt utredningen är små innehav på mindre än 10 procent i anknutna enheter i synnerhet koncentrerade till bolag, vars sektor är personaluthyrning, ekonomi- och personaladministration, IKT-tjänster, textiltvård och tvätteritjänster samt avfallshantering. Medelvärde för förhållandet mellan små och stora ägare är cirka ett till fem, vilket innebär att det per en större huvudägare finns fem mindre ägare.

Ägarrelationer och omsättning i kommunägda bolag enligt Konkurrens- och konsumentverkets utredning						
Sektor	Hela sektorn totalt		Mer än 10 ägare, st.	Totalt antal innehav	Totalt antal innehav på mindre än 10 procent	Andel innehav på mindre än 10 procent av alla ägare
	Totalt antal bolag *	Anknutna enheters omsättning totalt (€)				

²³ Källa: PricewaterhouseCoopers.

²⁴ Statens upphandlingar från anknutna enheter, Revisionsberättelser av Statens revisionsverk 9/2025, s. 20–23.

Ägarrelationer och omsättning i kommunägda bolag enligt Konkurrens- och konsumentverkets utredning						
Personaluthyrning	7 (7)	247 321 966	3	303	291	96,0 %
IKT och dataadministration	25 (20)	885 331 447	20	878	827	94,2 %
Allmän administration och ekonomiadministration	83 (58)	532 494 906	28	1246	1121	90,0 %
Tvätteritjänster och textilvård	8 (8)	86 232 433	5	103	88	85,4 %
Avfallshantering och återvinning	41 (35)	386 760 295	31	279	186	66,7 %
Mathållning	30 (19)	569 846 431	19	133	82	61,7 %
Social- och hälsovårdstjänster	68 (35)	643 360 253	24	186	83	44,6 %
Fastighetsskötsel	43 (39)	377 631 702	10	57	15	26,3 %
Energi (el, värme)	204		20	227	26	11,5 %
Annan	512		51	574	63	11,0 %
Vatten	117		5	153	10	6,5 %
Totalt	2842	3 728 979 433	344	5858	2920	49,8 %

* Siffran inom parentes anger antalet anknutna enheter inom sektorn.

Tabell 1, källa: Konkurrens- och konsumentverkets Tutkimusraportti 9/2024

IKT och dataadministration samt allmän administration och ekonomiadministration är sektorer med stor omsättning, men de upphandlande enheternas innehav i dessa anknutna enheter är mycket små i genomsnitt. Social- och hälsovård är en stor sektor, men där är innehaven större i genomsnitt. Olika sektorer har i allmänhet främst små ägare eller stora ägare. De anknutna enheterna inom livsmedelsförsörjningen, social- och hälsovårdstjänsterna samt avfallshandlingen har både stora och små ägare.

Kategorin Övriga innehåller 574 företag, som till 11 procent ägs av små ägare (51 företag). De största sektorerna är idrottsanläggningar och utvecklingsbolag, inklusive finansiella tjänster, universitet och yrkeshögskolor samt parkering. Enligt Konkurrens- och konsumentverkets bedömning omfattar denna kategori sannolikt ett stort antal sådana bolag inom klassificerade sektorer som är kommunägda men inte har en ställning som anknuten enhet. Inte heller i detta avseende är denna kategori således särskilt jämförbar med de övriga kategorierna. Antalet små ägare var 25 enbart i de anknutna enheterna som omfattas av försörjningslagen (energi och vatten). Dessa anknutna enheter ansvarar för samhällets kritiska infrastruktur och grundläggande tjänster. Vattenförsörjningen omfattas dessutom av speciallagstiftning som påverkar organiseringen av tjänsterna. Det är inte motiverat att i högre grad bedöma dessa anknutna enheters kategorier som omfattas av tillämpningsområdet för försörjningslagen.

Största delen av inköpen gjordes av kommuner som ägde mer än 10 procent av den anknutna enheten. Små ägare gör största delen av inköpen inom administration och IKT. I utredningen framhävs avsaknaden av små kommuner och välfärdsområden, eftersom deras innehav i anknutna enheter ofta är mindre än 10 procent.

Enligt Konkurrens- och konsumentverkets utredning finns det uppenbara skillnader i innehav i anknutna enheter inom olika sektorer. Små innehav har i allmänhet koncentrerats till en liten del av företagen. Inom vissa sektorer har enstaka bolag ett mycket stort antal ägare. Det finns ingen tydlig korrelation mellan inköpsvolym och innehav, men det är dock värt att notera att både små och stora ägare gör en hel del inköp. När det gäller Konkurrens- och konsumentverkets utredning bör det observeras att uppgifterna om de anknutna enheternas inköpsfakturer även innehåller upphandlingar som de konkurrensutsatt och deras eventuella verksamhet som inköpscentraler. Detta beror på att anknutna enheter kan ha många roller i upphandlingskedjor. De köper varor, tjänster eller delhelheter för sin egen produktion eller inkluderar dem i tjänster som de tillhandahåller.

2.4.2 Anlitande av anknutna enheter i särskilda situationer

Avfallshantering

Kommunen ska ordna hanteringen av avfall som räknas upp i 32 § i avfallslagen, till exempel kommunalt avfall. Kommunalt avfall motsvarar cirka tre procent av den totala mängden avfall. Kommunerna ansvarar för ca hälften av det kommunala avfallet, producenterna (tillverkarna och importörerna) för en fjärdedel och innehavarna av avfallet för resten. Kommunen kan själv sköta avfallshanteringen som egen verksamhet, som avfallsverk (affärsverk, samkommun eller bolag som kommunen eller flera kommuner äger) eller genom att lägga ut uppgiften på ett privat företag enligt upphandlingslagen.

Största delen av kommunerna i Finland ordnar avfallshanteringen enligt 43 § i avfallslagen via ett avfallshanteringsbolag som ägs tillsammans av andra kommuner och som fungerar som anknuten enhet. För närvarande finns det 26 kommunala aktiebolag som sköter avfallshanteringen. Vissa kommuner har grundat en samkommun för avfallshantering. I praktiken har flera avfallshanteringsbolag som fungerar som anknutna enheter bildats kring en centralt belägen stad. För närvarande fastställer i regel de kommuner som är delägare i avfallsbolag sitt innehav utifrån antalet invånare i kommunen. Största delen av kommunernas avfallsanläggningar ägs av flera kommuner. Antalet ägare per bolag varierar mellan 2 och 18, medan kommunernas innehav varierar mellan 0,29 (Lumijoki) och 90,84 procent (Uleåborg). Det finns även privata tjänsteleverantörer inom avfallshantering.

Vid tidpunkten för överlämnandet av regeringens proposition pågår också en reform av avfallslagen (646/2011), den så kallade avfallslagen II (YM034:00/2024, <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=YM034:00/2024>), i vilken det bland annat föreskrivs om avfallsbranschens konkurrensneutralitet. I avfallslagen finns också särskilda bestämmelser om upphandlingsförfaranden för kommunala avfallshanteringsbolag och i 43 § bestämmelser om avfallsbolagens sekundära ansvar inom avfallshanteringen. Avfallslagen är en speciallag i förhållande till upphandlingslagen. Avsikten är att i samband med reformen av avfallslagen införa ett undantag från minimiinnehavskravet på 10 procent enligt 15 § i upphandlingslagen för anknutna enheter inom avfallsbranschen.

Vattenförsörjning och avloppsvattenhantering

I enlighet med lagen om vattentjänster (119/2001) ansvarar vattentjänstverken för kommunernas lagstadgade skyldighet att tillhandahålla vattentjänster inom sitt verksamhetsområde. Ett särdrag hos vattentjänstsektorn är att de enheter som ansvarar för vattentjänster har naturligt monopol, eftersom det inte är ekonomiskt lönsamt att bedriva parallell verksamhet inom samma område. Detta identifierades i regeringens proposition om den gällande upphandlingslagen (RP 108/2016 rd). Vattentjänstverkens verksamhet är kritisk med tanke på försörjningsberedskapen och en central del av samhällets infrastruktur. Vatten- och avloppsvattenrörledningar är omfattande och långvariga infrastrukturinvesteringar, och i synnerhet i små kommuner är de en stor egendomspost. Även vattenreningsverk med sina rörledningar och pumpstationer är stora regionala infrastrukturinvesteringar. Det är inte ekonomiskt lönsamt eller ändamålsenligt att investera i en konkurrerande infrastruktur.

Regionalt samarbete inom vattentjänster har främjats genom regionala generalplaner enligt lagen om vattentjänster och statsunderstöd, vilket beskrivs till exempel i det nationella programmet för avloppssystem (2012). I Finland finns det flera regionala vattenreningsverk, där innehavet är fördelat så att en enskild kommuns kapacitetsbaserade andel kan vara mindre än 10 procent. I lagen om vattentjänster infördes från och med den 1 januari 2026 genom lag 1087/2025 ett förbud mot försäljning av vattentjänster och vattentjänstegendom i enlighet med riksdagens beslut (RSv 26/2021 rd). I lagberedningen gällande reformen av lagen om vattentjänster fästes särskild uppmärksamhet vid att den offentligt ägda vattentjänstverksamheten även i framtiden ska förbli i kommunernas ägo och bestämmanderätt (RSv 26/2021 rd, RP 40/2025 rd).

När det gäller systematiken i lagstiftningen om offentlig upphandling hör vattentjänster huvudsakligen till tillämpningsområdet för försörjningslagen. Till den del som det endast är fråga om avloppsreningsverk är dock upphandlingslagen tillämplig. Indelningen baserar sig på upphandlingsdirektivet och försörjningsdirektivet. Försörjningslagen omfattas inte av kravet på innehav i anknutna enheter, och således tillämpas det inte heller på vattentjänstverk som hör till tillämpningsområdet för den lagen. På grund av ovannämnda omständigheter är det inte heller ändamålsenligt att tillämpa kravet på innehav i anknutna enheter på anläggningar som endast tillhandahåller avloppsvattentjänster. Betänkandet av arbetsgruppen som bereder reformen av upphandlingslagen har väckt en hel del respons. Avsikten är att föreskriva om undantaget för avloppsvattentjänster i lagen om vattentjänster, som är en speciallag i förhållande till upphandlingslagen.

Anlitande av och innehav i anknutna enheter inom social- och hälsovårdstjänster

Ett uttryckligt mål för social- och hälsovårdsreformen har varit att minska välfärds- och hälsoskillnader mellan invånarna, trygga jämlika och högkvalitativa social-, hälso- och

räddningstjänster, förbättra tjänsternas tillgänglighet och dämpa uppgången i kostnaderna. Ett annat syfte med reformen har varit att trygga tillgången till professionell arbetskraft och reagera på utmaningar i samhället, såsom den åldrande befolkningen.

Anknutna enheter innehar en etablerad och central roll i tillhandahållandet av lagstadgade tjänster, såsom kliniska kärnuppgifter inom primärvården och den specialiserade sjukvården. Anknutna enheter inom social- och hälsovården innehar en viktig roll i samarbetet mellan välfärdsområdena och uppnåendet av målen för social- och hälsovårdsreformen. Många välfärdsområden har till exempel centraliserat laboratorietjänster och bilddiagnostik till samägda anknutna enheter. En särskild roll har de haft i tillhandahållandet av centraliserade tjänster som kräver specialkompetens och beredskap vid universitetssjukhusen, såsom diagnostik och behandling av allvarliga och sällsynta sjukdomar. Med hjälp av den operativa modellen säkerställs vårdkedjornas funktion och patientsäkerheten samt bidras till tillgången till kompetent personal.

Välfärdsområdenas innehav i olika bolag varierar. Dessutom har många av bolagen flera ägare. Till exempel 17 välfärdsområden har innehav i DigiFinland Oy och Maakuntien tilakeskus Oy och 16 välfärdsområden i Hyvil Ab. Andra bolag som ägs av över 10 välfärdsområden är 2M-IT Oy, Tiera Ab, Istekki Oy, SOTE Virtuaalikirjasto Oy, UNA Oy och Monetra Oulu Oy. Till exempel 2M-IT som tillhandahåller IKT-tjänster för välfärdsområden och som ägs av 14 välfärdsområden med ett innehav på sammanlagt 94 procent av aktiekapitalet verkar som intressesamfund för Satakunta och Egentliga Finlands välfärdsområde (innehav på 21,37 respektive 42,81 procent), och när det gäller de övriga ägande välfärdsområdena verkar bolaget som en annan anknuten enhet i vilken innehaven varierar mellan 6,64 och 0,03 procent.

Anlitande av anknutna enheter i särskilda situationer

Kommunerna har kunnat upphandla specialiserade informationssystem som omedelbart anknyter till tillhandahållandet av enskilda lagstadgade tjänster från anknutna enheter i situationer där det inte funnits kommersiella tjänster som kunde täcka upphandlingsbehovet. Innehaven i anknutna enheter har kunnat ha en mycket bred bas, men eftersom tjänsterna är mycket specialiserade har omsättningen ibland varit mycket liten. En sådan anknuten kan till exempel ha etablerats i samband med ett större samarbetsprojekt. Den anknutna bolagens roll har till exempel varit att administrera och utveckla system relaterade till lagstadgade tjänster. Ett sådant bolag är Koha-Suomi Oy. Bolaget har över 100 kommuner som ägare, och innehaven är fördelade enligt antalet invånare i kommunerna.

2.4.3 Anlitande av anknutna enheter som en del av modellen med ansvarskommuner

Kommuner och välfärdsområden kan även bedriva samarbete genom andra samarbetsmodeller enligt kommunallagen eller lagen om välfärdsområden. Samarbetsmodellerna mellan kommuner och samkommuner utgörs enligt 8 kap. i kommunallagen av gemensamt organ, gemensam tjänst, avtal om skötsel av en myndighetsuppgift och samkommun. Offentlighetsrättsliga samarbetsformer för samkommuner utgörs av gemensam tjänst, avtal om skötsel av en myndighetsuppgift och affärsverkssamkommun. Samarbetsformer utgörs enligt 9 kap. i kommunallagen av kommunalt affärsverk och affärsverkssamkommun.

När det gäller samarbete enligt kommunallagen har rättspraxis även tillåtit arrangemang, där endast en kommun äger det serviceproducerande bolaget, medan styrningen av de andra kommunerna som anlitar tjänsterna sker via en nämnd.

I högsta förvaltningsdomstolens beslut (HFD:2020:146) gällde frågan om B stad offentligt borde ha konkurrensutsatt den färdtjänst för personer med funktionsnedsättning som staden köpt av A Ab, som ägdes av staden och som fungerade som anknuten enhet, när färdtjänsten köpts förutom för B stads, även för C stads och D kommuns behov och organiseringen av färdtjänsterna grundade sig på ett samarbetsavtal mellan dem om organisering och producering av social- och hälsovårdstjänster, enligt vilket ansvaret för organiseringen av tjänsterna hade överförts på B stad som ansvarig kommun. Huvuddelen av A Ab:s omsättning hade influtit från kollektivtrafik som hade organiserats enligt ett samarbetsavtal mellan städerna B, C, E och F samt G kommun.

Marknadsdomstolen hade ansett att det inte hade funnits en grund enligt upphandlingslagen för att avstå från en konkurrensutsättning av upphandlingen. Enligt marknadsdomstolens beslut kunde A Ab inte anses vara en till B stad anknuten enhet (in house-enhet) eftersom A Ab inte bedrev huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med B stad som var dess enda aktieägare.

Högsta förvaltningsdomstolen ansåg efter att unionens domstol 18.6.2020, dom Björneborg, C-328/19, EU:C:2020:483 att det på kommunallagens modell om ansvarskommuner baserade samarbetsavtalet mellan B och C stad samt D kommun om organisering och producering av social- och hälsovårdstjänster och samarbetsavtalet om kollektivtrafik mellan städerna B, C, E och F samt G kommun, innebar en överföring av befogenhet enligt artikel 4.2 FEUF, vilken faller utanför tillämpningsområdet för lagen om offentlig upphandling. Ansvarskommunen B skulle i de upphandlingar som skett efter överföringen av befogenheterna anses som upphandlande enhet både avseende färdtjänsterna för personer med funktionsnedsättning och kollektivtrafiktjänsterna även till den del tjänster hade köpts för de andra kommunernas, som var parter i samarbetsavtalen, behov.

När det gäller utövande av bestämmande inflytande konstaterade högsta förvaltningsdomstolen att även om det antas att en överföring av befogenheter skulle anses leda till ett krav på att in house-enheten ska kontrolleras gemensamt av den upphandlande myndighet till vilken befogenhetsöverföringen har skett och av de andra upphandlande myndigheter som har avstått från nämnda befogenhet så räcker det enligt unionens domstol att konstatera att modellen med ”ansvariga kommuner” ger de kommuner som är parter i ett avtal som är baserat på denna modell trots det att de inte äger någon andel i den aktuella in house -enheten möjlighet att, på samma sätt som den ansvariga kommunen, utöva ett bestämmande inflytande i fråga om både de strategiska målen för den enhet som tilldelats kontraktet och enhetens viktiga beslut, och således utöva en effektiv, strukturell och funktionell kontroll över denna enhet.

Vidare hade genomförandet av samarbetsavtalen varit förenat med tillräckliga säkerhetsmekanismer som förhindrade A Ab att bli marknadsinriktat och få ett för stort handlingsutrymme. I bedömningen av vilken del av A Ab:s omsättning som härrörde från den aktuella verksamheten beräknades den omsättning som A Ab genererat till följd av de uppgifter det utför åt B stad med stöd av samarbetsavtalet om social- och hälsovårdstjänster och samarbetsavtalet om kollektivtrafik för att tillgodose B stads egna behov, samt den omsättning som A Ab genererat till följd av de uppgifter som det utfört åt övriga kommuner som var parter i nämnda avtal. Upphandlingen uppfyllde kraven på upphandling hos enheter anknutna till den upphandlande enheten enligt den då gällande 10 § i lagen om offentlig upphandling. B stad hade således kunnat köpa färdtjänst för personer med funktionsnedsättning av A Ab utan konkurrensutsättning också till den del köpet av tjänsterna utan en överföring av befogenheterna hade hört till C stads och D kommuns egna uppgifter. I motiveringen till beslutet hänvisade högsta förvaltningsdomstolen utöver till upphandlingslagen även till 76 § 1 och 2 mom. samt 77 § 1 mom. kommunallagen (365/1995) samt 8 §, 49 § 1 och 2 mom., 50 och 51 § samt 52 § 1 mom. i kommunallagen (410/2015).

De centrala behoven av ändringar av regleringen av anknutna enheter hänför sig till upphandlingslagens 15 §, som bör ändras enligt skrivningarna i regeringsprogrammet, och det gradvisa ikraftträdandet av bestämmelserna om minimi innehav i anknutna enheter.

2.4.4 Upphandling av livsmedel

Offentliga aktörer inom måltidstjänster tillreder årligen mer än 350 miljoner måltider. Offentliga måltidstjänster omfattar måltider i daghem, skolor, läroanstalter, högskolor, sjukhus, serviceboende och hemsjukvård samt Försvarsmaktens och Brottsförhållningsverkets måltider. Även en del av personalmåltiderna utgör en del av de offentliga måltidstjänsterna. Offentliga livsmedels- och måltidstjänster ordnas av kommunerna, samkommunerna, staten, välfärdsområdena och församlingarna.

Kommunerna ordnar måltidstjänster som egen verksamhet, via anknutna enheter och konkurrensutsatta tjänsteleverantörer. En betydande del av välfärdsområdenas måltidstjänster ordnas via regionala anknutna enheter som bildats av välfärdsområdet och regionala kommuner samt via konkurrensutsatta tjänsteleverantörer. En del av social- och hälsovårdssektorns måltidstjänster har konkurrensutsatts som en del av serviceboende med heldygnsomsorg. Till följd av inrättandet av välfärdsområden har statens roll som finansiär vid upphandlingen av livsmedelstjänster och inkvarterings- och måltidstjänster ökat. Det totala uppskattade värdet på offentlig upphandling av livsmedels- samt inkvarterings- och måltidstjänster 2022 var 934 miljoner euro, varav den offentliga livsmedelsupphandlingens andel var 320 miljoner euro.

Allt mer offentliga upphandlingar av livsmedel sker som gemensam upphandling antingen via Hansel Ab eller en annan organisation för gemensam upphandling. Statens och kommunernas gemensamma upphandlingsbolag Hansel Ab har ökat sin roll inom offentlig upphandling av livsmedel. Cirka hälften av kommunerna och största delen av välfärdsområdena i Finland deltar i ramavtal om livsmedel som konkurrensutsatts av Hansel Ab. Dessutom görs gemensamma upphandlingar via regionala så kallade upphandlingsgrupper. I allmänhet upphandlas livsmedel genom ett ramavtal som omfattar olika produktkategorier eller flera konkurrensutsatta kontrakt som omfattar flera huvudsakliga produktkategorier och som även livsmedelsföretag kan delta i. Enligt utredningen har konkurrensen minskat i offentliga livsmedelsupphandlingar och upphandlingarna har i allt större utsträckning koncentrerats till partiaffärerna.

Partiaffärer spelar en stor roll vid valet av produktsortiment. Partiaffärernas egna varumärken, så kallade Private Label-produkter, står för en allt större andel av sortimentet. I Finland finns det fyra partiaffärer som på ett övergripande sätt kan delta i inköpscentralers eller andra stora upphandlande enheters offentliga konkurrensutsättningar inom livsmedelssektorn, men ofta lämnas anbud endast av en eller två partiaffärer. I Finland finns det dessutom flera mindre, regionala och lokala grossister, framför allt grönsaksgrossister.

I dag ställer måltidstjänsternas produktionsprocesser stora krav på produkterna bland annat när det gäller preparering av råvaror, förpackning och storlek, hållbarhet och processtålighet. Dessutom ska livsmedlen uppfylla närings- och hållbarhetskrav och ofta lagstadgade krav på måltidernas innehåll. Måltidstjänster kräver kompetens relaterad till näringsinnehåll och specialdieter. Måltider inom social- och hälsovårdstjänster utgör en viktig del av vård- och rehabiliteringsprocesserna. Enligt slutrapporten av den parlamentariska bedömningsgruppen för jordbrukets lönsamhet och utvecklingsutsikter²⁵ (nedan *Maka-rapporten*), som det hänvisas till i regeringsprogrammet, spelar offentlig upphandling en viktig roll även i främjandet av

²⁵ <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164787>.

livsmedelskedjans hållbarhet i synnerhet när det gäller livsmedel som producerats i förhållanden som inte uppfyller EU-lagstiftningens miniminivå.

2.5 Försörjningsberedskap och säkerhet vid upphandling

Omständigheter relaterade till försörjningsberedskap och säkerhet kan beaktas i upphandlingsvillkoren, men på ett nationellt plan säkerställs försörjningsberedskapen främst genom speciallagstiftningen.

På försvars- och säkerhetskritiska upphandlingar kan man tillämpa lagen om offentlig försvars- och säkerhetsupphandling (1531/2011), som baserar sig på EU:s direktiv om offentlig försvars- och säkerhetsupphandling (EU/81/2009). I 12 § i upphandlingslagen finns bestämmelser om försvars- och säkerhetsupphandling och om upphandlingslagens förhållande till lagen om offentlig försvars- och säkerhetsupphandling. I paragrafens 2 mom. föreskrivs om situationer där det är fråga om annan upphandling än försvars- och säkerhetsupphandling och som omfattas av sekretess eller vars genomförande förutsätter särskilda säkerhetsåtgärder som grundar sig på lag. Upphandlingslagen tillämpas inte på sådan upphandling. Den tillämpas inte heller på upphandling där dess tillämpning skulle förplikta den upphandlande enheten att lämna ut information vars offentliggörande strider mot statens väsentliga säkerhetsintressen. En förutsättning är att skyddet av statens väsentliga säkerhetsintressen inte kan garanteras enligt proportionalitetsprincipen genom mindre ingripande åtgärder i det icke-diskriminerande och öppna bemötandet av anbudsgivare och anbudssökande än genom att lagen inte tillämpas.

Behovet av sekretess bestäms i allmänhet utifrån offentlighetslagen. Behovet av sekretess baserar sig ofta på säkerhetsintressen. I motiveringen till upphandlingslagen hänvisas på denna punkt till kommissionens meddelande om tillämpningen av artikel 296 (nuvarande artikel 346) i fördraget på området för försvarsupphandlingar (KOM (2006) 779 slutlig). Vid återopandet av artikel 346 ska den upphandlande enheten bland annat analysera varför en icke-tillämpning av upphandlingsdirektivet i det aktuella fallet är nödvändig för att skydda statens väsentliga säkerhetsintresse. Enligt motiveringen till lagen är det sannolikt oftast inte fråga om civil upphandling enligt upphandlingslagen utan om försvars- och säkerhetsupphandling när statens väsentliga säkerhetsintressen utgör en orsak till att upphandlingslagstiftningen inte ska tillämpas. Tillämpningen av vardera lagen ska således bedömas separat.

I motiveringen konstateras att en sådan åtgärd som enligt artikel 15.2 i upphandlingsdirektivet är mindre ingripande med avseende på principerna om öppenhet och icke-diskriminering än att konkurrensutsättning utesluts är att upphandlingen konkurrensutsätts i enlighet med upphandlingslagstiftningen och den upphandlande enheten uppställer krav avsedda att skydda den konfidentiella karaktären hos den information som enheten lämnar ut, till exempel tystnadsplikt eller förpliktelser som berör säkerheten. Sekretess kan dessutom enligt EU-domstolens rättspraxis skyddas även med hjälp av sekretessavtal (dom 20.3.2018, Kommissionen mot Österrike, C-187/16, EU:C:2018:194).

Utöver i beredskapslagen (1552/2011) och lagen om tryggnad av försörjningsberedskapen (1390/1992) finns bestämmelser om skyldigheten att trygga beredskapen för kris- och störningssituationer i lagstiftningen som gäller olika förvaltningsområden. Beredskapsskyldigheten enligt sektorlagarna gäller företag och samfund som tillhandahåller viktiga tjänster med tanke på samhällets kritiska infrastruktur och kärnverksamheter. I allmänhet innebär beredskapsskyldigheten verksamhetsutövarnas skyldighet att sörja för verksamhetens kontinuitet i undantagsförhållanden och vid störningar i normala förhållanden.

Till exempel har Finlands kommunförbund rf och Hyvil Oy beredskapsanvisningar²⁶. Finansministeriet har också publicerat anvisningar som gäller säkerhetskritiska upphandlingar²⁷. Det finns också ett pågående lagstiftningsprojekt för att sätta i kraft Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2557 om kritiska entiteters motståndskraft (CER-direktivet), i vilket bland annat myndigheter och andra aktörer som ansvarar för den kritiska infrastrukturens kriställighet. Även Nordatlantiska fördraget ställer skyldigheter som gäller civil beredskap för medlemsstaterna.

Enligt den gällande upphandlingslagen kan en upphandlande enhet ställa villkor för upphandlade varor, tjänster eller entreprenader som den anser vara relevanta med tanke på upphandlingens art och omfattning. Upphandlande enheter ska dessutom beakta gällande lagstiftning och olika myndigheters anvisningar och föreskrifter när de definierar upphandlingsobjektet. De villkor som den upphandlande enheten ställer ska vara icke-diskriminerande och förenliga med proportionalitetsprincipen, och de ska öppet framgå av anbudshandlingarna. I 71 § i upphandlingslagen fastställs hur villkoren ska beskrivas i anbudsförfrågans tekniska specifikationer. Beskrivningarna ska göra det möjligt för anbudsgivarna att delta i anbudsförfarandet på lika villkor och de får inte ställa ogrundade hinder för konkurrensen vid offentlig upphandling.

Vid sidan av användning av varumärken innehåller upphandlingslagen inga anvisningar om ställande av andra krav. I synnerhet på grund av coronapandemin och de geopolitiska spänningarna i världen har frågor väckts vid upphandlande enheter om vilka villkor för försörjningsberedskap och säkerhet som kan tillämpas på andra upphandlingar än konventionella försvars- och säkerhetsupphandlingar. Vid upphandlingar gäller det att i allt högre grad beakta osäkerheten relaterad till varors tillgänglighet på grund av långa logistiska kedjor och olika säkerhetsrelaterade hotbilder, såsom informationssystemens cybersäkerhet. I synnerhet ska en säker och störningsfri användning av informationssystemen säkerställas för upphandlingens hela livscykel.

2.5.1 Informationssäkerhet

I och med digitaliseringen av samhället har den privata sektorns roll i tillhandahållandet av kritisk infrastruktur och tjänster ökat. Leverans- och logistikkedjorna sköts i allt högre grad av den privata sektorn, och de involverar ofta många underleverantörer. Utvecklingen har kunnat leda till beroende av utländska nätverk och de logistiska systemens funktionssäkerhet, vilket kan bland annat ha ökat de globala logistiska kedjornas sårbarhet och kostnader på grund av leveransproblem.²⁸

Risker relaterade till informationssäkerheten kan förekomma i alla avancerade tekniska produkter som involverar informationsteknik. I synnerhet programvarubaserade enheter eller

²⁶ <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2022/2178-varautuminen-hankinnoissa> ja <https://www.hyvil.fi/hyvinvointialueen-varautuminen-opas-2-0-varautumisen-yhteistyon-sisaltoja/>

²⁷ Beredskap för förändringar av bestämmande inflytande vid säkerhetskritiska upphandlingar av data- och kommunikationssystem och data- och kommunikationslösningar 2019:7 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161320>

²⁸ Redogörelse om försörjningsberedskapen SRR 8/2022 rd. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/VNS_8+2022.aspx, Redogörelse om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön Statsrådets publikationer 2022:18 (13.4.2022) <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2022-AK-25157.pdf>

system som tillverkaren eller någon annan part uppdaterar under användningen kan medföra risker relaterade till informationssäkerheten. De kan till exempel ha utrustats med skadliga bakdörrar. I allmänhet är det fråga om nätansluten utrustning såsom brandväggar men det kan också gälla utrustning som inte är ansluten till nätet.

Den tekniska utvecklingen har även kraftigt ökat det ömsesidiga beroendet på det internationella och nationella planet. Utvecklingen har kunnat leda till sårbarheter som statliga och icke-statliga aktörer kan utnyttja för skadliga syften. Ett exempel är sjukhusens och den övriga hälso- och sjukvårdens informationssystem samt forskningsinstitutens informationssystem, som kan utsättas för hybridpåverkan.

Kommunernas tjänster, av vilka största delen är lagstadgade, är mycket beroende av informationssystem och -miljöer. Säkerställande av IKT-tjänsternas funktion är kritiskt med tanke på de kommunala tjänsternas kontinuitet. Cybersäkerhet utgör en väsentlig del av kommunernas IKT-miljö och är en förutsättning för den informationstekniska infrastrukturens och tjänsternas kontinuitet. Kompatibla tjänster är en förutsättning för en fungerande cybersäkerhet i dag och i framtiden.

Många IKT-tjänster och -lösningar samt åtgärder fungerar både som IKT-tjänster och åtgärder som upprätthåller eller utvecklar cybersäkerheten. Olika helheter, såsom utrustning och tjänster, samordnas till ett system, vars cybersäkerhet måste säkerställas. Till exempel uppdateringar av utrustning och system förbättrar användbarheten och egenskaperna samtidigt som de främjar cybersäkerheten. Således medför IKT-upphandlingar direkta konsekvenser för kommunernas cybersäkerhet.

Företag som tillhandahåller IKT- och cybersäkerhetstjänster säkerställer för sin del kommunernas, välfärdsområdenas och de övriga offentliga aktörernas kritiska tjänster. Enligt statens cybersäkerhetsdirektör tillhandahåller anknutna enheter i praktiken alla cybersäkerhetstjänster för små kommuner och vissa medelstora kommuner, som saknar kompetens att själv sörja för cybersäkerhet eller upphandla dessa tjänster.

Myndigheterna har sedan länge oroat sig för nivån på kommunernas cybersäkerhet. Kommunerna liksom andra finländska organisationer är föremål för cyberattacker. Exempel på sådana fall är attackerna mot Lahtis, Kumo, Säkylä och Rautavaara. Eftersom många kommuner även tillhandahåller tjänster som är viktiga för försvaret, kan de vara säkerhetspolitiskt intressanta objekt för attacker.

De anknutna enheternas IKT- och cybersäkerhetstjänster spelar en central roll i administrationen av kommunernas system och deras säkerhet. De anknutna enheterna tillhandahåller också sina kunder konsultation i cybersäkerhet samt stödtjänster för informations- och cybersäkerhetsledning. Kunderna får övergripande IKT-tjänster med integrerad cybersäkerhet, och de kan också smidigt utveckla sin organisations cybersäkerhet med hjälp av anknutna enheters produktsortiment. I synnerhet små kommuner har begränsade ekonomiska resurser och kompetensresurser för att administrera och utveckla cybersäkerheten. Detta framhäver tjänsteleverantörernas betydelse för kommunernas cybersäkerhet.

Det är inte ändamålsenligt för små kommuner att ensamma ordna IKT-tjänster, inklusive cybersäkerhetstjänster. Upphandling av tjänster som en större helhet medför skalfördelar, som enskilda kommuner inte kan uppnå. När tjänsterna ingår i en större helhet behöver en enskild kommun inte nödvändigtvis egna utsedda resurser för att ta hand om cybersäkerheten.

Dessutom har personalomsättningen varit stor i små kommuner, eftersom de har haft svårigheter med att hålla kvar kompetenta anställda på grund av den hårda konkurrensen. Kommunernas samägda anknutna enheter har erbjudit kontinuitet också när det gäller personalresurser.

Cybersäkerhet samt IKT-utrustning och -tjänster kan inte separeras från varandra. IKT-upphandlingar involverar så gott som alltid även cybersäkerhet. Utrustningen och tjänsterna bildar en helhet, vars säkerhet måste garanteras. Till exempel social- och hälsovårdssystem involverar betydande cybersäkerhetsaspekter. Cybersäkerhet kan inte heller "klistras" på befintliga strukturer, utan den bör vara integrerad i hela IKT-arkitekturen.

Varje upphandlande enhet kan ha sina specifika system, och deras kapacitet och kompetens kan variera avsevärt. De anknutna enheter som producerar IKT-tjänster tillhandahåller också sina kunder konsultation i cybersäkerhet samt stödtjänster för informations- och cybersäkerhetsledning. Cybersäkerheten är integrerad i de övergripande tjänsterna. Säkerhetsrisker, såsom underrättelseintressen, kan anknyta till tillverkare eller leverantörer som är direkt eller indirekt kopplade till så kallade högriskländer. Dessutom kan anbudsgivarens huvudman via mellanhänder vara en tillverkare eller programvaruutvecklare i ett högriskland, vilket även kan medföra risker relaterade till informationssäkerheten.

Enligt den gällande upphandlingslagen ska anbudsgivarens lämplighet bedömas, och den möjliggör inte en mer omfattande bedömning av till exempel programvaruutvecklare eller utrustningstillverkare.

Informationsbehandlingen och bland annat AI utvecklas så snabbt att upphandlande enheter inte på förhand kan identifiera alla nya hotbilder. I synnerhet när det gäller datanätsutrustning och IT-infrastruktur är det inte möjligt att vid upphandling enligt upphandlingslagen och försörjningslagen att utnyttja försvars- och säkerhetsupphandlingarnas metoder för att utesluta anbudsgivare eller anbud. Det nya cybersäkerhetsdirektivet²⁹ främjar cybersäkerheten genom att ställa skyldigheter för att säkerställa direkta leverantörers cybersäkerhetsnivå.

Europeiska unionens Cyber Resilience Act (CRA), vars syfte är att förbättra digitala produkters cybersäkerhet i Europa och därigenom förtydliga minimikraven på upphandlingsobjekt, trädde i kraft den 10 december 2024. Den gällande upphandlingslagen gör det dock inte möjligt att utesluta en anbudsgivare som endast säljer produkter och i vars anbud huvudmannen inte deltar i ett konsortium eller som underleverantör av resurser, om produkten är allmänt godkänd i Europa och har släppts ut på marknaden (t.ex. CE-märkta produkter). Säkerhetsklassificering är inte alltid ett tillräckligt kriterium, eftersom även tillräckligt omfattande sedvanlig information kombinerad med annan information kan vara föremål för underrättelseverksamhet. Stora eller kombinerade informationsmängder kan dock vara kritiska med tanke på underrättelseverksamhet eller säkerhetsaspekter.

2.5.2 Nationell lagstiftning om försörjningsberedskap

I målsättningarna för strategin för cybersäkerheten i Finland, som offentliggjordes den 10 oktober 2024, konstateras bland annat att Finland ska höra till de första länderna som inför fördelar med banbrytande teknik och förutsätter en integrerad säkerhet. Enligt strategin ska samhällets cyberresiliens och funktionssäkerhet stärkas så att kritisk infrastruktur, livsviktiga

²⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2555 av den 14 december 2022 om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen, om ändring av förordning (EU) nr 910/2014 och direktiv (EU) 2018/1972 och om upphävande av direktiv (EU) 2016/1148 (NIS 2-direktivet).

samhällsfunktioner, offentliga tjänster och den nationellt viktiga privata sektorn är cyberresilienta. Strategins mål är att Finland kan skydda cybersäkerhetens kunskapskapital och vara självförsörjande inom krypteringsteknik.

Strategin framhäver att den upphandlande myndigheten ansvarar för administrationen av systemen och beredskapen för störningar. Upphandlingen av informationstekniska supporttjänster kan förutsätta specialkompetens hos myndigheterna. Beredskapen för funktionernas kontinuitet i störningar kan förutsätta kontraktsarrangemang som beaktar beredskapsskyldigheten. Beredskapens betydelse ökar bland annat vid IKT-upphandlingar och upphandlingar som påverkar kritiska funktioners kontinuitet.

Arbets- och näringsministeriet tillsatte i januari 2024 en förvaltningsövergripande arbetsgrupp för att bereda en reform av lagen om tryggnad av försörjningsberedskapen. Syftet med reformarbetet är bland annat att precisera lagens tillämpningsområde och syfte samt närmare definiera Försörjningsberedskapscentralens uppgifter. Det föreslås att Försörjningsberedskapscentralen ska ändras till ett ämbetsverk. Finansieringen för och styrningen av Försörjningsberedskapscentralen reformeras. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om tryggnad av försörjningsberedskapen och om Försörjningsberedskapscentralen samt till lag om ändring av lagen om skyddsutplag (RP 145/2029 rd.) behandlas av riksdagen. Lagarna avses träda i kraft den 1 april 2026.

Arbets- och näringsministeriet beredde också genom omfattande förvaltningsövergripande samarbete statsrådets beslut om målen för försörjningsberedskapen (568/2024), som godkändes den 24 oktober 2024. Som stöd för verkställighet och uppföljning av beslutet om målen utarbetas en separat verkställighetsplan, i vilken myndigheternas ansvarsförhållanden och ett närmare tidsschema för åtgärderna fastställs.

Enligt beslutet om målen ska de ministerier som ansvarar för beredskapen tillsammans med Försörjningsberedskapscentralen organisera sin verksamhet på så sätt att konkurrensneutraliteten mellan ekonomiska aktörer inte äventyras, såvida det inte med hänsyn till landets försvar eller den nationella säkerheten finns vägande skäl som hänför sig till undantagsförhållanden.

Den 16 januari 2025 godkände statsrådet ett principbeslut om en säkerhetsstrategi för samhället (nedan SSS). I SSS beskrivs en operativ modell en verksamhetsmodell för den övergripande säkerheten, där myndigheter, näringslivet, organisationer och invånarna tillsammans sörjer för samhällets vitala funktioner. I den fastställs strategiska uppgifter för att stärka den övergripande säkerheten inom alla förvaltningsområden. Enligt SSS är försörjningsberedskapen en del av grunden för den övergripande säkerheten, och den lägger vikt vid näringslivets beredskap.

Som informationssamhälle är Finland beroende av datanät och -system och således också mycket sårbart för störningar i dem. I Finlands cybersäkerhetsstrategi definieras centrala mål och aktioner med vars hjälp man bemöter utmaningar riktade mot cybermiljön och säkerställer dess funktionsförmåga. Finlands cybersäkerhetsstrategi har uppdaterats i enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering så att det motsvarar den förändrade verksamhetsmiljön. Cybersäkerhetsstrategin 2024–2035 godkändes i oktober 2024.

För närvarande pågår flera strategiska och utredande projekt relaterade till den övergripande säkerheten, beredskapen och försörjningsberedskapen, såsom reformen av beredskapslagen, strategin för den nationella säkerheten och projektet för utveckling av verksamhetsmodellen för statsrådets säkerhetsledning. Dessutom godkände statsrådet den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen i juni 2024 och försvarsredogörelsen i december 2024.

2.5.3 Livsmedelsförsörjning som en del av försörjningsberedskapen

Enligt statsrådets beslut om målen för försörjningsberedskapen (568/2024) är livsmedelsförsörjningens uppgift att trygga befolkningens tillgång till tillräckligt med föda samt födans kvalitet och säkerhet i alla situationer. Ett fungerande samarbete inom livsmedelsbranschen baserar sig på att verksamheten inom primärproduktionen, livsmedelsindustrin, dagligvaruhandeln, distributionen och måltidstjänsterna stöder varandra samt på myndighetssamarbete i nära anslutning till verksamheten.

Primärproduktionen samt säkerställande av dess kontinuitet utgör grundförutsättningar för tryggandet av livsmedelsförsörjningen. Det är viktigt att säkerställa en tillräckligt självförsörjande och mångsidig primärproduktion med tanke på försörjningsberedskapen och tillgång till livsmedel vid störningar. Detta har identifierats som ett mål även i Maka-rapporten, som regeringen har åtagit sig att genomföra.

Livsmedel utgör den största och viktigaste delen av dagligvarorna. I leveranskedjan för dagligvaruhandeln är det väsentligt att sörja för kontinuitetskontrollen, beredskapen och verksamhetsförutsättningarna i fråga om anskaffningar, distributionscentraler och logistik när det gäller både konsumenter och måltidstjänster. Måltidstjänsterna upphandlar sina livsmedel genom konkurrensutsättning direkt från livsmedelsföretag och primärproduktion. Detta kompletterar varuleveranserna från foodservice-grossister.

Offentliga måltidstjänster är en viktig länk med tanke på livsmedelsförsörjningen och försörjningsberedskapen i Finland. Måltidstjänsterna bör fungera utan avbrott vid olika slags störningar för att säkerställa försvarsmaktens, Brottspåföljdsverkets samt social- och hälsovårdens livsmedelsförsörjning samt skolornas och småbarnspedagogikens måltidstjänster. Under de senaste åren har det blivit allt viktigare att ha beredskap för olika slags störningar och undantagsituationer. Betydelsen av måltidstjänsternas försörjningsberedskap har också identifierats inom Försörjningsberedskapscentralen, vid vilken det i januari 2024 inrättades en Måltidsservicepool för att stödja aktörernas samarbete i utvecklingen av försörjningsberedskapen och beredskapen samt förebygga kriser som kan äventyra verksamhetens kontinuitet.

2.5.4 Säkerställande av försörjningsberedskapen och säkerheten vid offentlig upphandling

Vid upphandlingar gäller det att i allt högre grad beakta osäkerheten relaterad till varors tillgänglighet på grund av långa logistiska kedjor och olika säkerhetsrelaterade hotbilder, såsom informationssystemens cybersäkerhet, som ska säkerställas under upphandlingens hela livscykel. Samtidigt ska upphandlande enheter beakta EU:s gällande sanktioner samt olika anvisningar och rekommendationer avseende försörjningsberedskap, informationssäkerhet och andra motsvarande aspekter.

Vid upphandling av livsmedel ska den upphandlande enheten beakta olika alternativ för tillhandahållande av måltidstjänster, såsom konsekvenser av utläggning av tjänster för kontinuitetskontrollen av verksamheten vid olika slags störningar. Vid upphandling av livsmedel och måltidstjänster gäller det att beakta till exempel tillgången till livsmedel och logistikkedjornas sårbarhet. Uppdelning av livsmedelsupphandlingar i delar och utnyttjande av lokalt producerade livsmedel är metoder som förbättrar livsmedelsförsörjningens resiliens. Vid upphandling av måltidstjänster gäller det dessutom att ha beredskap för olika störningar, såsom tillgång till el och vatten samt avbrott i IKT-system. Därför kan man även vid upphandling av livsmedel ställa villkor för till exempel produktion av varor och tjänster som är nödvändiga för

den upphandlande enhetens verksamhet, logistik och leveransvillkor samt kontinuitetskontroll vid störningar.

Behoven relaterade till beredskap och offentlig upphandling kan stå i strid med varandra. Beredskap för undantagsförhållanden och störningar förutsätter ofta mer permanenta strukturer och partnerskap på olika nivåer som möjliggör planering, materiell beredskap för de planerade uppgifterna för aktörerna i olika situationer och övningar. Utmaningar förekommer i synnerhet i arrangemang som involverar upphandling enligt upphandlingslagen. Ett typiskt exempel är ramavtal eller kontrakt som liknar ramavtal genom vilket parterna avtalar om att leverera en viss vara eller tjänst i framtida eventuella störningssituationer eller vissa störningssituationer samt om relaterad planering och övning. En öppen konkurrensutsättning av sådana upphandlingar medför utmaningar. För att konkurrensituationen ska vara effektiv bör potentiella anbudsgivare få heltäckande information om upphandlingsobjektet. Å andra sidan kan informationen vara kritisk i det avseendet att upphandlingslagstiftningen inte möjliggör genomförande av en upphandlingsprocess med mycket begränsad information.

Om saken gäller en viss leverantörs leveranssäkerhet, kan det bli fråga om kontinuitetskontroll på eget initiativ, en tjänst som kunden beställer från leverantören eller en lagstadgad skyldighet. Till exempel enligt direktivet om kritiska entiteters motståndskraft ((EU) 2022/2557) ska kritiska entiteter som hör till direktivets tillämpningsområde bland annat göra riskbedömningar, vidta åtgärder för att säkerställa motståndskraften och utarbeta planer för dem.

Upphandlingslagen bör bedömas och förtydligas när det gäller hur försörjningsberedskapen, motståndskraften och säkerhetsrelaterade aspekter i högre grad kan beaktas i alla säkerhetskritiska upphandlingar. Försörjningsberedskap, motståndskraft och informationssäkerhet kan enligt de ovan beskrivna principerna i direktivet om offentlig försvars- och säkerhetsupphandling kunde beaktas i högre grad även i upphandlingslagen och försörjningslagen.

2.6 Ansvarsfull upphandling och bekämpning av grå ekonomi

2.6.1 Obligatoriska grunder för uteslutning

Enligt 80 § i upphandlingslagen ska den upphandlande enheten genom sitt beslut utesluta en anbudssökande, anbudsgivare eller underleverantör ur anbudsförfarandet, om den upphandlande enheten fått kännedom om att anbudssökanden, anbudsgivaren eller underleverantören, en ledamot i dess förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan genom en lagakraftvunnen dom som framgår av straffregistret dömts till straff för något av de brott som nämns i 80 §.

I dag förutsätts företag agera mer ansvarsfullt än tidigare. Bestämmelserna om obligatorisk uteslutning omfattar inte för närvarande till exempel grova miljöbrott eller grova bokföringsbrott. Det gäller också att beakta skrivningen i regeringsprogrammet, enligt vilken straffbarheten för utnyttjande i arbetslivet höjs genom att den nuvarande paragrafen om ockerliknande diskriminering i arbetslivet ersätts med paragrafer om ocker i arbetslivet och grovt ocker i arbetslivet och att minimistraffet för den grova gärningsformen av brottet är fängelse. I regeringsprogrammet konstateras dessutom att lagstiftningen ändras så att gärningsmannen i fråga om dessa brott utöver att dömas till straff även kan meddelas näringsförbud. Juridiska personers straffansvar utvidgas till att gälla ocker och grovt ocker i arbetslivet. Bestämmelsen i 80 § i upphandlingslagen bör åtminstone bedömas när det gäller ovannämnda brott.

I den praktiska upphandlingsverksamheten har det förekommit utmaningar relaterade till upphandlande enheters möjlighet att ta emot information om uppfyllandet av lämplighetskraven när det gäller upphandlingar som överstiger de nationella tröskelvärdena men understiger EU-tröskelvärdena. Anbudssökande eller anbudsgivare har inte haft möjlighet att lämna information om sin ekonomiska eller finansiella ställning i något annat dokument som den upphandlande enheten godkänner trots en giltig orsak (HFD 2019:145).

För att främja upphandlingars hållbarhet när det gäller upphandlingar som överstiger de nationella tröskelvärdena är det motiverat att se över bestämmelsen i 105 § i upphandlingslagen.

2.6.2 Byte av underleverantörer och resursenheter

I 78 § i upphandlingslagen föreskrivs om uteslutning av underleverantörer i en situation där underleverantören belastas av en obligatorisk grund för uteslutning enligt 80 § eller en prövningsbaserad uteslutningsgrund enligt 81 § i upphandlingslagen. Vid beredningen av ändringen av upphandlingslagen, som trädde i kraft den 1 juli 2021, konstaterades att regleringen av underleverantörer och resursenheter lämnade rum för tolkning, och det beslutades att utreda frågan i samband med en efterföljande revidering av upphandlingslagen.

Även bestämmelserna om byte av underleverantörer och resursenheter i upphandlingslagen bör ändras så att de motsvarar ordalydelsen i upphandlingsdirektivet.

2.7 Villkor för upphandling av social- och hälsovårdstjänster

2.7.1 Allmänt

I 12 kap. i upphandlingslagen finns bestämmelser om konkurrensutsättning av social- och hälsovårdstjänster och i synnerhet om kvalitetskrav relaterade till upphandling. Bestämmelserna baserar sig delvis på artikel 76 i upphandlingsdirektivet, enligt vars 2 punkt medlemsstaterna ska se till att de upphandlande myndigheterna *får beakta* behovet av att garantera tjänsternas kvalitet och kontinuitet i synnerhet vid upphandling av social- och hälsovårdstjänster. Syftet med artikel 76 i upphandlingsdirektivet var att understryka att medlemsstater vid upphandling även har rätt att ställa sådana krav som kan stå i strid med ren kostnadseffektivitet. Sådana krav kan till exempel gälla tjänsters tillgänglighet, dvs. att de ska tillhandahållas på ett rimligt avstånd från patienternas hem, trots att detta krav i viss mån skulle diskriminera tjänsteleverantörer på längre avstånd eller i andra medlemsstater. Utöver fri rörlighet för varor, tjänster och kapital samt etableringsfrihet enligt EU:s grundfördrag erkänns också andra rättsobjekt än endast totalekonomisk förmånlighet i en snäv bemärkelse. Upphandlingsdirektivet är procedurreglering. Därför är syftet inte heller att föreskriva om tjänsternas innehåll i upphandlingslagen. Enligt artikel 168 i EU:s grundfördrag hör ordnandet av social- och hälsovård till medlemsstaternas behörighet. Således är medlemsstaterna behöriga att besluta hur de i den nationella lagstiftningen möjliggör användning av kvalitetskriterierna enligt upphandlingsdirektivet.

När den gällande upphandlingslagen stiftades innehöll den finska lagstiftningen om social- och hälsovårdstjänster inte lika omfattande förpliktande kvalitetskriterier som i dag. Motsvarande bestämmelser om köpta tjänster och kvalitetskrav på tjänsteleverantörer som i 12 kap. i upphandlingslagen finns numera i 3 kap. i lagen om ordnande av social- och hälsovård (612/2021, nedan lagen om ordnande). I lagen om ordnande föreskrivs på ett heltäckande sätt om välfärdsområdenas skyldigheter samt upphandling av tjänster från privata tjänsteproducenter. Sedan början av 2023 ansvarar välfärdsområdena för ordnandet av tjänsterna.

Enligt 14 § i lagen om ordnande av social- och hälsovårdstjänster ska en privat tjänsteproducent bland annat ha tillräcklig kompetens med hänsyn till innehållet i och omfånget av de tjänster som välfärdsområdet skaffar, ha den yrkesutbildade personal inom social- och hälsovården som verksamheten förutsätter samt även annars ha tillräckliga verksamhetsförutsättningar. Tjänsteproducenten ska vara tillräckligt solvent för att kunna sörja för verksamheten och dess kontinuitet och fullgöra sina lagstadgade skyldigheter. Tjänsteproducenten ska utse en ansvarsperson som svarar för verksamheten och tillräckligt många ansvarspersoner för de olika funktionerna med hänsyn till verksamhetens art och omfattning. Välfärdsområdet ska dessutom säkerställa att det inte har konstaterats allvarliga eller upprepade brister i klient- och patientsäkerheten i den privata tjänsteproducentens tidigare verksamhet.

I 15 § i lagen om ordnande föreskrivs på ett heltäckande sätt om de villkor som välfärdsområdet och den privata tjänsteproducenten åtminstone ska avtala om. Till dem hör bland annat genomförande av innehåll, kvantitet och kvalitet för de tjänster som skaffas och praktiska arrangemang genom vilka välfärdsområdet sköter styrningen och tillsynen av verksamheten. Det är också av betydelse att lagen om ordnande förutsätter att avtal ska innehålla sanktioner för fel i tjänsteproducentens verksamhet och villkor för uppsägning av avtalet.

I 17 och 18 § i lagen om ordnande föreskrivs detaljerat om tjänsteproducentens och dess underleverantörers skyldigheter. Anlitande av underleverantörer kräver förhandstillstånd av välfärdsområdet. Tjänsteproducenten ska bland annat beakta de av välfärdsområdet fastställda tjänstehelheterna och servicekedjorna och samarbeta med välfärdsområdet och andra tjänsteproducenter. Enligt lagen om ordnande ska tjänsteproducenter iakttä alla allmänna lagar som gäller förvaltningen, såsom offentlighetslagen och bestämmelserna om tjänsteansvar i strafflagen. Enligt 40 § i lagen om ordnande ska privata tjänsteproducenter också ha heltäckande egenkontroll.

Enligt 8 § i lagen om ordnande ska välfärdsområdena dessutom ha tillräcklig kompetens, funktionsförmåga och beredskap att ansvara för ordnandet av social- och hälsovården och se till att social- och hälsovårdstjänster i alla situationer finns tillgängliga i enlighet med invånarnas behov. För att kunna uppfylla sitt organiseringsansvar ska välfärdsområdet ha sådan yrkesutbildad social- och hälsovårdspersonal och sådan administrationspersonal och annan personal som verksamheten kräver, förfoga över lämpliga lokaler och lämplig utrustning och ha andra behövliga förutsättningar för att sköta verksamheten. Dessutom ska välfärdsområdet ha en tillräcklig egen tjänsteproduktion för att kunna uppfylla sitt organiseringsansvar och tillräcklig kompetens.

2.7.2 Bestämmelserna om konkurrensutsättning av social- och hälsovårdstjänster i upphandlingslagen

I 12 kap. i den gällande upphandlingslagen och i 10 kap. i försörjningslagen finns bestämmelser om allmänna principer och beaktande av kvalitet vid konkurrensutsättning av social- och hälsovårdstjänster.

Enligt 108 § i upphandlingslagen och 99 § i försörjningslagen ska den upphandlande enheten vid upphandling av social- och hälsovårdstjänster, för att trygga individuella, långvariga och regelbundna vård- och socialtjänster för dem som använder tjänsterna, beakta användarnas särskilda behov och samråda med användarna på det sätt som föreskrivs annanstans i lag. Dessutom ska den upphandlande enheten beakta faktorer som har samband med tjänsternas kvalitet, kontinuitet, åtkomlighet, överkomlighet, tillgänglighet och omfattning de olika användarkategoriernas särskilda behov, användarnas deltagande och ökade möjligheter till påverkan samt innovation. Vid upphandling av social- och hälsovårdstjänster som gäller

långvariga vård- och klientförhållanden ska den upphandlande enheten bestämma kontraktens längd och de andra kontraktsvillkoren så att kontrakten inte har oskäligen eller oändamålsenliga följder för tjänsteanvändarna.

I 109 §, som gäller upphandlingsförfarande, hänvisas till de allmänna principerna enligt lagens 3 §, men om konkurrensutsättning föreskrivs inte närmare. Direktupphandlingar kan i övrigt göras på samma sätt som andra upphandlingar. Ett undantag utgörs dock av direktupphandling i särskilda situationer enligt 110 § i lagen. Den upphandlande enheten får använda direktupphandling i enskilda fall vid upphandling av social- och hälsovårdstjänster, om det med hänsyn till tryggheten av ett för klienten betydelsefullt vård- eller klientförhållande skulle vara uppenbart oskäligt eller särskilt oändamålsenligt att ordna ett anbuds-förfarande eller byta tjänsteleverantör.

I 111 och 112 § i upphandlingslagen konstateras att annonsering och informationsutbyte ska ske på det sätt som anges i 7 kap. När det gäller anbudsfrågan och anbud (113 §) föreskrivs om de allmänna principer som ska följas (fastställande av anbudstid, skriftliga anbudsfrågningar och anbud, villkor som möjliggör sinsemellan jämförbara anbud). Dessutom föreskrivs om allmänna principer för bedömning och jämförelse av anbud (anbudets förenlighet med anbudsfrågan, uteslutning, begäran om ytterligare information). Om anbudsgivares lämplighet och uteslutning av anbudsgivare föreskrivs i lagens 114 §. Den upphandlande enheten får också tillämpa behovsprövade uteslutningsvillkor på sökande, anbudsgivare och leverantörer enligt lagens 81 §. De anbudsgivare som gjort sig skyldiga till brott och försummelser enligt 80 § i upphandlingslagen ska dock uteslutas ur anbuds-förfarandet.

När det gäller valet av det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet (115 §) är principen densamma som vid övriga upphandlingar: ekonomiskt mest fördelaktigt är det anbud som för den upphandlande enheten har det lägsta priset, är kostnads-mässigt fördelaktigast eller har det bästa förhållandet mellan pris och kvalitet. Vid upphandling av social- och hälsovårdstjänster får enbart pris användas som jämförelsegrund endast i undantagsfall. Grunderna för undantaget ska anges i dokumenten.

2.7.3 Bedömning av bestämmelserna om social- och hälsovårdstjänster i 12 kap. i upphandlingslagen

I avsnitt 2.4 Reformen av social- och hälsovårdstjänsterna i regeringsprogrammet finns skrivningar om bland annat tillgången till tjänster, kostnadseffektivitet, integration och kvalitet på tjänster för äldre personer och personer med funktionsnedsättning. De särskilda behoven hos personer med funktionsnedsättning och servicens kontinuitet tillgodoses enligt skrivningarna inom ramen för bestämmelserna i upphandlingslagen och möjligheterna till skräddarsydda direktupphandlingar beaktas vid upphandlingar. Med hänvisningen till upphandlingslagen avses i synnerhet direktupphandling i särskilda situationer, vilket 110 § i upphandlingslagen möjliggör. Det är motiverat att bevara denna bestämmelse, men den kan lagtekniskt flyttas till 100 § i upphandlingslagen.

I avsnitt 2.6 Ordnan- de av social- och hälsovårdstjänster i regeringsprogrammet konstateras bland annat att man luckrar upp sådan detaljerad reglering om innehållet i tjänsterna som blivit onödiga i och med att välfärdsområdena inlett sin verksamhet och i och med den nationella styrningen enligt lagen om ordnan- de av social- och hälsovård. I regeringsprogrammet konstateras dessutom att det görs en utredning om upphandlingslagen och processerna för offentlig upphandling när det gäller upphandling inom social- och hälsovårdssektorn, för att säkerställa att upphandlingarna genomförs så effektivt som möjligt och att

konkurrensutsättningarna lyckas. Det måste dock säkerställas att tjänsternas kontinuitet beaktas till exempel i fråga om livslång service.

Upphandlingslagen och försörjningslagen stiftades före den gällande lagstiftningen om välfärdsområdena. Vid stiftandet av upphandlingslagen var ett problem att alla kommuner inte fäste tillräcklig uppmärksamhet vid de upphandlade tjänsternas kvalitet. Vid reformen 2016 kompletterades upphandlingslagen med kvalitetsrekommendationer. I dag bildar välfärdsområdena en mer omfattande helhet än kommunerna, och de har i allmänhet bättre resurser och kompetens också när det gäller konkurrensutsättning av upphandlingar och beaktande av kvalitet enligt lagstiftningen på området.

Bestämmelserna i 3 kap. i lagen om ordnande av social- och hälsovårdstjänster täcker mycket mer detaljerat och omfattande än upphandlingslagen olika kvalitetskrav på och olika upphandlingsvillkor för social- och hälsovårdstjänster. Därför har bestämmelserna i 12 kap. i upphandlingslagen blivit onödiga med undantag för konkurrensutsättningsskyldigheten. Skrivningen om uppluckring av regleringen av tjänsterna kan, när det gäller upphandling av social- och hälsovårdstjänster, genomföras genom att upphäva bestämmelserna om kvalitetskrav i 12 kap. i upphandlingslagen till den del som de överlappar bestämmelserna i 3 kap. i lagen om ordnande av social- och hälsovårdstjänster. Upphandlingslagens 12 kap. kunde således upphävas och lagens 100 § ändras så att den även omfattar den gällande lagens direktupphandlingsbestämmelse i 110 §. En motsvarande skyldighet att konkurrensutsetta upphandlingar av social- och hälsovårdstjänster följer direkt av upphandlingsdirektivet, och således förblir skyldigheten att utannonsera upphandlingar av social- och hälsovårdstjänster i HILMA-systemet kvar i upphandlingslagen. Regleringen av andra särskilda tjänster kan beaktas i 11 kap. i upphandlingslagen.

Skrivningen i regeringsprogrammet om att tjänsternas kontinuitet ska beaktas i livslång service genomförs enligt villkoren i lagen om ordnande av social- och hälsovårdstjänster och lagstiftningen om service till äldre personer och personer med funktionsnedsättning samt den övriga speciallagstiftningen. Skrivningen anknyter till skyldigheten att beakta kvalitet vid upphandling enligt 108 § i upphandlingslagen. Den nya lagen om funktionshinderservice trädde i kraft den 1 januari 2025. Avsikten är också att revidera lagen om ordnande av social- och hälsovårdstjänster. Vid behov kan bestämmelsen om kvalitetskrav i 108 § i upphandlingslagen beaktas i lagstiftning för vars beredning social- och hälsovårdsministeriet ansvarar.

2.8 Annonsering om upphandlingar

2.8.1 Tvåspråkighet vid upphandling

Bestämmelser om skyldigheten att annonsera om upphandling och annonseringsförfarandet vid upphandlingar som överstiger EU:s tröskelvärde finns i 7 kap. i upphandlingslagen. I bestämmelserna i 60 § som gäller annonsering om upphandlingar som överstiger EU-tröskelvärden specificeras inte vilket språk som ska användas. Bestämmelserna i 60 § som gäller annonsering tillämpas också på upphandling av social- och hälsovårdstjänster och andra särskilda tjänster samt annonsering om koncession. När det gäller upphandlingar som överstiger det nationella tröskelvärdet ska upphandlingsannonsern publiceras på finska eller svenska enligt bestämmelserna om nationella upphandlingsförfaranden i del III i upphandlingslagen. Om den upphandlande enheten är en myndighet ska den i sin verksamhet iaktta allmänna lagar om förvaltning, såsom språklagen. Nationella bestämmelser samt Hilma-systemet för annonsering av upphandlingar har inte gjort det möjligt att annonsera om upphandlingar samtidigt på flera olika språk.

En utredning av upphandlingars tvåspråkighet som genomfördes av Rådgivningsenheten för offentlig upphandling vid Finlands kommunförbund rf för arbets- och näringsministeriet blev klar 2021. Utredningen baserade sig på en enkät som riktades till upphandlande enheter och företag som deltog i anbudsförfaranden. Syftet med utredningen var att bedöma både de upphandlande enheternas och anbudsgivarnas åsikter om de punkter i upphandlingslagstiftningen som hindrar eller försvårar genomförandet av tvåspråkighet vid offentlig upphandling.

De största problemen hos de upphandlande enheterna hänför sig enligt utredningen till språket i de annonser som publiceras i Hilma via den elektroniska annonseringskanalen för offentlig upphandling. I genomsnitt har behovet att publicera två olika språkversioner av samma upphandlingsannons förekommit hos var sjätte upphandlande enhet. Dessa var nästan utan undantag tvåspråkiga kommuner eller statliga myndigheter. Var tredje upphandlande enhet som har gjort nationella upphandlingar har ofta ett behov av att publicera nationella upphandlingsannonser på engelska.

Enligt svaren på enkäten uteblir anbudsgivarna ytterst sällan från konkurrensutsättningen endast på grund av att upphandlingsdokumenten är enspråkiga. Enligt utredningen har anbudsgivarna inte heller upplevt att bestämmelserna i upphandlingslagen skulle hindra dem från att åtnjuta sina rättigheter enligt språklagen.

I utredningen gavs rekommendationer om hur upphandlingslagstiftningen och annonskanalen Hilma kan utvecklas. Enligt rekommendationerna bör språkalternativen i annonsmallarna utökas och språkversioner av annonserna tas i bruk. Sedan början av 2025 ansvarar statskontoret för utvecklingen av annonseringskanalen Hilma.

Upphandlingslagen och försörjningslagen bör ändras så att de upphandlande enheterna har faktiska möjligheter att iaktta kraven i språklagen när de i sin verksamhet iakttar de allmänna förvaltningslagarna.

2.8.2 Efterannonsering om direktupphandling och upphandling som överstiger nationella tröskelvärden

I 58 § i upphandlingslagen föreskrivs om annonsering om upphandling. Ett viktigt verktyg när det gäller öppenhet och uppföljning är en annons i efterhand om upphandlingar i annonseringssystemet. Enligt 131 § i upphandlingslagen är den upphandlande enheten vid direktupphandling som överstiger EU-tröskelvärdet samt vid i bilaga E avsedd tjänsteupphandling och koncession som genomförs som direktupphandling och överstiger det nationella tröskelvärdet inte skyldig att sända en annons om direktupphandlingen för publicering innan upphandlingskontraktet ingås.

Enligt 58 § i upphandlingslagen ska den upphandlande enheten dock sända en annons om upphandling som överstiger EU-tröskelvärden för publicering i efterhand, vilket även omfattar direktupphandlingar enligt 40 och 41 § i upphandlingslagen. En motsvarande annonseringsskyldighet finns i 62 § i försörjningslagen. Enligt 60 § i upphandlingslagen och 64 § i försörjningslagen ska upphandlingsannonser på elektronisk väg sändas för publicering via HILMA på www.hankintailmoitukset.fi, varifrån EU-annonserna vidarebefordras för publicering i Europeiska unionens officiella tidnings kompletteringsdel (S-serien) och databasen Tenders Electronic Daily (TED). Systemet HILMA betjänar också de upphandlande enheternas egna statistikbehov och den statistik som rapporteras till EU. Enligt den gällande lagen gäller skyldigheten inte upphandlingar som underskrider EU:s tröskelvärde eller ändringar av upphandlingskontrakt enligt 136 § i upphandlingslagen.

Sedan 2020 har det varit möjligt att i efterhand frivilligt annonsera upphandlingar som överstiger det nationella tröskelvärdet men underskrider EU:s tröskelvärde. Beredskap för nationell annonsering i efterhand skapas i februari 2025 i tjänsten hankintailmoitukset.fi i anslutning till genomförandet av eForms-genomförandeförordningen. Annonsering i efterhand ger information om till exempel vinnare i konkurrensutsättningar, kontraktens värde och antal anbud. Denna information är viktig inte endast för bedömningen av konkurrensutsättningar utan också för konsekvensbedömningar av upphandlingar och inriktning av utvecklingsåtgärder. Finland ska även rapportera om nationella upphandlingar till kommissionen. Det nuvarande systemet ger således inte en tillräcklig bild av realiserade upphandlingar, och denna information som är viktig med tanke på den nationella utvecklingen av upphandlingsverksamheten kan inte heller utnyttjas i de upphandlande enheternas strategiska planeringen av upphandlingar. De upphandlande enheterna iakttar dock inte den lagstadgade efterannonseringsskyldigheten när det gäller direktupphandlingar, vilket har lett till att det inte finns information om realiserade direktupphandlingar på marknaden.

Upphandlande enheter iakttar inte den lagstadgade skyldigheten att publicera efterannonser när det gäller direktupphandlingar, vilket har lett till att marknaden saknar information om genomförda direktupphandlingar. Förpliktande efterannonsering gör det möjligt att granska konkurrensläget för offentliga upphandlingar, om vilket det i dag endast finns begränsad information. Enligt studier sänker en ökad konkurrens kostnaderna vid offentlig upphandling, men på grund av den nuvarande bristfälliga information är det en utmaning att bedöma konkurrensläget och förbättra marknadens funktion. Efterannonsering kunde ge en bättre bild av konkurrensläget samt priserna på köpta tjänster, vilket skulle stödja utvecklingen av effektiviteten vid offentlig upphandling.

I bedömningspromemoria om inrättandet av ett nationellt datalager om offentlig upphandling och om offentliggörandet av inköpsfakturer (11/2024), som bereddes av finansministeriet, fastställs efterannonsering och dess förpliktande karaktär som en av de väsentligaste åtgärderna för att uppnå målen. För att information ska kunna utnyttjas i till exempel beslutsfattande och konsekvensbedömningar bör informationsunderlaget vara tillräckligt heltäckande, vilket kan säkerställas genom att göra efterannonsering till en skyldighet. En nationell efterannonseringsskyldighet vore även förenlig med principerna i EU-lagstiftningen och skulle främja möjligheten att utnyttja information om offentlig upphandling i Finland på EU-nivå som en del av europeiska offentliga upphandlingars datarymd, som Finland anslöt sig till hösten 2024.

Enligt den gällande upphandlingslagen är tidsfristen för efterannonsering fyra månader från utgången av det kalenderår då kontraktet har ingåtts. Detta innebär att om kontraktet ingås den 1 mars 2023, så löper tidsfristen för efterannonseringen ut i slutet av april 2024. I praktiken kan detta innebära ett dröjsmål på över ett år för utlämnandet av information. Det är betydligt längre än tidsfristen på 30 dagar enligt EU-regleringen. En kortare tidsfrist i linje med EU-regleringen skulle möjliggöra tillgång till mer aktuell information och harmonisera den nationella praxisen med EU-regleringen. Den längre tidsfristen gör det svårare att utnyttja aktuell information i till exempel marknadsanalyser och uppföljning av kontrakt. Med tanke på ett nationellt upphandlingsdatalager är en kortare tidsfrist en förutsättning för effektivt utnyttjande av information och tillgång till information vid rätt tidpunkt som stöd för beslutsfattande.

Finland ska dock rapportera också om nationella upphandlingar till kommissionen. Det nuvarande systemet ger således inte en tillräcklig bild av realiserade upphandlingar, och denna information som är viktig med tanke på den nationella utvecklingen av upphandlingsverksamheten kan inte heller utnyttjas i de upphandlande enheternas strategiska planeringen av upphandlingar. De upphandlande enheterna iakttar dock inte den lagstadgade

efterannonseringsskyldigheten när det gäller direktupphandlingar, vilket har lett till att det inte finns information om realiserade direktupphandlingar på marknaden.

Det är fortfarande motiverat att ändra 101 § i upphandlingslagen när det gäller efterannonsering så att den är i linje med målen i finansministeriets bedömningspromemoria.

2.9 Ändringssökande och rättsskydd

2.9.1 Tillsyn över upphandlingar

Konkurrens- och konsumentverket övervakar iakttagandet av upphandlingslagen på de villkor och enligt de befogenheter om vilka föreskrivs i lagens 15 kap. Enligt lagens 139 § kan var och en som anser att en upphandlande enhet har förfarit i strid med denna lag begära att Konkurrens- och konsumentverket vidtar åtgärder för att utreda förfarandets lagenlighet. Konkurrens- och konsumentverket kan också på eget initiativ inleda en utredning av ett ärende som omfattas av dess behörighet.

Konkurrens- och konsumentverket ska i synnerhet förhindra olaglig direktupphandling med hjälp av tillsynsmetoder. Om den upphandlande enheten som direktupphandling har gjort en upphandling som överstiger EU-tröskelvärdena eller gjort en i bilaga E avsedd tjänsteupphandling eller ingått en koncession som överstiger de nationella tröskelvärdena utan en grund som anges i upphandlingslagen och om det i ärendet redan har ingåtts ett upphandlingskontrakt, kan Konkurrens- och konsumentverket göra en framställning till marknadsdomstolen om att en ogiltighetspåföljd ska bestämmas, en påföljdsavgift ska bestämmas, kontraktperioden ska förkortas eller upphandlingsbeslutet ska upphävas utöver ogiltighetspåföljden. Efter ändringen av upphandlingslagen (164/2024), som trädde i kraft den 1 juni 2024, ska verket göra framställningen till marknadsdomstolen inom ett år från det att upphandlingskontraktet har ingåtts. Framställningen kan dock inte göras om den upphandlande enheten i fråga om upphandlingen har sänt en sådan annons om direktupphandling som avses i 131 § för publicering.

I den praktiska tillsynsverksamheten har det framgått att det höga EU-tröskelvärdet i byggtreprenader har, trots upphandlingens betydande värde och den uppenbara olagligheten i vissa fall, lett till att ämbetsverket inte har haft några andra medel till sitt förfogande än administrativ styrning. I ämbetsverkets praktiska tillsyn har det till exempel förekommit situationer, där värdet på upphandlingar som inte konkurrensutsatts uppgått till hundratusentals euro om året. Konkurrens- och konsumentverket har dock inte kunnat lämna en framställning om påförande av påföljder till marknadsdomstolen, eftersom värdet på upphandlingen endast har överstigit det nationella tröskelvärdet på 150 000 euro för byggtreprenader men understigit EU-tröskelvärdet på 5 538 000 euro för byggtreprenader. I sådana fall har Konkurrens- och konsumentverket endast kunnat ingripa i olagliga direktupphandlingar genom administrativ styrning. Konkurrens- och konsumentverket anser att den föreslagna utvidgningen av ämbetsverkets befogenheter förbättrar Konkurrens- och konsumentverkets möjligheter att effektivt ingripa i olagliga direktupphandlingar. Det är motiverat att ändra upphandlingslagens 141 § så att Konkurrens- och konsumentverket kan framställa en ogiltighetspåföljd eller en annan påföljd enligt 141 § 1–4 punkten även när det gäller nationella byggtreprenader.

2.9.2 Ändringssökande

Ett erkänt problem med besvärprocesser som gäller offentlig upphandling är de långa behandlingstiderna. I regeringsprogrammet konstateras att möjligheten att skapa ett system för påskyndat ändringssökande vid offentlig upphandling utreds, till exempel ett system baserat på

en besvärsnämnd för upphandling. Behovet av att ändra upphandlingslagens rättsmedel bör därför bedömas även utifrån denna skrivning i regeringsprogrammet.

Möjligheten att förkorta marknadsdomstolens processer och använda besvärsnämnden för upphandling har bedömts av professor emerita Leena Halila och en tjänstemannaarbetsgrupp.³⁰ I utredningen analyserades orsakerna till de långa behandlingstiderna för besvärprocesser och föreslogs lösningar för att förkorta dem. Enligt utredaren motsvarar marknadsdomstolens roll som en domstol specialiserad på upphandlingsfrågor en situation där upphandlingsfrågor först överklagas till en separat besvärsnämnd. Marknadsdomstolen fungerar som en nationell specialdomstol i besvärssärenden som gäller offentlig upphandling. Enligt utredaren bör det etablerade systemet inte ändras utan särskilt vägande skäl.

Finansministeriet, justitieministeriet och arbets- och näringsministeriet utvärderade utredarens förslag och rekommendationer till ytterligare åtgärder för att effektivisera besvärprocessen 2021. Dessutom bedömde arbets- och näringsministeriet samt justitieministeriet ärendet på nytt 2023. Baserat på rapporten föreslogs inte något inrättande av en besvärsnämnd för upphandling eller någon mer detaljerad bedömning av förutsättningarna för dess inrättande.

Arbetsgruppen, som bereder reformen av upphandlingslagen, behandlade skrivningen i regeringsprogrammet. Arbetsgruppen ansåg att eftersom marknadsrättsliga processer utvecklas i anslutning till justitieministeriets projekt Rättsstatens garantier och utvecklandet av rättsväsendet (OM012:00/2023) så är det inte motiverat att behandla marknadsrättsliga processer i samband med reformen av upphandlingslagen. Marknadsdomstolen har dessutom en omfattande behörighet att organisera behandlingen av ärenden (Marknadsdomstolslag 1527/2001). Arbetsgruppen har dessutom tillsatt sektoriella projektarbetsgrupper. Ärenden relaterade till offentlig upphandling behandlas i projektgruppen *Behandling av konkurrens-, tillsyns- och upphandlingsärenden*. Arbetsgruppens mandatperiod går ut vid utgången av 2027.

De gällande bestämmelserna om upphandlingsförfarande i II del i upphandlingslagen tillämpas på upphandlingar som överstiger EU-tröskelvärdena, medan 11 kap. i upphandlingslagen föreskriver om förfaranden för nationell upphandling. Marknadsdomstolen har också i sitt avgörande 854/17 bekräftat en tolkning, enligt vilken upphandlingslagens 136 §, som gäller ändring av upphandlingskontrakt, enligt sin lydelse inte är tillämplig på nationella upphandlingar som avses i 25 § 1 och 2 punkten i upphandlingslagen. Detta har medfört utmaningar i den praktiska upphandlingsverksamheten. För att förtydliga bestämmelserna om nationella upphandlingar gäller det att se över 11 kap. och 136 § i upphandlingslagen.

Artikel 2 d i Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/66/EG om ändring av rådets direktiv 89/665/EEG och 92/13/EEG vad gäller effektivare förfaranden för prövning av offentlig upphandling nedan ”rättsskyddsdirektivet”) förutsätter att förbudet att ingå kontrakt i strid med uppskjutande konsekvenser för ändringssökande samt påförande av ogiltighetspåföljd på denna grund gäller situationer, där den upphandlande enheten ska iaktta väntetiden. Den väntetid som avses i 130 § 1 mom. 3 punkten i den gällande upphandlingslagen och 121 § 1 mom. 3 punkten i försörjningslagen behöver inte iakttas om kontraktet gäller upphandling som görs inom ett dynamiskt inköpssystem. Marknadsdomstolen har i sitt beslut MAO H84/2022 ansett att väntetiden i ett dynamiskt upphandlingssystem interna upphandlingar är frivillig och att upphandlande enheter inte är skyldiga att iaktta den. Marknadsdomstolen konstaterar i sitt beslut MAO 332/20 att automatisk suspension enligt artikel 2.3 i rättsmedelsdirektivet även gäller

³⁰ Halila, L 2021, *Julkisia hankintoja koskevien oikeudenkäyntien tehostaminen: Selvityshenkilön raportti*. Valtiovarainministeriön julkaisuja, Nro 2021:47. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-514-8>

sådana upphandlingar som överskrider EU:s tröskelvärden där väntetiden enligt den nationella lagen inte behöver iakttas. På basis av rättsmedelsdirektivet har man kunnat låta bli att i upphandlingslagen föreskriva om skyldigheten att iaktta väntetiden i vissa situationer men inte om att i dessa situationer inte iaktta automatisk suspension. Beslutet har vunnit laga kraft.

Utifrån vad som konstaterats ovan är det inte nödvändigt att iaktta väntetiden i ett dynamiskt upphandlingssystemens interna upphandlingar och upphandlingar baserade på ramavtal. Enligt marknadsdomstolen ska automatisk suspension dock iakttas. Enligt punkt c i artikel 2 b i rättsmedelsdirektivet kan medlemsstaterna i den nationella lagstiftningen föreskriva att väntetiden inte behöver iakttas om kontraktet gäller upphandling som görs inom ett dynamiskt inköpssystem.

Skyldigheten att i alla situationer iaktta automatisk suspension bör lösas genom att ändra 150 § så att hänvisningen till väntetiden stryks från bestämmelsen. Således får ett upphandlingskontrakt inte ingås under några som helst omständigheter om ett upphandlingsförfarande som överskrider EU:s tröskelvärde har överklagats till marknadsdomstolen.

Upphandlingslagen och försörjningslagen bör ändras så att de motsvarar kraven i rättsskyddsdirektivet.

3 Målsättning

Syftet med ändringarna av upphandlingslagen och försörjningslagen är att genomföra de mål som rör offentlig upphandling i statsminister Petteri Orpos regeringsprogram. Vissa ändringar gäller både nationella upphandlingar och upphandlingar som överskrider EU:s tröskelvärde. Syftet med propositionen är att öka effektiviteten och kostnadsbesparingarna vid offentlig upphandling samt att främja tryggheten av högkvalitativa offentliga tjänster.

Skyldigheten att i samband med upphandlingsplanering konkurrensutsätta upphandlingar på nytt om endast ett anbud har mottagits och att införa vissa skyldigheter gällande beredning av upphandlingar syftar till att främja genomförandet av upphandlingar som lämpliga helheter så att de upphandlande enheternas behov tillgodoses kostnadseffektivt och konkurrensen inom offentlig upphandling ökar. Syftet med ändringen som gäller anknutna enheter är att förbättra den offentliga sektorns effektivitet samt stärka den regionala livskraften och förutsättningarna för företagande. Även om anknutna enheter i bästa fall är en flexibel och effektiv del av den offentliga förvaltningen, kan deras verksamhet bli ett problem när en offentlig enhet verkar på marknaden och konkurrerar med företag som verkar med företagarrisk.

Syftet med propositionen är att öka förutsättningarna för i synnerhet små och medelstora företag att delta i upphandlingar och möjligheter att delta i anbudsförfaranden för offentlig upphandling. Syftet med ändringen som gäller försörjningsberedskap, hållbar upphandling och miljöaspekter är att framhäva och stärka beaktandet av dessa perspektiv som en del av upphandlingsprocessen och kontraktperioden. Detta ger både rättsligt och politiskt stöd för att beakta miljö- och säkerhetsaspekter vid upphandling, vilket är viktigt i praktiken när upphandlande enheter utarbetar strategier och riktlinjer för inköpsprocesser, även vid upphandlingar som understiger tröskelvärden.

Den upphandlande enheten ska fortfarande kunna definiera och genomföra sin upphandling på det sätt som den anser vara bäst. Det huvudsakliga målet med förslaget om upphandlingssäkerhet och försörjningsberedskap är att ändra upphandlingslagen så att den i högre grad beaktar de upphandlande enheternas beredskap för olika krissituationer i samhället.

Ändringarna syftar till att öka ansvarsfullheten vid upphandling. Upphandlingsansvaret framhävs genom att lägga till grovt bokföringsbrott och vissa grova miljöbrott till de grunder på vilka en anbudsgivare kan uteslutas från anbudsproceduren. Syftet är också att ytterligare förtydliga och harmonisera upphandlande enheters rätt till information om eventuella byten av underleverantörer och resursenheter på grund av obligatoriska uteslutningskriterier. Syftet med ändringen gällande upphandlingstillsynen är att ge Konkurrens- och konsumentverket möjlighet att göra en framställning om påföljder till marknadsdomstolen även när det gäller nationella byggtreprenader.

De ändringsförslag som gäller bestämmelserna om annonsering om upphandlingar syftar till att förtydliga upphandlingslagen och försörjningslagen vad gäller språkfrågan vid annonsering om upphandlingar så att de upphandlande enheterna ska ha faktiska möjligheter att iakttä språklagen vid annonseringen av upphandlingar.

Utöver genomförandet av skrivningarna i regeringsprogrammet överses vissa mer lagtekniska aspekter.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I statsminister Petteri Orpos regeringsprogram ställs mål för att uppnå effektivitet och kostnadsbesparingar inom den offentliga serviceproduktionen. För att uppnå detta mål krävs att antalet anbud i konkurrensutsättningar ökar och att regleringen av anknutna enheter utvecklas. Propositionen främjar också beaktandet av försörjningsberedskap och säkerhetsaspekter vid offentlig upphandling, hållbarhet relaterad till upphandling och implementering av tvåspråkighet vid annonsering av upphandlingar. Regeringsprogrammet uppmärksammar även den administrativa börda som regleringen orsakar. Enligt regeringsprogrammet omarbetas lagstiftningen om upphandling på basis av noggrann beredning och konsekvensbedömningar för att minimera byråkratin. Propositionen har beretts för att genomföra skrivningarna om offentlig upphandling i regeringsprogrammet. Dessutom föreslås mindre ändringar av upphandlingsförfarandena och vissa andra preciseringar.

4.1.1 Förberedelse av upphandlingar

4.1.1.1 Marknadsanalys

Regeringsprogrammet siktar på att effektivisera den offentliga upphandlingen i syfte att uppnå betydande kostnadsbesparingar på medellång sikt genom att främja lyckade upphandlingar och öka konkurrensen. De praktiska åtgärderna för att öka konkurrensen förutsätter enligt regeringsprogrammet att det finns en skyldighet att eftersträva lyckad konkurrensutsättning. Skrivningarna i regeringsprogrammet syftar till att öka marknadsdialogen, främja uppdelningen av upphandlingar och användningen av analysverktyg samt att undvika situationer där endast ett anbud lämnas in vid konkurrensutsättningar. Dessa metoder är relaterade till noggrann planering och annan förberedelse av upphandlingar. Därför bör dessa skrivningar utvärderas som en helhet. I regeringsprogrammet finns dessutom en skrivning om marknadsanalys främst i anslutning till lagstiftningen om upphandling av social- och hälsovårdstjänster.

Propositionen preciserar bestämmelserna om marknadsanalys och deltagande i beredning av upphandlingar samt uppmuntrar upphandlande enheter att i högre grad använda marknadsanalyser vid beredning av upphandlingar. Marknadsanalyser vore fortfarande

frivilliga med undantag för upphandlingar på över 10 miljoner euro, men användningen av analyser betonas som en del av en omsorgsfull planering.

Enligt förslaget kan marknadsanalyser avse antingen en enskild upphandling eller en analys av flera upphandlingar eller en marknadsanalys. I den detaljerade motiveringen av paragrafen finns allmänna exempel på marknadsanalyser och incitament för användning av analysverktyg. Den upphandlande enheten bestämmer dock fortfarande om användning av marknadsanalyser och hur de utförs.

4.1.1.2 Ny konkurrensutsättning om endast ett anbud lämnas

Enligt regeringsprogrammet tas det in en princip om skyldighet att genomföra en ny konkurrensutsättning i upphandlingslagen, om endast en anbudsgivare deltar i konkurrensutsättningen som överstiger EU-tröskelvärdet i öppet förfarande. Avvikelse från denna kan göras endast av synnerligen vägande skäl. Det bör dessutom säkerställas att konkurrensutsättningen är ekonomiskt fördelaktigt totalt sett. Skyldighet att konkurrensutsätta en upphandling på nytt föreligger dock inte om den upphandlande enheten har gjort en marknadsanalys. Skyldigheten att ordna en ny konkurrensutsättning är tillämplig endast på det oftast använda öppna förfarandet. Vid till exempel förhandlat förfarande och konkurrenspräglad dialog för den upphandlande enheten dialog med dem som deltar i förfarandet. Skyldigheten att konkurrensutsätta samma upphandling på nytt gäller endast en gång.

När det gäller skyldigheten att konkurrensutsätta en upphandling på nytt föreslås det i propositionen att upphandlingslagens 125 §, som gäller avbrytande av upphandlingsförfarandet, ska ändras. Då kan den upphandlande enheten ändra anbudsförfrågan efter behov för att även ta hänsyn till marknadens förutsättningar att delta i anbudsförfarandet.

Skyldigheten att enligt regeringsprogrammet konkurrensutsätta en upphandling på nytt när endast ett anbud har lämnats i anbudsförfarandet beaktas i upphandlingslagen som en del av de andra aspekterna som rör beredning av upphandlingen. Samtidigt beaktas karaktären hos olika upphandlingsförfaranden, genomförandet av marknadsanalyser, uppdelningen av upphandlingar i delar, användningen av olika utvärderings- och analysverktyg och andra liknande aspekter, med vilka den upphandlande enheten har försökt noggrant granska utbudet i förväg och bereda konkurrensutsättningen.

4.1.1.3 Bedömning av upphandlingsmodellens lämplighet

Enligt regeringsprogrammet ska upphandlande enheter åläggas att analysera upphandlingar på mer än 10 miljoner euro för att bedöma upphandlingsmodellens lämplighet och estimerade kostnaderna.

Vid bedömningen av den mest kostnadseffektiva produktionsmetoden för en upphandling kan den upphandlande enheten till exempel avgöra om den ska producera tjänsten själv eller köpa tjänsten en anknuten enhet eller genom att konkurrensutsätta den på marknaden. Ett alternativ kan också vara att använda en inköpscentrals kontrakt eller att genomföra upphandlingen genom samarbete mellan kommuner eller välfärdsområden.

Skyldigheten att bedöma upphandlingsmodellens lämplighet kan genomföras genom att en skrivning om detta fogas i ett nytt 2 mom. i 65 § i lagen. Skyldigheten att analysera upphandlingar kan genomföras som ett led i den övergripande upphandlingsberedningsprocessen, med beaktande av den marknadsundersökning som genomförts, en eventuell uppdelning av upphandlingen i delar och andra motsvarande åtgärder.

Vid större eller mer krävande upphandlingar analyserar upphandlande enheter redan i dag olika alternativ och bedömer hur olika krav påverkar kostnaderna för upphandlingen.

Upphandlingens kostnadseffektivitet och uppnåendet av målen påverkas också av vilken typ av kontrakt som används och dess villkor.

4.1.1.4 Uppdelning av upphandlingar i delar

Enligt regeringsprogrammet ändras upphandlingslagen så att man endast av särskilda skäl kan låta bli att dela upp en upphandling som överstiger EU-tröskelvärdet. Därtill möjliggörs överklagande av ett beslut. Genom uppdelning av upphandlingar i mindre helheter blir det möjligt också för små och medelstora företag att delta i konkurrensutsättningar. På detta sätt kan man så flexibelt som möjligt utnyttja olika lösningar som olika tjänsteproducenter erbjuder.

I 75 § i upphandlingslagen föreskrivs om uppdelning av upphandlingar i delar. Det föreslås att nuläget för nationella upphandlingar som underskrider EU:s tröskelvärde ska bevaras och att uppdelning av upphandlingar fortfarande ska vara frivillig. Vid behov kan uppdelningen av upphandlingar också styras och främjas till exempel genom ägarstyrning av upphandlande enheter, annan rådgivning till upphandlande enheter och som en del av åtgärdsprogrammet för offentlig upphandling.

I regel ska upphandlingar som överstiger EU:s tröskelvärde alltid konkurrensutsättas på ett sätt som gör det möjligt för även mindre företag att delta i anbudsförandet. Avvikelse från detta kan endast ske av en motiverad orsak.

En upphandlande enhet kan låta bli att dela upp en upphandling, om detta inte är möjligt till exempel på grund av upphandlingens karaktär eller risker relaterade till uppdelning. En upphandling behöver inte heller delas upp, om syftet är att uppnå volymfördelar genom centralisering av upphandlingen eller att attrahera större företag eller utländska anbudsgivare.

Regeringsprogrammet uppmuntrar också till centralisering av upphandlingar, dvs. öka gemensam upphandling. Enligt regeringsprogrammet styrs kommunerna och välfärdsområdena att i större utsträckning än för närvarande utnyttja gemensam upphandling. En mer utbredd användning av gemensam upphandling som genomförs av upphandlande enheter är ett motiverat sätt att förbättra effektiviteten vid offentlig upphandling. Samtidigt gäller det att notera skrivningen om innehav i anknutna enheter i regeringsprogrammet ökar antalet anknutna enheter och minskar deras upphandlingsvolym, vilket skapar nya möjligheter i synnerhet för små och medelstora företag.

Dessutom ökas transparensen i upphandlingsplaneringen genom att den upphandlande enheten åläggs en skyldighet för upphandlingar som överstiger EU:s tröskelvärden att i rapporten om upphandlingsförandet, upphandlingsbeslutet och upphandlingsdokumenten motivera hur den har genomfört beredningen av upphandlingen i respektive upphandlingsförande. Det föreslås att upphandlingslagens 146 § ska kompletteras så att besvär inte får anföras över en beskrivning av beredningen av en upphandling.

4.1.2 Begränsning av innehav i anknutna enheter

Enligt regeringsprogrammet förbättrar regeringen den offentliga sektorns och de offentliga upphandlingarnas effektivitet och stärker den regionala livskraften och förutsättningarna för företagande genom att begränsa den offentliga sektorns möjligheter att anlita anknutna enheter för sådana stödtjänster för vilka det finns en fungerande marknad, såsom städning,

ekonomiadministration, catering och IKT. Upphandlande enheters möjlighet att kringgå upphandlingslagen med hjälp av anknutna enheter minskas genom att begränsa anlitande av anknutna enheter. Enligt propositionen ska till upphandlingslagens 15 § fogas ett krav på minimi innehav i anknutna enheter som anlitas. Ändringen beaktar skrivningen om att förbättra den offentliga sektorns effektivitet samt förutsättningarna för regional livskraft och företagande i statsminister Petteri Orpos regeringsprogram.

Enligt regeringsprogrammet bör man genom lagstiftning och intensifierad tillsyn ingripa i kringgåendet av upphandlingslagens bestämmelser genom användning av in anknutna enheter. Lagstiftningen utformas på ett sätt som även i fortsättningen gör det möjligt att ordna kommunernas och välfärdsområdenas uppgifter i bolagsform när detta inte snedvrider konkurrensen, samt på ett sätt som tryggar försörjningsberedskapen, patientsäkerheten, de språkliga rättigheterna eller andra motsvarande omständigheter av centralt allmänt intresse. I regeringsprogrammet konstateras också att offentligt ägda anknutna enheter i bolagsform, dvs. inhouse-bolag, har under de senaste åren blivit vanligare inom kommunerna och de nya välfärdsområdena. Även om inhouse-bolag i bästa fall är en flexibel och effektiv del av den offentliga förvaltningen, kan utvecklingen utgöra ett problem när en aktör inom den offentliga sektorn är verksam på marknaden och konkurrerar med företag som påverkas av den risk företagande innebär.

I enlighet med regeringsprogrammet blir villkoret för anlitande av anknutna enheter ett minimi innehav på 10 procent i gemensamt ägda anknutna enheter. Detta syftar till att öka konkurrensen och kostnadseffektiviteten vid upphandling. Ett undantag från kravet på minimi innehav kunde införas för sådana anknutna enheter som har grundats för att tillhandahålla lagstadgade tjänster och vars omsättning är mindre än en miljon euro om året. Det är dessutom möjligt att avvika från bestämmelsen om det föreskrivs om det i annan lagstiftning. Avsikten är till exempel att föreskriva om undantag för avfallsbranschen i avfallslagen. Undantag är också möjliga för sådana statsägda anknutna enheter som sörjer för kritiska funktioner och för vilka undantaget regleras genom en speciell lag. Ett exempel är CSC – IT-centret för vetenskap, om vilket undervisnings- och kulturministeriet bereder en lag (OKM009:00/2021).

När det gäller kostnadseffektivitet konstaterar regeringsprogrammet att lagstiftningen skärps så att upphandling av anknutna enheter kan göras endast när det är totalekonomiskt mer fördelaktigt än de alternativ som finns på marknaden eller när någon annan omständighet av centralt allmänt intresse inverkar. Skrivningen om kostnadseffektivitet gäller i första hand kommunernas och välfärdsområdenas ekonomi och den relaterade rapporteringen. Dessa mål enligt regeringsprogrammet kommer dock i första hand att främjas med hjälp av lagen om upphandlingsinformation, som bereds vid finansministeriet, samt delvis genom genomförandet av skrivningen om minimi innehavet på 10 procent i anknutna enheter.

Ovannämnda skrivningar om upphandlingslagen i regeringsprogrammet bör bedömas som en helhet när det gäller anlitande av anknutna enheter och konkurrensutsättning. Vissa av skrivningarna förutsätter en uttrycklig bestämmelse i upphandlingslagen, medan andra kan genomföras mer ändamålsenligt genom andra styråtgärder. De föreslagna ändringarna gäller i synnerhet bestämmelserna om anknutna enheter i 15 § i upphandlingslagen. Samtidigt föreskrivs om ett stegvist ikraftträdande för anlitande av anknutna enheter och avslutande av befintliga kontrakt.

4.1.3 Försörjningsberedskap och säkerhet samt upphandling av livsmedel

I propositionen föreslås att skrivningarna om försörjningsberedskap vid offentlig upphandling i regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering ska genomföras. Enligt regeringsprogrammet utreder regeringen behovet av och möjligheterna att revidera den allmänna lagstiftningen om offentlig upphandling inom ramen för EU-lagstiftningen så att försörjningsberedskapsbehoven beaktas i tillräcklig utsträckning.

Regeringsprogrammet innehåller också skrivningar om utveckling av livsmedelsupphandlingen för att förbättra primärproducenternas ställning och balansera livsmedelskedjan. Enligt regeringsprogrammet ställer sig regeringen bakom slutrapporten från den parlamentariska gruppen för bedömning av jordbrukets resultat- och utvecklingsutsikter och inleder omedelbara åtgärder för att genomföra gruppens förslag, så att primärproducentens ställning och balansen inom hela livsmedelskedjan utvecklas i en rättvisare riktning. De mest centrala åtgärderna är att se över och ändra livsmedelsmarknadslagen, konkurrenslagen och upphandlingslagen och att förbättra livsmedelsmarknadsombudsmannens rätt att få information.

Primärproducenternas förhandlingsposition ska förbättras genom att statistik som beskriver kostnaderna i de olika delarna av livsmedelskedjan görs allmänt tillgänglig och genom att införandet av kostnadsindex mellan parterna i enlighet med livsmedelsmarknadsombudsmannens förslag främjas utan att avtalsfriheten kränks.

Enligt avsnitt 4.1 i Maka-rapporten, som regeringsprogrammet hänvisar till, inrättas i början av regeringsperioden lagberedningsprojekt för att se över livsmedelsmarknadslagen, konkurrenslagen och upphandlingslagen i syfte att utveckla livsmedelskedjan och stärka primärproduktionens position. I Maka-rapporten konstateras dessutom följande: ”I livsmedelskedjan är offentlig upphandling en central part, som inom ramen för konkurrensutsättningsreglerna avsevärt kan påverka upphandlingarnas hållbarhet. Det gäller att granska den finländska livsmedelskedjan ställning inom offentlig upphandling på nytt till exempel avseende produkter som producerats i förhållanden som inte når upp till EU-lagstiftningens miniminivå. Dessutom bör även förfarandena kring villkoren om kontraktets längd och justering granskas.

Målen för livsmedelssäkerheten och försörjningsberedskapen enligt regeringsprogrammet kan bäst främjas och styras med de metoder som nämns ovan i beskrivningen av nuläget. Till exempel är det viktigt att beakta oförutsedda förändringar i omständigheter och krissituationer i kontraktspriserna i vissa situationer, och de baserar sig främst på förhandlingar och avtalsvillkor mellan avtalsparterna. Mer detaljerad reglering av avtalsvillkor ingår inte i upphandlingslagen, men frågan bör beaktas till exempel som en del av uppdateringen av JYSE-villkoren. Vid upphandling kan parterna också använda omfattande och detaljerade instruktioner från olika instanser.

Målet att öka försörjningsberedskapen för livsmedel enligt regeringsprogrammet kan beaktas i upphandlingslagens mål, förutsatt att motiveringarna till lagen ytterligare specificerar olika sätt att beakta livsmedelssäkerheten samt försörjningsberedskaps- och säkerhetsaspekter. Som en del av kvalitetskraven för livsmedelssäkerhet kan till exempel även djurens hälsa och välbefinnande beaktas. Som en del av kvalitetskraven för försörjningsberedskap kan även beredskap för exempelvis tillgången till livsmedel och sårbarheter i logistikkedjan beaktas.

Ordalydelsen i den gällande lagens 2 § 1 mom. förtydligas genom att till momentet foga ett kostnadseffektivitetsmål. Enligt det nya 1 mom. i upphandlingslagen ska de upphandlande enheterna sträva efter att ordna och planera sin upphandling så att den kan genomföras på ett så

kostnadsekonomiskt och högkvalitativt sätt som möjligt genom att utnyttja befintliga konkurrensförhållanden och med beaktande av miljöaspekter och sociala aspekter.

Om det vid en upphandling enligt upphandlingslagen ställs krav på en anbudsgivare, sökande eller underleverantör avseende försörjningsberedskap, informationssäkerhet eller andra säkerhetsaspekter, ska de anges i anbudsfrågan eller upphandlingsannonsen, och de dokument med vilka kraven verifieras ska anges. Ett krav som gäller försörjningsberedskap kan till exempel vara att anbudsgivaren kan visa att den kan uppfylla försörjningsberedskapskraven i upphandlingsannonsen eller anbudsfrågan när det gäller leveranskedjans struktur och läge samt ge en försäkran om att eventuella förändringar i leveranskedjan under kontraktstiden inte förhindrar uppfyllandet av dessa krav. Vid behov kan anbudsgivarens åtagande kräva att anbudsgivaren eller dennes underleverantör påvisar att den kan inrätta eller upprätthålla den kapacitet som krävs för att bemöta den upphandlande enhetens ytterligare behov i krissituationer i enlighet med separat avtalade villkor. Åtagandet kan även kräva underhåll, modernisering eller anpassning av kapaciteten och att leverantören informerar om alla förändringar som påverkar genomförandet av upphandlingen.

I vissa situationer kan en upphandlande enhet vid upphandling även tillämpa lagen om offentlig försvars- och säkerhetsupphandling, den nationella cybersäkerhetslagen (124/2025), som baserar sig på det nya cybersäkerhetsdirektivet och nya 4 a kap. i informationshanteringslagen (lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen 906/2019) till den del som den upphandlande enheten omfattas av deras tillämpningsområde. Om det i samband med en upphandling överlämnas, utarbetas eller annars hanteras *säkerhetsklassificerade handlingar* kan den upphandlande enheten enligt 41 § i lagen om offentlig försvars- och säkerhetsupphandling ställa sådana krav på anbudsgivarna när det gäller informationssäkerhet som är nödvändiga för att de skyldigheter som föreskrivs för en myndighet ska kunna fullgöras. Dessutom kan den upphandlande enheten be anbudsgivaren lämna utfästelser.

När det gäller säkerhetsaspekter kan man vid bedömningen av behovet att precisera upphandlingslagen även hänvisa till direktivet om försvars- och säkerhetsupphandling, som också kan tillämpas på icke-militär säkerhet. I ingressen till direktivet om försvars- och säkerhetsupphandling (skäl 8–12) konstateras bland annat att försvars- och säkerhetsutrustning är av avgörande betydelse för medlemsstaternas säkerhet och suveränitet. Således är upphandlingar av försvars- och säkerhetsprodukter och -tjänster ofta känsliga. Därför ställer direktivet särskilda krav i synnerhet på försörjningstrygghet och informationssäkerhet. I ingressen påpekas att även om dessa krav gäller särskilt för inköp av krigsmateriel, gäller de även vissa särskilt känsliga inköp på det icke-militära säkerhetsområdet. Vid upphandling kan den upphandlande enhetens behov beaktas under produktens hela livslängd, dvs. forskning och utveckling, industriell utformning, tillverkning, reparation, modernisering, ändring, underhåll, logistik, utbildning, testning, återkallande och bortskaffande. Dessa skeden inbegriper exempelvis studier, utvärdering, lagring, transport, integrering, underhåll, demontering, förstörelse och alla övriga åtgärder som vidtas efter det ursprungliga utformandet.

I direktivet om försvars- och säkerhetsupphandling hänvisas också till informationssäkerhet: för att säkerställa informationssäkerhet kan upphandlande enheter särskilt kräva ett åtagande av både leverantörer och underleverantörer att de skyddar sekretessbelagda uppgifter mot obehörig åtkomst samt ger tillräckligt med information om sin förmåga att göra detta. Om ett gemenskapssystem saknas om informationssäkerhet måste de upphandlande enheterna eller medlemsstaterna definiera dessa krav i enlighet med sina nationella lagar och andra bestämmelser. När det gäller försörjningstrygghet konstateras att detta kan innebära många olika krav, inklusive exempelvis företagsinterna bestämmelser mellan dotterbolag och

moderbolag när det gäller immateriella rättigheter eller tillhandahållande av viktiga tjänster, underhåll och översyn för att säkerställa stöd för inköpt utrustning under dess hela livscykel.

På grund av förändringarna och spänningarna i den globala politiken under senare år måste frågor som rör försörjningsberedskap och säkerhet bedömas i allt högre grad, även vid konventionell upphandling. Till exempel vid upphandlingar av informationssystem är det nödvändigt att bedöma cybersäkerheten mer omfattande på längre sikt. För närvarande finns det inte motsvarande bestämmelser om säkerhet i upphandlingslagen som i lagen om offentlig försvars- och säkerhetsupphandling. För upphandlande enheter är det dessutom oklart om de kan utnyttja lagen om offentlig försvars- och säkerhetsupphandling vid konkurrensutsättning av säkerhetskritiska upphandlingar (se t.ex. MAO 27/2024).

Europeiska kommissionen har till exempel i sitt ställningstagande till en rapport av Europeiska revisionsrätten (2023:28) från den 4 december 2023 konstaterat att ekonomiska recessioner under de senaste tio åren avsevärt har påverkat marknader, orsakat störningar i leveranskedjor och minskat många ekonomiska aktörers möjligheter att lämna tillförlitliga anbud i offentliga anbudsförfaranden.

Enligt kommissionen har flera nya sektorsspecifika rättsliga initiativ gett EU:s system för offentlig upphandling ett nytt fokus, vilket ger det status som ett ekonomiskt verktyg för att stödja resiliensen och hållbarheten i EU:s ekonomi. Syftet med dessa initiativ är att införa skyldigheter för offentliga inköpare att bedöma anbudens bidrag till hållbarhet och resiliens.

Det föreslås att det till upphandlingslagens 71 § fogas ett nytt 4 mom., som förtydligar att den upphandlande enheten får i beskrivningen av föremålet för upphandlingen ställa sådana villkor avseende säkerhet och beredskap genom vilka det kan säkerställas att en produkt, tjänst eller entreprenad som upphandlas finns tillgänglig, fungerar och kan användas störningsfritt för föremålet för upphandlingen under hela dess livscykel.

4.1.4 Upphandlingar av social- och hälsovårdstjänster

I avsnitt 2.4 Reformen av social- och hälsovårdstjänsterna i regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering konstateras bland annat att de särskilda behoven hos personer med funktionsnedsättning och servicens kontinuitet tillgodoses inom ramen för bestämmelserna i upphandlingslagen och att möjligheterna till skräddarsydda direktupphandlingar beaktas. Med hänvisningen till upphandlingslagen avses i synnerhet direktupphandling i särskilda situationer, vilket 110 § i upphandlingslagen möjliggör.

Skrivningen i regeringsprogrammet om att tjänsternas kontinuitet ska beaktas i livslång service genomförs enligt villkoren i lagstiftningen om service till äldre personer och personer med funktionsnedsättning samt den övriga speciallagstiftningen. Den nya lagen om funktionshinderservice trädde i kraft den 1 januari 2025. Avsikten är också att revidera lagen om ordnande av social- och hälsovårdstjänster. Vid behov kan bestämmelsen om beaktandet av kvaliteten och tjänsternas kontinuitet i 108 § i upphandlingslagen beaktas mer exakt i lagstiftning för vars beredning social- och hälsovårdsministeriet ansvarar. Upphandlingslagens 110 § ändras inte men flyttas till bestämmelserna om upphandlingsförfaranden i 100 §.

Upphandlingslagen stiftades före den gällande lagstiftningen om välfärdsområdena. Upphandlingslagen, som trädde i kraft 2017, kompletterades bestämmelser om beaktande av kvalitet för att styra konkurrensutsättningen av social- och hälsovårdstjänster som kommunerna ansvarade för. I dag bildar välfärdsområdena en mer omfattande helhet än kommunerna, och de

har i allmänhet bättre resurser och kompetens också när det gäller beaktande av kvalitet enligt social- och hälsovårdslagstiftningen.

Bestämmelserna om kvalitetskriterier för social- och hälsovårdstjänster som välfärdsområdena köper och kraven på deras producenter i 3 kap. i lagen om ordnande av social- och hälsovård (612/2021) är mycket mer detaljerade och omfattande än bestämmelserna i upphandlingslagen. Därför föreslås det att bestämmelserna i 12 kap. i upphandlingslagen ska upphävas i sin helhet med undantag för bestämmelserna om direktupphandling i särskilda situationer som flyttas till lagens 100 §. På konkurrensutsättning av social- och hälsovårdstjänster samt särskilda tjänster som fortfarande hör till upphandlingslagens tillämpningsområde tillämpas bestämmelserna i 11 kap. i upphandlingslagen.

4.1.5 Öppen och ansvarsfull upphandling samt bekämpning av grå ekonomi

Den föreslagna ändringen ökar upphandlande enheters utredningsskyldighet när det gäller obligatoriska lämplighetskrav. I propositionen föreslås att grovt bokföringsbrott enligt 30 kap. och grov miljöförstöring och grovt naturskyddsbrott enligt 48 kap. i strafflagen läggs till som obligatoriska grunder för uteslutning av sökande och anbudsgivare i 80 § 2 mom. i upphandlingslagen. Samtidigt förtydligas den gällande upphandlingslagen avseende byte av underleverantörer och resursenheter.

Förslaget förtydligar grunderna för uteslutning av underleverantörer och resursenheter när det gäller upphandlingslagens 80 § 3–5 mom. samt 78 § som gäller byte av underleverantörer och 92 § 3 mom. som gäller resursenheter. De föreslagna ändringarna bidrar också till att bekämpa miljöbrott och grå ekonomi.

Enligt regeringsprogrammet sanktioneras direktupphandling och underlåtenhet att lämna en obligatorisk anmälan om avtalsändring. Sådana direktupphandlingar som inte är förenliga med 40 och 41 § har ansetts vara problematiska också med tanke på offentliga upphandlingars öppenhet. Ändringen av annonseringen om upphandlingar främjar i synnerhet direktupphandlingarnas transparens. Ändringen av annonseringen bidrar dessutom till att uppnå regeringsprogrammets mål att förbättra offentligheten när det gäller kommunernas och välfärdsområdenas ekonomiska uppgifter, såsom uppgifter om inköpsfakturor. Ändringen av 101 §, som gäller annonsering om nationella upphandlingar, förtydligar oklarheter i annonseringen om nationella upphandlingar.

4.1.6 Tillsyn över upphandlingar

Ändringen stärker tillsynen över upphandlingar i enlighet med skrivningen i statsminister Petteri Orpos regeringsprogram. Propositionen utvidgar Konkurrens- och konsumentverkets möjlighet att göra en framställning till marknadsdomstolen om att en ogiltighetspåföljd ska bestämmas, en påföljdsavgift ska bestämmas, kontraktperioden ska förkortas eller upphandlingsbeslutet ska upphävas utöver ogiltighetspåföljden när det gäller byggtreprenader enligt 25 § 1 mom. 2 punkten i upphandlingslagen, om det är fråga om direktupphandling utan laglig grund.

Dessutom korrigeras vissa andra tekniska fel och brister.

5 Propositionens huvudsakliga konsekvenser

5.1 Konsekvensbedömningsmaterial

Vid konsekvensbedömningen har använts utredningar som nämns i avsnitt 1.2 och utlåtanden om arbetsgruppens betänkande.

I Finland ordnas årligen cirka 12 000 offentliga upphandlingar enligt upphandlingslagen, och medianen för inlämnade anbud per upphandling är tre. Det motsvarar cirka 36 000 anbud om året. Enligt Konkurrens- och konsumentverket deltar 15 000–20 000 företag årligen i offentliga upphandlingar.

5.2 De mest centrala ekonomiska konsekvenserna

Förberedelse av upphandlingar

Enligt Konkurrens- och konsumentverket skulle de föreslagna ändringarna av förberedelser av upphandlingar öka antalet anbud i konkurrensutsättningar som tidigare fått ett anbud med 0,5 anbud, vilket innebär årliga besparingar på cirka 39–65 miljoner euro, om upphandlande enheter till följd av lagändringar börjar använda marknadsanalys i större utsträckning. Konkurrens- och konsumentverket uppskattar enligt en mer försiktig bedömning att om reformen resulterar i till exempel 0,1 fler anbud så uppgår den årliga besparingen till cirka 12–22 miljoner euro. I uppskattningen beaktas inte att reformen också kan leda till att konkurrensutsättningar som normalt får två eller tre anbud eller en del av dem även kan få fler anbud.

Ändringarna relaterade till förberedelse av upphandlingar, i synnerhet obligatorisk marknadsanalys i upphandlingar värda över 10 miljoner euro skyldigheten att ordna ny konkurrensutsättning om endast ett anbud lämnas och förutsättningarna uppfylls medför administrativa kostnader för upphandlande enheter.

Kommissionen har utrett kostnaderna för anbudsförfaranden och deltagande i dem i anslutning till reformen av upphandlingsdirektivet. Enligt kommissionens utredning, som offentliggjordes i oktober 2025, är upphandlande enheters direkta kostnader för anbudsförfaranden vid upphandlingar som överstiger EU-tröskelvärdet 6 000 euro i genomsnitt, medan de direkta kostnaderna för anbudsgivare är 11 400 euro i genomsnitt³¹. Enligt en utredning³², som beställdes av arbets- och näringsministeriet 2010, var kostnaden för en upphandling 2010 i genomsnitt cirka 3 800 euro.

Den arbetsbörda som en förnyad konkurrensutsättning medför uppskattas inte motsvara arbetsbördan för en helt ny konkurrensutsättning. Utgående från den ovannämnda utredningen för arbets- och näringsministeriet kan kostnaden för en förnyad konkurrensutsättning grovt sett ligga kring 2000–3200 euro, vilket i dagens penningvärde motsvarar 2700–4300 euro. Eftersom

³¹ European Commission Staff working document Evaluation of Directive 2014/23/EU on Concessions, Directive 2014/24/EU on Public Procurement and Directive 2014/25/EU on Utilities, Brussels 14.10.2025 SWD(2025) 332 final.

³² Tiirikainen, Sami & muut (2010): Selvitys yrityksille ja hankintayksiköille aiheutuvista hallinnollista kustannuksista – julkiset hankinnat. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Kilpailukyky, 10/2010. <https://tem.fi/documents/1410877/2395713/Selvitys-yrityksille-aiheutuvista-hallinnollisista-kustannuksista-Julkiset-hankinnat.pdf/4c82250f-1877-42b3-96c6-d71bf925f0e1/Selvitys-yrityksille-aiheutuvista-hallinnollisista-kustannuksista-Julkiset-hankinnat.pdf?t=1461241570000>

det årligen ordnas cirka 1 100 upphandlingar som understiger 10 miljoner euro och som överstiger EU-tröskelvärdet, är den administrativa kostnaden för upphandlande enheter på grund av förnyad konkurrensutsättning grovt sett 3–5 miljoner euro.

Skyldigheten att utföra marknadsanalys vid upphandlingar värda över 10 miljoner euro gäller ett par hundra upphandlingar om året enligt uppgifter från Hilma. Kostnaderna för marknadsanalyser varierar avsevärt, men i allmänhet uppgår de från några tusen till några tiotusen euro. Således kan de totala kostnaderna för marknadsanalyser vid upphandlingar värda mer än 10 miljoner euro grovt uppskattas vara 2–6 miljoner euro om året. I många upphandlingar utförs marknadsanalyser i vilket fall som helst, och för deras del uppstår inga nya kostnader.

Det är inte känt i vilken utsträckning marknadsanalyser används i dag. Om man uppskattar att marknadsanalys i dag används i cirka 50–75 procent av stora upphandlingar, är förslagets kostnadsinverkan, om marknadsanalys används i 100 procent av stora upphandlingar, 0,5–3 miljoner euro om året.

Kravet på minimiinnehav i anknutna enheter

Enligt PricewaterhouseCoopers uppskattning är förändringskostnaderna för företag inom IKT och informationsförvaltning samt allmän förvaltning och ekonomiadministration cirka 30 procent av omsättningen för de företag som är föremål för förändringen. Detta innebär en kostnad på cirka 450 miljoner euro. Avfallshanteringstjänster ingår inte i denna siffra, och deras andel är kalkylmässigt cirka 40 miljoner euro. Det är värt att notera att kostnadskalkylen ovan även avsevärt kan överdriva förändringskostnaderna för bolag som inte tillhandahåller stora IKT-system för sina ägare. Förändringskostnaderna för sådana bolag har inte estimerats. För upphandlande enheter uppstår dessutom en del förändringskostnader även utan den föreslagna lagändringen då visstidskontrakt förnyas.

Enligt Konkurrens- och konsumentverket medför den ökade konkurrensen till följd av lagändringen av minimiinnehavet årliga besparingar på cirka 37–74 miljoner euro för den offentliga sektorn. Sju år senare är besparingarna 185–370 miljoner euro, eftersom besparingarna väntas börja flyta in cirka två år efter lagändringens ikraftträdande. Enligt Konkurrens- och konsumentverket ökar ändringen de upphandlande enheternas årliga konkurrensutsättningskostnader med några miljoner³³ euro.

Enligt uppskattningen skulle reformens återbetalningstid för den offentliga ekonomin vara 8–14 år. Med detta avses den tid under vilken de upphandlande enheterna täcker förändringskostnaderna med besparingar till följd av den ökade konkurrensen. Uppskattningen av förändringskostnaderna är dock i hög grad förknippad med osäkerhet. Det är dessutom möjligt att återbetalningstiden blir kortare, om förändringskostnaderna blir mindre än uppskattat. På motsvarande sätt kan en situation där anknutna enheters verksamhet inte frigörs på marknaden utan aktörerna endast bildar allt mindre anknutna enheter leda till att konsekvenserna av ändringen för de offentliga finanserna blir permanent negativa. Det är sannolikt att en del av verksamheten övertas av marknaden och en del av mindre anknutna enheter. I uppskattningen av återbetalningstiden beaktas inte andra dynamiska och indirekta fördelar som en ökad konkurrens medför eller fördelar som till exempel anknyter till brytandet av eventuella leverantörslös. Sådana fördelar förkortar den uppskattade återbetalningstiden.

³³ De årliga konkurrensutsättningskostnaderna uppskattas vara mindre än 7 miljoner euro.

Sammandrag

Uppskattning av de viktigaste kostnadskonsekvenserna för upphandlande enheter avseende upphandlingsplanering och kravet på minimiinnehav i anknutna enheter.

Tabell 2:

Författningsändring	Administrativa kostnader	Besparingar (konkurrensfördelar)
Förberedelse av upphandlingar	Förnyad konkurrensutsättning: 2–4 miljoner euro om året Marknadsanalys: 0,5–3 miljoner euro om året	39–65 miljoner euro om året; med måttligare antaganden 12–22 miljoner euro om året*
Kravet på minimiinnehav i anknutna enheter	Engångseffekt på cirka 410 miljoner euro*	37–74 miljoner euro om året efter två år från lagändringen*
	Konkurrensutsättningskostnader: framöver en ökning med mindre än 7 miljoner euro om året*	

* Konkurrens- och konsumentverkets uppskattning.

Dessutom gäller det att beakta att om undantaget för avfallshanteringen inte genomförs ökar förändringskostnaderna med cirka 40 miljoner euro och konkurrensfördelarna med cirka 2–4 miljoner euro om året.

Tabellen ovan visar kostnadernas variationsintervall baserade på olika antaganden. Det gäller att notera att PricewaterhouseCoopers uppskattning av förändringskostnaderna baserar sig på antagandet att lagändringen resulterar i omfattande omstruktureringar av anknutna enheter. I praktiken innebär detta att en stor del av de anknutna enheternas affärsverksamhet utsätts för konkurrens på marknaden. Då är det sannolikt att även konkurrensfördelarna realiserar enligt det uppskattade variationsintervallet. Om det dock går så att affärsverksamhet inte utsätts för konkurrens i den förväntade utsträckningen blir både förändringskostnaderna och konkurrensfördelarna mindre än uppskattat.

Likasa är variationsintervallen för de uppskattade kostnaderna för förberedelse av upphandlingar kopplade till varandra. De fördelar som förändringarna blir begränsade, om de upphandlande enheterna inte utnyttjar de möjligheter som förberedelserna av upphandlingarna medför för att öka konkurrensen. Då ligger kostnaderna sannolikt närmare den nedre än den övre gränsen för variationsintervallet.

5.3 Förberedelse av upphandlingar

Syftet med helheten som gäller förberedelse av upphandlingar är att öka utnyttjandet av marknadsanalyser och styra upphandlande enheter att upprätta sådana anbudsfrågor som ökar konkurrensen vid offentlig upphandling jämfört med nuläget. Helheten uppmuntrar till större utnyttjande av marknadsanalyser. Den omfattar uppdelning av upphandlingar som

överskrider EU-tröskelvärdet i delar samt avbrytande och ny konkurrensuppsättning av upphandlingar som i öppet förfarande endast fått ett anbud, om ingen marknadsanalys har utförts.

Förslaget väntas öka dialogen mellan företag och upphandlande enheter, undanröja hinder för deltagande i konkurrensuppsättningar och förbättra företagens möjligheter att delta i konkurrensuppsättning av offentliga upphandlingar.

Den föreslagna regleringen av förberedelser av upphandlingar kan öka upphandlande enheters administrativa börda och kostnader. Det är dessutom möjligt att de föreslagna ändringarna kommer att förlänga upphandlingsprocessen och eventuellt öka mängden besvär över upphandlingar. Även i dag används marknadsanalys och detaljerad marknadsdialog relativt allmänt, men målet för regleringen är att öka användningen av dem. För att en upphandlande enhet ska få mer relevant information för upprättande av anbudsförfrågan och undvika eventuellt avbrytande av upphandlingen och ny konkurrensuppsättning är det värt att utföra marknadsanalyser. Eftersom det inte finns information om i vilken utsträckning marknadsanalyser utnyttjas, är det oklart hur mycket den föreslagna regleringen skulle öka användningen av marknadsanalyser och antalet anbud jämfört med nuläget.

Även om marknadsanalyser blir vanligare är det sannolikt att de inte kommer att användas i alla upphandlingar. Eftersom marknadsanalyser är frivilliga och informella, är risken att ett enda inlämnat anbud får avslag trots att anbudet skulle vara förenligt med anbudsförfrågan och även i övrigt godtagbart. Det är sannolikt att företagen inte alltid vet om en marknadsanalys har gjorts. Dessutom har anbudsgivare i andra medlemsstater inte alltid motsvarande åtkomst till marknadsanalyser som inhemska anbudsgivare.

5.3.1 Konsekvenser av förberedelse av upphandlingar för samhällsekonomin och de offentliga finanserna

I Konkurrens- och konsumentverkets forskningsrapport (9/2023) analyserades olika faktorer som kan påverka konkurrensens omfattning vid offentlig upphandling. Enligt rapporten kan ett ökat antal anbud i bästa fall leda till besparingar på hela 150 miljoner euro. Detta förutsätter att även alla andra metoder för att öka konkurrensen enligt rapporten genomförs. Som metoder för att öka konkurrensen nämns bland annat en tillräckligt lång tidsfrist för inlämnande av anbud och beaktande av säsonger (undvikande av semesterperioder), genomtänkta upphandlingsannonser, bättre information om kommande upphandlingar och heltäckande marknadsdialog. Besparingarna av de här föreslagna ändringarna av förberedelser av upphandlingar uppskattas dock uppgå till högst 65 miljoner euro.

Enligt en utredning av sparmöjligheter vid upphandling som finansministeriet låtit utföra (Pyökkönen et al. 2023) kan införandet av sparmetoderna enligt denna proposition öka upphandlingarnas transaktionskostnader något. I förhållande till hela den offentliga ekonomin är dessa kostnader sannolikt endast en liten del av de besparingar som kan uppnås genom dessa åtgärder.

Enligt flera studier medför en ökad konkurrens besparingar. Besparingarna är störst när konkurrensen ökar i upphandlingar som i dag endast får ett anbud. Enligt Konkurrens- och konsumentverket kan besparingen till följd av ett extra anbud vara cirka 6–11 procent av upphandlingens värde³⁴. Enligt Konkurrens- och konsumentverket finns det

³⁴ Titl 2025, Kilpailu- ja kuluttajavirasto: Policy Brief 1/2025.

konkurrenspotential i de flesta offentliga upphandlingar även inom sektorer där det i dag råder brist på konkurrens.³⁵ Enligt remissvaren finns det dock upphandlingar som saknar konkurrenspotential och som inte kan förbättras genom marknadsanalyser. I dessa fall uppstår inte heller några besparingar.

Marknadsdialog och -analys ökar konkurrensen genom att nya anbudsgivare nås och hinder för inlämnande av anbud undanröjs. I synnerhet hinder för inlämnande av anbud, såsom alltför höga kvalitetskrav, är enligt studien en grundläggande orsak till bristfällig konkurrens.³⁶

Enligt Konkurrens- och konsumentverket ökar de föreslagna ändringarna antalet anbud med 0,5 anbud i konkurrensutsättningar som tidigare fått ett anbud, vilket enligt en grov uppskattning innebär besparingar på cirka 3–5,5 procent jämfört med upphandlingar som endast fått ett anbud. Beloppet av upphandlingar som årligen överstiger EU-tröskelvärdet i Finland är okänt. Enligt uppskattningar är värdet på de upphandlingar som överstiger EU-tröskelvärdet och som endast får ett anbud cirka 1,3 miljarder euro. Siffran baserar sig på preliminära upphandlingsvärden enligt upphandlingsannonser, eftersom det utifrån den offentliga sektorns inköpsfaktorer inte kan fastställas vilka upphandlingar som överstigit EU-tröskelvärdet. Siffran omfattar alla upphandlingsförfaranden, även stora upphandlingar som inte kan delas upp i mindre delar, och upphandlingar som inte genomförts genom öppet förfarande.

Enligt ovannämnda antaganden uppgår de årliga besparingarna till cirka 39–65 miljoner euro, om de upphandlande enheterna till följd av lagändringen kommer att utnyttja marknadsanalyser i högre grad. Det ökande antalet anbud och de resulterade besparingarna baserar sig dock på antagandet att de upphandlande enheterna de facto utvecklar sina upphandlingar och undanröjer hinder för deltagande i konkurrensutsättningar. Det är oklart hur detta kommer att realiseras. Konkurrens- och konsumentverket uppskattar enligt en mer försiktig bedömning att om reformen resulterar i till exempel 0,1 fler anbud så uppgår den årliga besparingen till cirka 12–22 miljoner euro.

I uppskattningen beaktas inte att reformen också kan leda till att konkurrensutsättningar som normalt får två eller tre anbud eller en del av dem även kan få fler anbud, vilket också bidrar till besparingarna.

Eftersom det i Finland årligen görs cirka 12 000 offentliga upphandlingar innebär redan en ökning på en enda arbetstimme för den arbetstid som läggs på den offentliga upphandlingen i upphandlande enheter en kostnadsökning på sammanlagt över 0,4 miljoner euro med genomsnittslön för sakkunniga per år, om personalresurserna ökar med en motsvarande mängd. Enligt Konkurrens- och konsumentverkets studie³⁷ är andelen upphandlingar som endast fått ett anbud 14,5 procent, dvs. 6 341 upphandlingar. Av dem är något mindre än 100 upphandlingar värda mer än 10 miljoner euro som inte omfattas av skyldigheten att ordna en ny konkurrensutsättning till följd av obligatorisk marknadsanalys. Dessutom understiger cirka 700 upphandlingar EU-tröskelvärdet, och de omfattas inte av skyldigheten att ordna ny konkurrensutsättning.

³⁵ Kilpailu- ja kuluttajavirasto: Policy Brief 1/2025.

³⁶ <https://www.kuntaliitto.fi/ajankohtaista/2023/hankinta-suomi-kysyi-tarjoajilta-mitka-tekijat-vaikuttavat-tarjouksen>.

³⁷ Konkurrens- och konsumentverkets Tutkimusraportteja 9/2023.

<https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2023-09-tutkimusraportteja-kilpailu-julkisissa-hankinnoissa.pdf>

Enligt kommissionens utredning av upphandlingsdirektiven³⁸ från oktober 2025 är den genomsnittliga kostnaden för ett upphandlingsförfarande som överstiger EU-tröskelvärdet cirka 6 000 euro. Enligt en utredning³⁹ för arbets- och näringsministeriet var kostnaden för en upphandling år 2010 i genomsnitt cirka 3 800 euro, vilket i dagens penningvärde motsvarar cirka 5 000 euro.

Den arbetsbörda som en förnyad konkurrensutsättning medför uppskattas inte motsvara arbetsbördan för en helt ny konkurrensutsättning. Utgående från utredningen för arbets- och näringsministeriet kan kostnaden för en förnyad konkurrensutsättning grovt sett ligga kring 2 000–3 200 euro, vilket i dagens penningvärde motsvarar 2 700–4 300 euro. Eftersom det årligen ordnas cirka 1 100 upphandlingar som understiger 10 miljoner euro och som överstiger EU-tröskelvärdet, är den administrativa kostnaden för upphandlande enheter på grund av förnyad konkurrensutsättning grovt sett 3–5 miljoner euro. Lagändringens inverkan på de upphandlande enheternas kostnader blir sannolikt mindre, om en upphandlande enhet endast till följd av marknadsanalysskyldigheten enligt lagändringen beslutar att utföra en marknadsanalys således undviker skyldigheten att ordna en ny konkurrensutsättning. De faktiska kostnadskonsekvenserna uppskattas vara något mindre och ligga kring 2–4 miljoner euro.

Enligt de uppskattade värdena på upphandlingskontrakt som offentliggjorts via Hilma-systemet är antalet upphandlingskontrakt som överstiger 10 miljoner några hundra om året. Kostnaderna för marknadsanalyser varierar avsevärt, men när det gäller upphandlingar värda mer än 10 miljoner euro uppgår de från några tusen till några tiotusen euro. Om man uppskattar att marknadsanalys i dag används i cirka 50–75 procent av stora upphandlingar, är förslagets kostnadsinverkan, om marknadsanalys används i 100 procent av stora upphandlingar, 0,5–3 miljoner euro om året.

Det gäller att notera att det inte finns några uppskattningar av i vilken utsträckning företagen kommer att delta i marknadsanalyser. Därför kan kostnaderna för företagen inte uppskattas.

5.3.2 Konsekvenser för upphandlande enheters verksamhet

Allmänt

De metoder som föreslås i propositionen för att öka antalet anbud uppmuntrar upphandlande enheter att i högre grad beakta marknaden när upphandlingar planeras. Således främjar de konkurrensen och gör det lättare att lämna anbud.⁴⁰ När dialogen mellan de upphandlande enheterna och marknaderna främjas ökar de upphandlande enheternas kunskap om utbudet på marknaderna rutinerna inom olika sektorer. Då är det också möjligt att undvika onödigt begränsande villkor i anbudsförfaranden. Genom omsorgsfull planering av anbudsförfaranden kan upphandlande enheter öka antalet anbud och konkurrensen vid upphandling.

³⁸ Commission Staff Working Document Evaluation of Directive 2014/23/EU on Concessions, Directive 2014/24/EU on Public Procurement and Directive 2014/25/EU on Utilities [SWD(2025) 332 final] [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2025\)333&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2025)333&lang=en)

³⁹ Tiirikainen, Sami & muut (2010): Selvitys yrityksille ja hankintayksiköille aiheutuvista hallinnollista kustannuksista – julkiset hankinnat. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Kilpailukyky, 10/2010. <https://tem.fi/documents/1410877/2395713/Selvitys-yrityksille-aiheutuvista-hallinnollisista-kustannuksista-Julkiset-hankinnat.pdf/4c82250f-1877-42b3-96c6-d71bf925f0e1/Selvitys-yrityksille-aiheutuvista-hallinnollisista-kustannuksista-Julkiset-hankinnat.pdf?t=1461241570000>.

⁴⁰ FM: Pyykkönen.

Ändringarna relaterade till beredning av upphandlingar ökar de upphandlande myndigheternas administrativa arbete när den upphandlande enheten genomför marknadsanalyser eller mer omfattande än tidigare bedömer i hurdana helheter upphandlingar ska konkurrensutsättas eller när den upphandlande enheten blir tvungen att avbryta upphandlingen och ordna ett nytt anbudsförfarande. Upphandlande enheter kan fortfarande bestämma hur planeringen och beredningen av upphandlingar ska genomföras, och därmed kan de själva påverka mängden administrativt arbete.

En mer omsorgsfull beredning av upphandlingar medför positiva konsekvenser för upphandlande enheter i form av fler anbud samt högkvalitativa och kostnadseffektiva tjänster och varor.

Högkvalitativa marknadsanalyser kan öka konkurrensen i synnerhet i upphandlingar som i dag endast får ett eller två anbud. En ökad användning av marknadsanalyser kan orsaka upphandlande enheter administrativ börda och förlänga upphandlingsförfarandet i situationer där den upphandlande enheten till följd av upphandlingsobjektet, en väl planerad konkurrensutsättning och befintligt utbud anser att en marknadsanalys är onödig men ändå utför en analys för att undvika risken för en ny konkurrensutsättning. Enligt remissvaren är risken att marknadsanalyser genomförs mekaniskt utan att ha någon faktisk betydelse.

Skyldigheten att avbryta en upphandling vid öppet förfarande till följd av att endast ett anbud lämnats kan i öka det administrativa arbetet vid upphandling, särskilt vid konventionell upphandling där marknadsanalys inte behövs med hänsyn till upphandlingens art och omfattning samt det etablerade utbudet. Skyldigheten uppmuntrar dock upphandlande enheter att utnyttja marknadsanalys på ett mer heltäckande sätt än vad fallet är i dag. Marknadsanalys kan också bidra till att undvika onödiga och alltför begränsande villkor för anbud och upphandlingskontrakt i förhållande till upphandlingens art och omfattning.

En upphandlande enhet kan undvika det administrativa arbete som avbrytande av en upphandling medför genom att omsorgsfullt analysera marknaden eller upphandlingsförfarandet eller dela upp upphandlingen i delar. Det gäller att notera att upphandlingar redan i dag ofta planeras omsorgsfullt. Om en upphandlande enhet inte gör en marknadsanalys och endast får in ett anbud vid öppet upphandlingsförfarande som överskrider EU-tröskelvärdet ska den ordna ett nytt anbudsförfarande, om den fortfarande vill använda offentlig upphandling. Detta kan orsaka den upphandlande enheten administrativ börda.

Enligt remissvaren finns det inget potentiellt ytterligare utbud på vissa marknader för teknik eller platsbundna tjänster i glesbygden. Då ökar utbudet inte heller genom ökad användning av marknadsanalys eller avbrytande av upphandlingsförfarandet.

Uppdelning av en upphandling i delar vore obligatoriskt, om ingen grund för att låta bli uppdelning föreligger enligt lagen och regeringens proposition. Syftet med uppdelning av upphandlingar i delar är att möjliggöra ett större utbud i upphandlingar av varor och tjänster som är lätta att dela upp. Till exempel leverantörer av olika slags varor och tjänster kan delta i konkurrensutsättningar.

Obligatorisk uppdelning av upphandlingar i delar medför också negativa konsekvenser. Det ökar de upphandlande enheternas administrativa börda och kan leda till problem i genomförandet av kontrakt om upphandlingen är uppdelad i alltför små delar. Dessutom kan det minska tillgången till innovationer på marknaden. Den upphandlande enheten fastställer en lämplig upphandlingshelhet utifrån sina behov med beaktande av uppsjälknings- eller sammanslagningsförbudet. Att inte dela upp en upphandling i delar kan vara motiverat med

tanke på risker relaterade till ordnande av upphandlingen samt den upphandlande enhetens verksamhet och ekonomi.

5.3.3 Konsekvenser för upphandlande enheters ekonomi

Marknadsanalys. Ändringarna av upphandlingsplaneringen kan medföra positiva ekonomiska konsekvenser i form av kostnadseffektiva upphandlingar. När konkurrensen ökar sjunker de upphandlingsrelaterade kostnaderna. Dessutom väntas en ökad konkurrens resultera i besparingar.

Skyldigheten att avbryta en upphandling. Skyldigheten att avbryta och konkurrensutsätta upphandlingar på nytt kan medföra negativa ekonomiska konsekvenser i synnerhet för upphandlande enheter på grund av att den administrativa bördan ökar. Å andra sidan kan upphandlande enheter undvika denna skyldighet med hjälp av omsorgsfulla marknadsanalyser. Målet är att undanröja hinder för deltagande i anbudsförfaranden. Om en upphandlande enhet måste avbryta en upphandling efter att ha fått ett bra anbud som motsvarar behoven och påbörja en ny konkurrensutsättning med ändrade villkor, är risken att den nya konkurrensutsättningen inte medför ekonomiska besparingar, den ändrade anbudsfrågan inte längre helt motsvarar den upphandlande enhetens ursprungliga mål och konkurrensutsättningen orsakar ytterligare kostnader. En ny konkurrensutsättning garanterar inte att den upphandlande enheten får fler anbud eller att nya anbud skulle vara förmånligare än det ursprungliga anbudet.

Uppdelning av en upphandling i delar. Obligatorisk uppdelning av upphandlingar i delar kan främja små och medelstora företags samt vissa specialiserade företags möjligheter att delta i anbudsförfaranden och således främja konkurrens och besparingar. I lagen föreskrivs också om undantag där upphandlingar av en motiverad orsak inte måste uppdelas i delar. De ekonomiska konsekvenserna beror sannolikt på föremålet för kontraktet. Det är till exempel lättare att dela upp livsmedelsupphandlingar i delar än IKT-upphandlingar.

Upphandlande enheter har påpekat att i synnerhet i IKT-upphandlingar kan integrationskostnaderna och kostnaderna för byte av avtalspart vara stora. Dessutom har bland annat upphandlande enheter påpekat att uppdelning av en upphandling i alltför små delar kan leda till en svårhanterlig övergripande arkitektur eller administration av kontrakt och ständigt ökande kostnader.

5.3.4 Konsekvenser av förberedelse av upphandlingar för privata företag

Förberedelse av upphandlingar. En ökad användning av marknadsanalyser kan förbättra anbudsfrågingarnas kvalitet och företagens möjligheter att delta i anbudsförfaranden och därigenom motsvara de uppställda målen. Om antalet marknadsanalyser ökar avsevärt, vilket är sannolikt, är det också möjligt att företagen inte hinner delta i dem i önskvärd utsträckning. Deltagande i marknadsanalyser ökar också företagens administrativa kostnader när de deltar i marknadsanalyser. Dessutom kan en avsevärd ökning i antalet marknadsanalyser öka kostnaderna för deltagande företag, och dessa extra kostnader överförs sannolikt till kunderna, såsom de upphandlande enheterna eller, beroende av konkurrensläget, betalas av företagen.

Enligt utlåtandena av företagorganisationer och företag medför omsorgsfullt genomförda marknadsanalyser positiva konsekvenser för företagen. Marknadsanalyser kan inom vissa branscher främja små och medelstora företags möjligheter att bli avtalspart i offentliga upphandlingar och därigenom förbättra deras ekonomiska ställning. Även genomförande av upphandlingar i ändamålsenliga delar främjar företagens möjligheter att delta i anbudsförfaranden.

Obligatorisk uppdelning av upphandlingar i delar. Uppdelning i delar medför sannolikt positiva konsekvenser för företagen, eftersom detta gör det lättare för små och medelstora företag att komma in på marknaden för offentlig upphandling. Det är dock möjligt att en uppdelning av stora upphandlingshelheter i mindre delar leder till att det blir mindre attraktivt för företag att delta i anbudsproceduren och att de inte heller kan erbjuda priser baserade på större volymer. Dessutom kan förslaget medföra negativa konsekvenser för förutsättningarna för tillämpning av vissa upphandlingsmodeller såsom partnerskapsmodellen. I sitt utlåtande ansåg Finlands Advokater att upphandlande enheter genomför sina upphandlingar som ändamålsenliga helheter och att den föreslagna uppdelningen av upphandlingar i delar för sin del leder till onödiga rättsprocesser.

Vissa företag och branschorganisationer konstaterade i sina remissvar att förslaget kan medföra negativa kostnadskonsekvenser för företag, om de måste använda en hel del tid för att förbereda anbud. Ur anbudsgivarnas perspektiv är de mest resursslukande arbetskedena upprättande av tekniska anbud samt inhämtande av dokument och intyg som krävs enligt anbudsförfrågan.

För ett företag kan upprättandet av ett anbud kosta tusentals eller hela tiotusentals euro. Bestämmelsen är tillämplig även när ett företag har lämnat in ett anbud som är förenligt med anbudsförfrågan till ett lämpligt pris. Avbrytandet sker av en orsak som inte beror på anbudsgivaren eller anbudet, och anbudsgivaren har eventuellt inte beaktat det potentiella avbrytandet när den fattat beslut om att delta i ett anbudsproceduren i Finland. Eftersom marknadsanalys, genom vilken en ny konkurrensutsättning kan undvikas, är en informell och frivillig åtgärd, är det sannolikt att en anbudsgivare i en annan medlemsstat eller ett tredjeland inte nödvändigtvis har kännedom om en marknadsanalys som genomförts i Finland. Denna osäkerhet angående slutförandet av en konkurrensutsättning som inte beror på anbudsgivaren eller anbudet och risken för upprättande av ett nytt anbud för samma upphandling kan därför minska företagets intresse att delta i anbudsproceduren.

5.3.5 Konsekvenser för övriga myndigheter

Bestämmelserna om förberedelse av upphandlingar kan leda till besvärprocesser på grund av tolkningsskiljaktigheter. Detta ökar främst marknadsdomstolens administrativa börda och orsakar kostnader. I sitt utlåtande konstaterar marknadsdomstolen att skyldigheten att dela upp upphandlingar och ordna en ny konkurrensutsättning om endast ett anbud lämnas in kan öka antalet parter som har rätt att söka ändring. Enligt utlåtandet av Finlands Advokatförbund kommer rätten att anföra besvär över upphandlingar som inte delats upp i delar att öka antalet besvärssärenden i marknadsdomstolen. De eventuella ytterligare besvären ökar marknadsdomstolens arbetsbörda och kostnader samt förlänger sannolikt de redan nu långa behandlingstiderna.

5.4 Konsekvenser av förslaget till minimiinnehav i en anknuten enhet

Förslaget som gäller anlitande av anknutna enheter medför ekonomiska och operativa konsekvenser för upphandlande enheter och företag samt offentliga finanser och Finlands ekonomi. Ändringen kan öka användningen av andra samarbetsformer enligt kommunallagen, lagen om välfärdsområden och upphandlingslagen.

Enligt Konkurrens- och konsumentverket realiserar fördelarna enligt regeringsprogrammets mål, om ägarna lyckas ersätta produktionen i anknutna enheter med produktion på marknadsvillkor. För att uppnå fördelarna bör det finnas tillräcklig konkurrens på marknaden. Tillräcklig konkurrens är mest sannolik i tjänster som inte är bundna till en viss plats, såsom

ekonomiadministration och vissa IKT-tjänster. Dessutom kan ökat anlitan­de av marknader främja innovationer, eftersom företagen får bättre konkurrensmöjligheter i serviceproduktionen.

Enligt Konkurrens- och konsumentverket⁴¹ är de sektorer som påverkas minst av den föreslagna innehavsandelen på 10 procent fastighetsunderhåll samt bostads- och fastighetsaktiebolag. Inom dessa sektorer är innehav på mindre än 10 procent relativt sällsynta: inom fastighetsunderhåll förekommer det innehav på mindre än 10 procent i 26,3 procent av bolagen och inom bostads- och fastighetsaktiebolag är motsvarande siffra 7,4 procent. Inom dessa sektorer omfattar den föreslagna ändringen sammanlagt 138 bolag.

Inom social- och hälsovården tillhandahåller anknutna enheter allmänna stödtjänster-, såsom måltidstjänster samt tjänster inom IKT och ekonomiadministration.

5.4.1 Konsekvenser av regleringen av anknutna enheter för samhällsekonomin och de offentliga finanserna

Enligt Konkurrens- och konsumentverkets utredning kan förslaget att begränsa innehavet i anknutna enheter orsaka förändringskostnader under och efter övergångstiden.

Enligt Konkurrens- och konsumentverket kommer kravet på innehav på 10 procent i anknutna enheter i första hand att påverka de anknutna enheter som har mer än 10 ägare. Anknutna enheter som har färre än 10 ägare men i vilka en eller fler ägare har ett innehav på mindre än 10 procent måste reagera på reformen. Den sammanlagda omsättningen för sådana anknutna enheter var cirka 2,8 miljarder euro 2024. Ändringen av minimi­innehavet innebär dock inte att anknutna enheters produktion enbart skulle ersättas med produktion på marknadsvillkor, utan åtgärderna relaterade till anknutna enheter kan också gälla till exempel omstrukturering av innehav eller uppspjälkning av bolag i mindre anknutna enheter eller annan omstrukturering av verksamheten. Då realiser­as fördelarna med reformen inte till fullo utan orsakar kostnader.

Behovet av tilläggsresurser på grund av förslaget väntas medföra förändringskostnader för upphandlande enheter. Upphandlande enheters behov av tilläggsresurser på grund av ändringen granskas nedan.

Regleringen av anknutna enheter kan medföra samhällsekonomisk nytta om de ökade konkurrensutsättningen sänker priset på konkurrensutsatta tjänster. Dessutom kan ändringen leda till kortare upphandlingskedjor och öka införandet av nya innovationer när konkurrensen ökar.

Enligt Konkurrens- och konsumentverket kommer fördelarna med reformen att realiser­as genom konkurrensutsättning av tjänster som i dag tillhandahålls av anknutna enheter. Mest sannolikt realiser­as fördelarna från de upphandlingar som har gjorts hos anknutna enheter med tiotals ägare, eftersom de sannolikt inte kommer att fortsätta sin verksamhet på samma sätt som tidigare. Då måste de ägande organisationerna framöver konkurrensutsätta tjänsterna på marknaden. Andra metoder för att organisera upphandlingar kan bland annat gå ut på att anlita en inköpscentral och ordna tjänsterna enligt kommunallagen och lagen om välfärdsområden.

Enligt Konkurrens- och konsumentverket finns det 29 anknutna enheter med minst 15 ägare i Finland. Siffran beaktar koncerner som bildas av anknutna enheter såsom Monetra och Numera

⁴¹ Tutkimusraportti 9/2024.

Palvelut (före detta Sarastia) som separata bolag. Den sammanlagda omsättningen för dessa 29 bolag var cirka 1,5 miljarder euro 2024.

Av dessa bolag tillhandahåller 21 tjänster relaterade till IKT, allmän förvaltning och ekonomiadministration. Dessa tjänster är i allmänhet icke-platsbundna, vilket innebär att de ofta kan konkurrensutsättas nationellt. Dessa bolags sammanlagda omsättning är 1,1 miljarder euro. Enligt Konkurrens- och konsumentverkets forskningsrapport (Hiilamo m.fl., 2023) fick IKT-upphandlingar 4,1 anbud i genomsnitt. Även om anknutna enheters tjänster delvis skiljer sig från tjänster som tillhandahålls på marknaden är det enligt Konkurrens- och konsumentverkets forskningsrapport (Jääskeläinen m.fl., 2025) sannolikt att nya tjänster kan tillhandahållas på kort sikt. Dessutom är det möjligt att bolag som i dag verkar som anknutna enheter börjar bedriva sin verksamhet på marknadsvillkor. Ett exempel på detta är Numera Palvelut, dvs. före detta Sarastia, som delvis blir privatägt. Utifrån det som konstaterats ovan kan man anta att konkurrensutsatta upphandlingar får fler anbud, vilket väntas resultera i besparingar.

Enligt PricewaterhouseCoopers utredning uppstår marknadsutbud som ersätter vissa IKT-tjänster dock inte genast eller särskilt snabbt. Detta är i synnerhet fallet för tjänster som skräddarsys för olika sektorer. Huruvida en marknad uppstår beror på tjänsternas art och hur anknutna enheter och deras ägare kommer att agera till följd av reformen.

Enligt Konkurrens- och konsumentverkets utredning är övriga bolag verksamma inom tvätteritjänster, måltidstjänster, avfallshantering, social- och hälsovård och personalhyrning. Eftersom det huvudsakligen är fråga om platsbundna tjänster, beror ersättandet av dem med produktion på marknadsvillkor på om det finns en lokal marknad. En lokal marknad innebär inte nödvändigtvis att det finns företag på orten utan att det finns ett tillräckligt antal företag som är beredda att sälja sina tjänster på orten. Det är svårt att bedöma i vilken utsträckning det finns konkurrens på en lokal marknad. De anknutna enheter som tillhandahåller dessa tjänster och som är föremål för ändringen verkar ofta utanför större tätorter. Enligt Konkurrens- och konsumentverkets studie⁴² får i synnerhet upphandlingar som konkurrensutsätts i glesbygden betydligt färre anbud än på andra håll i landet. Det är därför sannolikt att det inte uppstår lika mycket konkurrens som inom icke-platsbundna tjänster och att antalet anbud kommer att vara färre.

Storleken på de realiserade besparingarna kan estimeras genom att jämföra i vilken utsträckning konkurrensutsättningar som brukat få ett anbud efter reformen får fler anbud. Enligt en tjeckisk studie⁴³ sjönk den offentliga förvaltningens upphandlingskostnader med cirka sex procent när en konkurrensutsättning i stället för ett anbud fick två anbud. Lagstiftningen, som var i kraft i cirka tre år, förutsatte minst två anbud från april 2012 till mars 2015.

Enligt finska och danska studier⁴⁴ var besparingarna större, och i Finland estimerades ett ytterligare anbud medföra kostnadsbesparingar på 11 procent. Besparingarna uppstår till följd av den ökade konkurrensen, och konkurrensen väntas öka mer inom icke-platsbundna tjänster.

Enligt Konkurrens- och konsumentverket gäller det dessutom att notera att anknutna enheter konkurrensutsätter en betydande del av sin produktion på marknaden. Dessa beräkningar baserar sig på antagandet att 40 procent av de anknutna enheternas omsättning redan kommer från försäljning av tjänster som konkurrensutsätts på marknaden. När det gäller företag som

⁴² Hiilamo et al., 2023; se även Jääskeläinen & Tukiainen, 2019

⁴³ Titl, Vítězslav: The One and Only: Single Bidding in Public Procurement (September 16, 2023)

⁴⁴ KKV: Policy Brief 1/2025, Aagaard & Linna, 2024

tillhandahåller icke-platsbundna tjänster estimeras att cirka 40 procent av omsättningen konkurransutsätts på marknaden.

När det gäller dessa tjänster är det möjligt att upphandlingar i genomsnitt får åtminstone två anbud, vilket kan uppskattas innebära årliga besparingar på 5–10 procent i upphandlingskostnaderna. När det gäller platsbundna tjänster uppstår det nödvändigtvis inte lika mycket konkurrens, åtminstone inte på kort sikt, vilket innebär att de årliga besparingarna sannolikt är mindre. Om det uppstår hälften mindre konkurrens är besparingarna cirka 2,5–5 procent av upphandlingskostnaderna.

I tabellen nedan finns en grov uppskattning av de besparingar som förändringarna i anknutna enheter medför efter sju år baserad på ovannämnda källor. Uppskattningen beaktar övergångsperioden på cirka två år under vilken besparingar inte realiserar. I tabellen omfattar den anknutna enhetens omsättning dess egen serviceproduktion med undantag för verksamhet relaterad till avfallshantering.

Typ av tjänst	Den egna verksamhetens omsättning (2024) €	Uppskattning av årliga besparingar €	Uppskattning av besparingarna efter 7 år €
Icke-platsbundna tjänster	0,66 miljarder	33–66 miljoner	165–330 miljoner
Platsbundna tjänster	0,16 miljarder	4–8 miljoner	20–40 miljoner
Totalt	0,82 miljarder	37–74 miljoner	185–370 miljoner

Tabell 3

Om inga bestämmelser om undantag för avfallsbranschen införs, ökar de platsbundna tjänsternas omsättning med 80 miljoner euro och de uppskattade årliga besparingarna med 2–4 miljoner euro.

Konkurrens- och konsumentverkets uppskattning av konkurrensfördelarna ovan baserar sig på antaganden enligt vilka upphandlingar från anknutna enheter med minst 15 ägare framöver sker genom konkurrensutsättning och 60 procent av de anknutna enheternas nuvarande produktion är egen produktion som framöver konkurransutsätts. Dessutom antas det att kostnaderna för upphandlingar från anknutna enheter är jämförbara med kostnaderna för anbudsfordaranden där endast ett anbud lämnas, konkurransutsatta upphandlingar av icke-platsbundna tjänster där i genomsnitt två anbud lämnas och platsbundna tjänster där i genomsnitt ett och ett halvt anbud lämnas och besparingarna börjar inflyta två år efter ikraftträdandet av regleringen av innehav i anknutna enheter. I Konkurrens- och konsumentverkets beräkningar beaktas inte eventuella indirekta fördelar, som till exempel en förbättrad upphandlingskompetens.

De ovan presenterade offentlighetsliga kalkylerna beaktar inte de dynamiska effekterna av en ökad konkurrens. Enligt ekonomiska studier⁴⁵ uppmantrar konkurrens företag på marknaden att

⁴⁵ Till exempel Motta, M. (2015). *Competition Policy*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511804038>.

hela tiden utveckla varor och tjänster, rutiner och ledningspraxis. En ökad konkurrens uppmuntrar företag att förbättra kvaliteten på sina produkter och tjänster. En fungerande konkurrens kännetecknas också av att nya mer produktiva företag, som även kan konkurrera på internationella marknader, träder in på marknaden. En fungerande konkurrens förnyar således även företagsstrukturen, vilket på lång sikt skapar nya arbetsplatser.

Enligt PricewaterhouseCoopers uppskattning är förändringskostnaderna för företag inom IKT och informationsförvaltning samt allmän förvaltning och ekonomiadministration cirka 30 procent av omsättningen för de företag som är föremål för förändringen. Med förändringskostnader avses här engångskostnader som uppstår på grund av avslutande av tidigare kontrakt, ingående av nya kontrakt samt införande av tjänster eller produkter. Uppskattningen gäller stora bolag med över 15 ägare som avsevärt måste ändra sin verksamhet till följd av reformen. Enligt Konkurrens- och konsumentverkets uppskattning skulle detta innebära en kostnad på cirka 450 miljoner euro. Siffrorna inkluderar tjänster inom ekonomiadministration. Av kostnadsbedömningen på 450 miljoner euro är cirka 40 miljoner euro förändringskostnader för anknutna enheter som tillhandahåller avfallshanteringstjänster. Om avfallshantering lämnas utanför regleringen av anknutna enheter vid ändringen av avfallslagen, realiserar inte denna andel av förändringskostnaderna.

Det är värt att notera att kostnadskalkylen ovan även avsevärt kan överdriva förändringskostnaderna för bolag som inte tillhandahåller stora IKT-system för sina ägare. Förändringskostnaderna för sådana bolag har inte estimerats.

Det gäller dock att notera att en stor del av de konkurrensutsättningskostnader som ingår i PricewaterhouseCoopers uppskattning (10 procent av omsättningen) uppstår i vilket fall som helst när anknutna enheter konkurransutsätter tjänster som de tillhandahåller. Även idrifttagnings- och nedläggningskostnader uppstår när tjänster och system byts oberoende av lagändringen.

Enligt Konkurrens- och konsumentverket är det realistiskt att anta att besparingar inte uppstår under de första 1–2 åren, eftersom konkurrensutsättning kräver förberedelser och marknaden måste hinna anpassa sig till förändringen.

Enligt Konkurrens- och konsumentverket realiserar fördelarna enligt regeringsprogrammets mål, om ägarna lyckas ersätta produktionen i anknutna enheter med produktion på marknadsvillkor. För att uppnå fördelarna bör det finnas tillräcklig konkurrens på marknaden. Tillräcklig konkurrens är mest sannolik i tjänster som inte är bundna till en viss plats, såsom ekonomiadministration och vissa IKT-tjänster. Dessutom kan ökat anlitage av marknader främja innovationer i serviceproduktionen, eftersom företagen får bättre konkurrensmöjligheter.

De fördelar som konkurrensutsättning ger beror enligt Konkurrens- och konsumentverket på hur mycket av de anknutna enheternas produktion frigörs för konkurrensutsättning på marknaden. Konkurrens- och konsumentverket har dessutom på närings- och arbetsministeriets begäran uppskattat den omsättning frigörs för marknaden. Denna omsättning består av verksamhet som anknutna enheter inte inhämtar från marknaden utan som de själva producerar.

Den egna produktionens andel varierar avsevärt mellan olika sektorer och uppskattas vara 40–90 procent av den anknutna enhetens omsättning.

Enligt uppgifter från 2023 var omsättningen för anknutna enheter med mer än 10 ägare cirka 1,8 miljarder euro. Den egna produktionens andel uppskattades vara 840 miljoner euro. Det är realistiskt att anta att omsättning frigörs till marknaden även från anknutna enheter med färre än 10 ägare. Mest sannolikt är detta för anknutna enheter med 6–10 ägare, eftersom stora ägare inte nödvändigtvis har incitament att avstå från eller minska sina innehav. År 2023 var omsättningen för bolag med 6–10 ägare cirka 860 miljoner euro. Omsättningen för bolagens egen produktion uppskattades vara 660 miljoner euro. Den egna produktionens andel i dessa bolag motsvarar dock sannolikt inte den mängd omsättning som frigörs till marknaden, eftersom de har bättre möjligheter att fortsätta verksamheten än bolag med mer än 10 ägare.

De ovannämnda uppskattningarna är behäftade med en hel del osäkerhet och risker. En av de största riskerna är att serviceproduktion inte frigörs på marknaden utan endast tillhandahålls av mindre anknutna enheter än tidigare. Då blir konsekvensen endast att effektivitetsfördelarna minskar, medan konkurrensen inte ökar och priserna inte sjunker. På motsvarande sätt är förändringskostnaderna även på kort sikt behäftade med en hel del osäkerhet: om det däremot uppstår mer utbud på marknaden än väntat, kan förändringskostnaderna bli mindre än väntat.

5.4.2 Konsekvenser för kommunerna och välfärdsområdena

5.4.2.1 Operativa konsekvenser för kommunerna och välfärdsområdena

En begränsning av minimiinnehavet i anknutna enheter till 10 procent förändringar i de kommuner och välfärdsområden, vars innehav i någon anknuten enhet är mindre än 10 procent. Bland annat följande alternativ är möjliga:

1. Hela den anknutna enheten omvandlas till ett företag som verkar på marknadsvillkor; upphandlingar genomförs antingen självständigt eller som gemensam upphandling till exempel via en inköpscentral.
2. Omorganisering av en anknuten enhet så att alla upphandlande enheter som äger enheten får ett innehav på 10 procent.
3. Överföring av verksamheten till kommunerna eller välfärdsområdena antingen självständigt eller tillsammans, till exempel som en sammanslutning.

I Konkurrens- och konsumentverkets Tutkimusraportti 9/2024 bedömdes kravet på minimiinnehav på 10 procent i anknutna enheter och dess konsekvenser för anknutna enheters ägare, anknutna enheter och företag som är verksamma på samma marknader som anknutna enheter. I utredningen användes olika slags material och forskningslitteratur. Som stöd för arbetet genomfördes också en enkät för att samla in bakgrundsinformation och öka förståelsen av anknutna enheter. Efter publiceringen av rapporten uppstod dock misstankar om manipulation av enkätsvaren. Därför uppdaterade Konkurrens- och konsumentverket rapporten så att den beaktar den osäkerhet som den eventuella manipulationen skapat genom att radera enkätens resultat och svar. Vid tolkningen av bedömningarna är det dock motiverat att beakta eventuell manipulation.

Enligt utredningen kan största delen av de anknutna enheterna fortsätta sin verksamhet, eftersom cirka 85 procent av de granskade enheterna har högst 10 ägare. I dessa fall leder innehavskravet

främst till omorganisering av innehaven utan större konsekvenser för bolagens verksamhet. För de anknutna enheter som har fler ägare och där innehaven är mindre än 10 procent kan omorganiseringen däremot leda till betydande kostnader för ägarna, i synnerhet om bolaget har gjort stora investeringar. Som bakgrund till konsekvensbedömningen har information om offentligt ägda bolag insamlats. I tabellen i avsnitt 2.4.1 i denna proposition beskrivs innehaven i anknutna enheter antalet företag som den föreslagna ändringen påverkar. De största konsekvenserna hänför sig till sektorer där innehav på mindre än 10 procent är vanliga. Sådana sektorer är i synnerhet allmän administration och ekonomiadministration, IKT och dataadministration samt personaluthyrning. Inom dessa sektorer är innehaven mycket decentraliserade, dvs. i 90 procent i de anknutna enheterna understiger de upphandlande enheternas innehav 10 procent.

Konkurrens- och konsumentverket identifierade 191 företag med en ställning som anknuten enhet i vilket minst en ägare hade ett innehav på mindre än 10 procent. Alla dessa 191 företag måste reagera på innehavskravet på 10 procent. Det finns 696 ägarorganisationer med minst ett litet innehav. Alla dessa organisationer måste reagera på reformen antingen genom att öka sitt innehav i den anknutna enheten, producera tjänsten på ett annat sätt eller köpa den på marknaden.

Största delen, dvs. 143 bolag, har högst 10 ägare, vilket innebär att de genom omorganisering av innehaven kan fortsätta sin verksamhet som tidigare. I synnerhet i bolag med stora investeringar kan det dock vara svårt att dela innehaven lika, om de största ägarna motsätter sig det. Enligt Konkurrens- och konsumentverkets konsekvensbedömning är det då sannolikt att de största ägarna förblir ägare medan de minsta måste avstå från sina innehav och hitta andra lösningar för serviceproduktionen. Det är också möjligt att bolag läggs ner, varefter alla ägare måste ordna tjänsterna på annat sätt eller köpa dem på marknaden.

Enligt Konkurrens- och konsumentverket har 48 bolag mer än 10 ägare, vilket innebär att en del ägare måste avstå från sina innehav om bolaget fortsätter sin verksamhet som anknuten enhet. Av dessa 48 bolag hör åtta till samma koncern. Nio bolag har mer än 50 ägare, vilket innebär att det är osannolikt att de kunde fortsätta som anknutna enheter.

Konsekvenserna av ändringen av minimiinnehavet i anknutna enheter till 10 procent hänför sig till sådana ägare till anknutna enheter som har utnyttjat anknutna enheter men som inte längre uppfyller innehavskravet. Enligt Konkurrens- och konsumentverkets utredning hänför sig de omedelbara negativa konsekvenserna av ändringen i synnerhet små upphandlande enheter och upphandlande enheter i regioner och sektorer där marknaden är outvecklad och tillhandahållandet av tjänster bundet till tid och plats. När det gäller små upphandlande enheter anses de negativa konsekvenserna av ändringen bero på att upphandlingskostnaderna kan öka då företagets prissättningsstyrka ökar. Ändringen medför också utmaningar för sådana små och medelstora kommuner, vars inköpsvolym är för små för att uppnå skalfördelar. Små upphandlande enheter kan inte nödvändigtvis konkurrera ut tjänster effektivt, och de kan sakna resurser och kompetens för att genomföra konkurrensutsättningar. I regioner där utbudet är litet är det dessutom möjligt att det inte finns några alternativ till anknutna enheters tjänster.

Enligt Konkurrens- och konsumentverkets utredning har anknutna enheters tjänster i många fall tidigare producerats själv. För privata företag är det inte attraktivt att tillhandahålla alla offentliga tjänster, i synnerhet inte i glesbygden. Enligt Konkurrens- och konsumentverket kommer ägarna i sådana situationer sannolikt att överväga att själv producera tjänsterna, vilket ökar ägarnas kostnader då skalfördelarna för centraliserad produktion går förlorade. Propositionen kan således medföra konsekvenser för tjänster som är svåra att upphandla på

marknaden. Upphandlande enheter har dock tillgång till alla andra metoder för ordnande av tjänster enligt upphandlingslagen, kommunallagen och lagen om välfärdsområden.

Denna proposition medför inte konsekvenser för anknutna enheters upphandlingar från sina ägare eller så kallade in-house sisters-upphandlingar, eftersom det gällande undantaget för anknutna enheter enligt upphandlingsdirektivet och det som konstaterats i avsnitt 2.4 ovan inte är tillämpligt på situationer där en anknuten enhet har fler än en ägare. Således ändrar denna proposition inte det rådande rättsläget till denna del, utan för tydlighetens skull konstateras det i beskrivningen av nuläget.

Ändringen kan i en viss utsträckning effektivisera upphandlande enheters verksamhet i och med den ökade konkurrensutsättningen och marknadsdialogen. Det är sannolikt att kommunerna och välfärdsområdena till följd av reformen måste satsa mer på strategisk upphandlingskompetens, vilket framöver även kan underlätta konkurrensutsättning av tjänster som genomförs oberoende av lagändringen.

Ändringen kan också minska förekomsten av leverantörslås. Med leverantörslås avses en situation där kunden på grund av tekniska eller kontraktsmässiga skäl är tvungen att upphandla tjänster från en viss leverantör till exempel på grund av stora överföringskostnader. Enligt PricewaterhouseCoopers utredning har redan de rådande relationerna mellan anknutna enheter och upphandlande enheter drag av leverantörslås.

Konsekvenser av regleringen av anknutna enheter för sektorer

IKT och dataadministration

Enligt Konkurrens- och konsumentverkets utredning är andelen små innehav på mindre än 10 procent störst inom personalhyrning, IKT och informationsförvaltning samt ekonomiadministration och allmän förvaltning. Inom IKT och dataförvaltning finns det sammanlagt 25 företag, varav 20 har minst en ägare med ett innehav på mindre än 10 procent. Ändringen av innehavsgränsen påverkar 20 bolag inom IKT och informationsförvaltning.

Konsekvenserna av en eventuell upplösning av anknutna enheter kan dock vara omfattande, eftersom de IKT-relaterade anknutna enheterna spelar en stor roll i servicekedjan. Inom IKT- och dataförvaltning varierar de ekonomiska konsekvenserna med typen av tjänster, kontraktsvillkor och den upphandlande enhetens storlek. Enligt remissvaren kan integrationskostnaderna i synnerhet vid IKT-upphandlingar och kostnaderna för byte av avtalspart vara stora, och uppdelning av upphandlingar i alltför små delar kan leda till en svårt administrerbar övergripande arkitektur med kontinuerligt stigande kostnader, vilket sannolikt medför negativa ekonomiska konsekvenser för upphandlande enheter. Enligt Konkurrens- och konsumentverkets utredning kan konsekvenserna av förslaget variera i fråga om deras art och omfattning beroende på ägarens storlek. Å andra sidan förändras situationen eventuellt inte särskilt mycket för stora kommuner och städer, eftersom anknutna enheter sannolikt kan fortsätta att samarbeta med dem på samma sätt som tidigare. Eftersom det i stora städer även finns marknadsutbud, kan kostnadseffekterna av eventuella konkurrensutsättningar för dessa ägare vara positiva eller uppgången i kostnaderna mindre än i mindre kommuner.

Villkoren för befintliga kontrakt, såsom kontraktstid, avtalsviten samt ekonomiska, rättsliga och tekniska leverantörsrelaterade hinder för överföring och utveckling av systemen, såsom immateriella rättigheter, samt stängda gränssnitt och källkoder kan orsaka betydande förändringskostnader.

Enligt PricewaterhouseCoopers utredning kan IKT-tjänster indelas i fyra grupper: 1) experttjänster, 2) standardiserade tjänster, såsom allmänt använda grundläggande IT-tjänster och vissa informationssäkerhetstjänster, 3) sektorspecifika delvis skräddarsydda tjänster och 4) skräddarsydda tjänster.

Inga förändringskostnader väntas hänföra sig till IKT-experttjänster. De är ofta antingen kortvariga eller i övrigt lätta att konkurransutsätta på nytt inom ramen för övergångstiden. Standardiserade tjänster, såsom grundläggande IT-tjänster för organisationer kan enligt PricewaterhouseCoopers sannolikt konkurransutsättas inom ramen för övergångstiden. Inom dessa tjänster är en fem år lång kontraktperiod vanlig till exempel inom den privata sektorn. Det är sannolikt att inga betydande förändringskostnader uppstår inom standardiserade tjänster, eftersom ny konkurransutsättning av dessa tjänster även i övrigt blir aktuell. Enligt utredningen är största delen av tjänsterna experttjänster och standardiserade tjänster.

I PricewaterhouseCoopers utredning avses med sektorspecifika tjänster IKT-lösningar och system som inte är sektoroberoende såsom standardiserade tjänster, utan som snarare ska stödja verksamheten i en offentlig organisation. Exempel på sådana lösningar eller system är bland annat geografiska informationssystem som stöder sektorn för den byggda miljön och lösningar för småbarnspedagogik och undervisning. Även om behoven skiljer sig från den privata sektorns behov är de upphandlande enheternas behov likartade. Enligt utredningen är förändringskostnaderna generellt sett betydande inom den sektorspecifika tjänstekategorin. Om en upphandlande enhet redan har infört en sektorspecifik lösning som tagits fram av en anknuten enhet, är det inte motiverat att tvångsmässigt byta den till en annan.

Enligt utredningen omfattar kategorin av tjänster som är skräddarsydda för en specifik upphandlande enhet inte endast kundanpassade applikationer utan även implementering av färdig programvara som kräver betydande kundspecifik anpassning, till exempel implementering av ett patientinformationssystem eller ett lönesystem för en stor organisation. I skräddarsydda lösningar eftersträvas i allmänhet inte skalfördelar utan snarare lösningar som bäst stöder den upphandlande enhetens verksamhet. Förändringskostnaderna för dessa tjänster är mycket stora, och att byta från en applikation till en annan är inte ett praktiskt alternativ inom rimliga övergångstider.

Enligt utredningen är ett sätt att uppskatta förändringskostnader att uppskatta dem genom den anknutna enhetens omsättning, till exempel med hjälp av följande genomsnittliga koefficienter: konkurranssättningskostnad 10 procent av tjänstens värde eller årsomsättning, implementeringskostnad 15 procent av tjänstens värde och kostnad för avslutande av tjänster 5 procent av tjänstens värde. Enligt denna beräkningsmetod är de extraordinära förändringskostnaderna 30 procent av den anknutna enhetens omsättning. Den sammanlagda omsättningen för alla anknutna enheter som tillhandahåller IKT-tjänster är 970 miljoner euro (år 2023, källa: Finlands Näringsliv). Om dessa anknutna enheters alla tjänster överfördes till marknadsbaserade företag, skulle de extraordinarie förändringskostnaderna, beräknade med den metod som beskrivs ovan, vara 291 miljoner euro. Det är dock osannolikt att alla tjänster skulle överföras.

5.4.2.2 Allmän förvaltning samt ekonomi- och personaladministration

Inom allmän förvaltning och ekonomiadministration är de upphandlande enheternas genomsnittliga innehav i allmänhet mindre än 10 procent i alla ägargrupper. Ett undantag är stora kommuner, vars genomsnittliga innehav är cirka 15 procent. Inom allmän administration och ekonomiadministration hänförs sig konsekvenserna av ändringen enligt Konkurrens- och konsumentverkets utredning till 83 bolag och inom personaluthyrning till sju bolag. Således

måste innehaven inom sektorn omorganiseras avsevärt. Ändringen av innehavsgränsen kan medföra negativa ekonomiska konsekvenser, eftersom marknadsutbudet kan vara mer begränsat på grund av de kommunala tjänste- och kollektivavtalsvilkorens särskilda drag. Om marknadsutbudet blir bättre kan de ekonomiska konsekvenserna vara positiva.

I sin utredning estimerar PricewaterhouseCoopers förändringskostnaderna inom allmän förvaltning samt ekonomi- och personaladministration utifrån antagandet att enhetskostnaden är 1 000 euro/dagsverke, att standardiserade avtalsvillkor tillämpas och att befintliga definitioner av kontrakt och kontraktobjekt används. Enligt utredningen är uppdrag för experttjänster, personalhyrning och andra stödtjänster så kortvariga att tjänsterna enligt dessa kontrakt inte behöver överföras. Nedan presenteras uppskattningar av förändringskostnader i situationer där en tjänstehelhet för ekonomiadministration eller personal- och löneadministration som lagts ut på entreprenad till en ansluten enhet överförs till en annan tjänsteleverantör. Följande uppskattningar inkluderar upphandlingskostnaderna, såväl som kostnaderna för att implementera nya tjänster och utveckla befintliga tjänster, baserat på ovannämnda antaganden: stor upphandlande enhet: kostnaden är minst cirka 1 300 000 euro. Medelstor upphandlande enhet: kostnaden är minst cirka 750 000 euro. Liten upphandlande enhet: cirka 150 000 euro.

5.4.2.3 Personaluthyrning

De negativa konsekvenserna av det föreslagna innehavskravet på 10 procent inom personalförmedling väntas vara mindre än inom ovannämnda IKT och informationsförvaltning samt allmän administration och ekonomiadministration, eftersom innehaven inom personaluthyrning är ännu mindre. Enligt Konkurrens- och konsumentverkets utredning fokuserar de anknutna enheternas personalförmedling på social- och hälsovård, utbildning och fostran samt måltidstjänster och städning, vilket innebär att de negativa konsekvenserna av ändringen av reglerna av anknutna enheter i synnerhet hänförs sig till ovannämnda förvaltningsområden. Å andra sidan finns det ett relativt stort marknadsutbud inom personalförmedling, och verksamheten kräver inte i sig en operativ modell baserad på anknutna enheter.

De ekonomiska konsekvenserna av ändringen av innehav i anknutna enheter för måltidstjänster kan anses vara små, för även om de större kommunernas innehav i genomsnitt är större än de mindre kommunernas, är även de små kommunernas innehav mer än 10 procent i genomsnitt. Dessutom finns det många privata tjänsteleverantörer på marknaden. Negativa konsekvenser orsakas produktionsarrangemang och -kostnader för måltidstjänster i synnerhet i små kommuner och välfärdsområdets små enheter inom deras område. De negativa konsekvenserna kan särskilt under övergångsfasen hänföra sig till problem med att hitta sådana leverantörer som har förutsättningar att producera de tjänster som den upphandlande enheten behöver, till exempel måltidstjänster på sjukhus. Alla objekt attraherar dock inte tjänsteleverantörer, till exempel glesbygdsområden med långa avstånd, och därför kan de negativa konsekvenserna bli långvarigare.

Anknutna enheter tillhandahåller en stor del av kommunernas och i synnerhet välfärdsområdenas tvätteri-tjänster. Konsekvenserna av innehavskravet för anknutna enheter för dem uppskattas vara betydande. Marknaden för textilvård är rätt koncentrerad i Finland enligt Konkurrens- och konsumentverkets utredning. Om upphandlande enheter måste köpa dessa tjänster från monopolbolag, kan detta orsaka negativa ekonomiska konsekvenser på kort sikt. På lång sikt kan de ekonomiska konsekvenserna av ökad konkurrens uppskattas vara positiva.

5.4.2.4 Konsekvenser för avfallsbolag

Eftersom avsikten är att föreskriva om undantaget för kommunala avfallsbolag i avfallslagen II, är det osannolikt att den föreslagna ändringen av förordningen om anknutna enheter kommer att påverka avfallsbranschen.

Om det inte föreskrivs om undantag förutsätter förslaget att ändra gränserna för innehavet i anknutna enheter enligt miljöministeriet förändringar i ägarstrukturen hos alla nuvarande kommunala avfallsanläggningar med mer än två ägarkommuner, dvs. i 24 av 26 bolag. Ägarstrukturen måste avvecklas och verksamheten omorganiseras, eventuellt i flera mindre bolag, eller låta enskilda kommuner sköta uppgiften. Enligt miljöministeriet kan myndighetskonsekvenser uppstå till följd av inrättandet av nya avfallshanteringsmyndigheter och utförandet av konkreta uppgifter som tilldelas dem, såsom att utfärda avfallshanteringsföreskrifter och avfallsavgifter samt besluta om avfallstransportsystemet.

Ändringen väntas medför negativa ekonomiska konsekvenser, eftersom många avfallsbolag till följd av omorganiseringen skulle bli mycket små och regionalt decentraliserade, vilket försvagar deras kostnadseffektivitet och leder till högre avfallsavgifter för invånarna. Även de kommunala avfallsbolagens infrastruktur och långfristiga kontrakt om avfallshantering väntas bli föremål för negativa kostnadskonsekvenser. Konsekvenserna hänför sig då till både ägare och anknutna enheter samt indirekt till nuvarande avtalsparter.

Vissa intressenter inom avfallsbranschen har vid samråd ansett att mer avfallstransporttjänster kan upphandlas på konkurrensutsatta marknader. Miljöministeriet anser å sin sida att eftersom det inte finns någon heltäckande privat avfallshanteringskapacitet, ökar förslaget behovet av att i större utsträckning sälja ut kommunernas befintliga avfallshanteringstjänster eller att i en situation med bristfällig konkurrens som avses i 33 § i avfallslagen att ordna avfallshantering i andra hand. Frågan kommer att granskas närmare i projektet avfallslagen II.

5.4.2.5 Ekonomiska konsekvenser för kommunerna och välfärdsområdena

Enligt Konkurrens- och konsumentverkets utredning hänför sig konsekvenserna av ändringen av minimiinnehavet i anknutna enheter till 10 procent till sådana ägare till anknutna enheter som har utnyttjat anknutna enheter men som inte längre uppfyller innehavskravet. Enligt Konkurrens- och konsumentverkets utredning hänför sig de omedelbara negativa konsekvenserna av ändringen i synnerhet små upphandlande enheter och upphandlande enheter i regioner och sektorer där marknaden är outvecklad och tillhandahållandet av tjänster bundet till tid och plats. När det gäller små upphandlande enheter anses de negativa konsekvenserna av ändringen bero på att upphandlingskostnaderna kan öka då företagets prissättningsstyrka ökar. Ändringen medför också utmaningar för sådana små och medelstora kommuner, vars inköpsvolym är för små för att uppnå skalfördelar. Små upphandlande enheter kan inte nödvändigtvis konkurrera ut tjänster effektivt, och de kan sakna resurser och kompetens för att genomföra konkurrensutsättningar. Inom områden och tjänster där marknaden är outvecklad kan samtidig och omfattande konkurrensutsättning av nya kontrakt höja priserna jämfört med priserna på tjänster som tidigare skaffats från anknutna enheter.

Kostnaderna för små upphandlande enheter kan bero på förlusten av anknutna enheters volymkostnadsfördelar och kostnader för konkurrensutsättningen av tjänster som tidigare tillhandahållits internt. Kostnaderna kan dock jämnas ut på lång sikt när marknadsutbudet och de upphandlande enheternas upphandlingskompetens utvecklas. De negativa konsekvenserna av ändringen kan minska genom användning av kontrakt som konkurreras ut av inköpscentraler och dynamiska upphandlingssystem samt genom utveckling av

upphandlingsanvisningar och -modeller till exempel inom ramen för åtgärdsprogrammet för offentlig upphandling. Negativa kostnadskonsekvenser kan också minskas genom en tillräckligt lång övergångstid.

Enligt Konkurrens- och konsumentverkets utredning har anknutna enheters tjänster i många fall tidigare producerats själv. För privata företag är det inte attraktivt att tillhandahålla alla offentliga tjänster, i synnerhet inte i glesbygden. Enligt Konkurrens- och konsumentverket kommer ägarna i sådana situationer sannolikt att överväga att själv producera tjänsterna, vilket ökar ägarnas kostnader då skalfördelarna för centraliserad produktion går förlorade.

Inom ramen för övergångsperioden kan upphandlande enheter sträva efter att kartlägga befintliga kontrakt med sina anknutna enheter, analysera de åtgärder som är nödvändiga för varje tjänst för att säkerställa tjänsternas kontinuitet och vidta dessa åtgärder. Upphandlande enheter kan producera tjänster själva, köpa dem från en gemensam inköpscentral eller konkurrensutsätta dem på marknaden ensamma eller tillsammans med andra upphandlande enheter.

Dessutom gäller det att utreda de anknutna enheternas verksamhet och framtida alternativ samt genomföra relevanta beslut och åtgärder. I vissa fall kan innehaven i anknutna enheter omorganiseras, och i vissa fall kan en anknuten enhet börja verka på marknadsvillkor antingen helt eller delvis till följd av en företagsomstrukturering.

I små kommuner kan det således uppstå situationer där det inte förekommer någon som helst konkurrens och tjänster köps av ett företag som har monopolställning eller tillhandahålls mer ineffektivt än tidigare som egen produktion. Då kan kostnaderna för tjänsterna rentav stiga, vilket kan minska de totala uppskattade fördelarna av reformen.

Övergångsbestämmelserna i förslaget som träder i kraft stegvis syftar till att minska de negativa konsekvenserna av förtida uppsägning av kontrakt.

5.4.3 Konsekvenser för bolag som verkar som anknutna enheter

Ändringarna av regleringen av anknutna enheter hänför sig till anknutna enheter som är aktiebolag. Således är aktiebolagslagen tillämplig på dem. Bolagen och deras ägare utreder vilka förändringar i bolagen och deras verksamhet som är lönsamma ur ett affärsmässigt, operativt och rättsligt perspektiv. Alternativa lösningar kan till exempel vara att bolaget börjar verka på marknaden, bolagisering av bolagets verksamhet eventuellt i olika bolag samt överföring eller försäljning av affärsverksamheten. Den upphandlande enheten bör beakta EU-domstolens dom i mål C-692/23.

Alla åtgärder ska följa principen om likabehandling av aktieägare, som är avsedd att skydda mindre aktieägare. Aktiebolagslagen tillåter inte en situation där större eller vissa delägare kunde tvångsinlösa mindre aktieägares aktier mot deras vilja, om bolagsordningen eller delägaravtalet inte beaktar detta, och delägarna inte samtycker till nödvändiga ändringar av bolagsordningen eller delägaravtalet. Det är dock sannolikt att bolagen och deras delägare strävar efter en lönsam lösning.

Planeringen och genomförandet av omorganiseringen av anknutna enheter väntas öka det administrativa arbetet.

Det är möjligt att ändringar bland ägare har beaktats i befintliga bolagsordningar och delägaravtal, vilket i vissa fall kan uppskattas minska det administrativa arbete som en

upplösning av bolag medför. Dessa villkor gäller dock sannolikt situationer där enstaka delägare avstår från sina innehav och inte en mer omfattande omorganisering av innehav baserad på lagstiftning, vilket kan medföra betydande konsekvenser för bolagets verksamhet och ekonomi, såsom det även konstateras i remissvaren.

Enligt PricewaterhouseCoopers utredning tar det cirka ett år att genomföra de nödvändiga förändringarna. Uppkomsten av nya tjänster på marknaden kan ta ett till två år.

Även anknutna enheter är upphandlande enheter. Omorganisationen av anknutna enheters egna konkurrensutsatta kontrakt och en eventuell ny konkurrensutsättning kan orsaka ytterligare administrativt arbete. Om upphandlingskontraktet som en anknuten enhet ingått med sin tjänsteleverantör avsevärt måste ändras till exempel för att servicebehovet minskat, kan det vara fråga om en väsentlig kontraktsändring enligt 136 § upphandlingslagen, vilket förutsätter ny konkurrensutsättning av kontraktet.

Förslaget väntas medföra negativa konsekvenser för anknutna enheters ekonomi, eftersom de måste omorganisera och anpassa sin verksamhet så att den motsvarar en mer begränsad ägarkrets behov. Direkta negativa konsekvenser av förslaget väntas vara en betydande minskning av omsättningen när antalet ägare minskar och eventuella avtalsviten på grund av förtida avslutande av kontrakt eller minskad volym. Eftersom anknutna enheter är upphandlande enheter som även kan ha ingått stora kontrakt med privata tjänsteleverantörer finns det en risk att de måste minska omfattningen av kontrakten eller säga upp dem i strid med kontraktsvillkoren. Då föreligger det risk för avtalsvite. Minskande verksamhetsvolymerna kan också försvaga eller eliminera skalfördelar, vilket ökar enhetskostnaderna och kan leda till prishöjningar för de återstående ägarkunderna.

Dessa risker kan medföra negativa konsekvenser för bolagets lönsamhet och försvaga dess finansiella stabilitet, och eventuellt även äventyra verksamhetens kontinuitet. Indirekt kan förslaget också göra det svårare att planera och finansiera framtida investeringar.

5.4.4 Konsekvenser för myndigheterna

Ändringen av regleringen av anknutna enheter kan avsevärt öka det administrativa arbetet. Upphandlande enheter som är ägarkunder till anknutna enheter ska fastställa vilka varor och tjänster de köper från anknutna enheter och på vilka kontraktsvillkor. Dessutom ska de utreda om befintliga kontrakt kommer att löpa ut under övergångsperioden, och hur dessa upphandlingar kommer att organiseras i framtiden. Beroende på tjänsten kan alternativa organiseringssätt vara att köpa tjänsten från marknaden, utföra arbetet själv, köpa från en inköpscentral, köpa tillsammans med andra upphandlande enheter eller samarbete enligt kommunallagen.

Dessutom orsakas den ägande upphandlande enheten administrativt arbete, eftersom ägarna avgör vilka framtida alternativ det anknutna bolaget har. Det gäller att utreda om bolaget ska fortsätta sin verksamhet, men som ett företag som verkar på marknaden, om dess ägarandelar ska omorganiseras, och om bolagets verksamhet är sådan att det kan delas upp i mindre delar och om nya, mindre bolag eller samkommuner ska etableras. Utredningarna kräver förtrogenhet med bolagets kontraktspportfölj samt operativa, finansiella och juridiska bedömningar.

Konsekvenser av det stegvisa ikraftträdandet av bestämmelsen för myndigheter

I anslutning till det stegvisa ikraftträdandet av lagen åläggs upphandlande enheter att till Statskontoret anmäla sådana kontrakt med anknutna enheter där det är påkallat att tillämpa en längre övergångstid. Anmälningförfarandet förväntas öka det administrativa arbetet för upphandlande enheter då de granskar de kontrakt som de har ingått med sina anknutna enheter och bedömer behovet av att utnyttja sina kontrakt. Även upprättandet och inlämnandet av anmälningarna till Statskontoret orsakar extra arbete. Konsekvenserna för upphandlande enheter kan dock minskas genom att begränsa anmälningsskyldigheten endast till nödvändiga uppgifter och säkerställa anmälningprocessens smidighet.

Förslaget uppskattas resultera i både ekonomiska kostnader och ökat administrativt arbete för Statskontoret vid utvecklingen och administrationen av systemet. Statskontoret har uppskattat kostnaderna för utveckling av systemet till cirka 30 000 euro.

5.4.5 Konsekvenser för företag

Positiva konsekvenser kan förväntas särskilt för små och medelstora företag samt mikroföretag, eftersom en stor del av de upphandlingar som tidigare gjordes direkt från anknutna enheter framöver kommer att göras genom konkurrensutsatt upphandling på marknaden. Förändringen ökar möjligheterna för företag att delta i tillhandahållandet av tjänster som hittills har producerats av anknutna enheter. Genom att förbättra små och medelstora företags möjligheter att delta i konkurrensutsättningar kan man främja ekonomisk tillväxt, förbättra den regionala sysselsättningsutvecklingen samt främja konkurrens- och livskraften samt företagens internationalisering.

Enligt Konkurrens- och konsumentverket realiserar fördelarna enligt regeringsprogrammets mål, om ägarna av anknutna enheter lyckas ersätta produktionen i anknutna enheter med produktion på marknadsvillkor. För att uppnå fördelarna bör det finnas tillräcklig konkurrens på marknaden. Tillräcklig konkurrens är mest sannolik i tjänster som inte är bundna till en viss plats, såsom ekonomiadministration och vissa IKT-tjänster. Dessutom kan ökat anlitage av marknader främja innovationer, eftersom företagen får bättre konkurrensmöjligheter i serviceproduktionen.

Innehavskravet för anknutna enheter kommer sannolikt att resultera i omorganisering av befintliga anknutna företag. De kommer att delas upp i mindre enheter, eller alternativt kommer de eventuellt att träda in på marknaden antingen på egen hand eller som ett resultat av företagsförvärv. På grund av dessa åtgärder kan det ske förändringar i företagets arbetsrutiner och personal. Det är möjligt att anställda kommer att sägas upp eller att en del av dem byter arbetsplats till följd av omstrukturering eller på eget initiativ på grund av osäkerheten kring lagstiftningens eventuella konsekvenser.

De upphandlande enheterna ansvarar fortfarande för tillhandahållandet av sina lagstadgade tjänster för medborgarna. Således ansvarar de också för att tjänsterna tillhandahålls vid rätt tidpunkt och med rätt innehåll, även om de tjänster som tidigare anskaffats från anknutna enheter framöver skulle ordnas på annat sätt, till exempel genom att konkurrensutsätta dem på marknaden eller grunda en samkommun. Säkerställandet av tjänsternas kontinuitet förutsätter att relevanta åtgärder, såsom bedömning av servicebehov och utredning av alternativ, vidtas i god tid. Den upphandlande enheten ska fastställa innehållet i tjänsterna oberoende av om den själv producerar dem eller anskaffar dem från en anknuten enhet, en samkommun, en inköpscentral eller från marknaden. Det är viktigt att säkerställa tjänsternas kontinuitet oberoende av om det är fråga om ordnande av tjänster för medborgarna eller stödtjänster för den upphandlande enhetens egen verksamhet. Eftersom syftet med ikraftträdandebestämmelserna och de upphandlande enheternas beredskap är att trygga tjänsternas kontinuitet, väntas förslaget

inte medföra konsekvenser för tillgången till tjänster även om den upphandlande enhetens tjänsteleverantör skulle bytas.

Om undantaget för avfallsbranschen inte införs kan det föreslagna kravet minimiinnehav på 10 procent medföra konsekvenser för hushåll på grund av omorganisering av sådana avfallsbolag som inte uppfyller det föreslagna kravet på minimiinnehav. Enligt Konkurrens- och konsumentverkets utredning (9/2024) kan avfallsbolagens kostnadseffektivitet försvagas till följd av omorganiseringen, vilket kan höja hushållens avfallsavgifter och påverka tillgången till tjänster.

Enligt miljöministeriet kan förslaget öka upphandlingen av avfallshanteringstjänster på konkurrensutsatta marknader, vilket kan förbättra tjänsternas tillgänglighet och kvalitet i vissa områden. På grund av den begränsade kapaciteten inom privat avfallshantering kan dock utförsäljning av kommunala avfallshanteringstjänster eller utökning av tjänster i andra hand öka de totala kostnader som förs över på hushållen. Bedömningen av de slutliga konsekvenserna för hushållen kräver närmare utredningar som kommer att genomföras i fortsatta projekt relaterade till avfallslagen.

5.4.6 Konsekvenser av regleringen av anknutna enheter för cybersäkerheten

Enligt kommunikationsministeriets och Traficoms Cybersäkerhetscenter inverkar de föreslagna begränsningarna av användningen av anknutna enheter negativt på säkerheten och försörjningsberedskapen särskilt i den rådande geopolitiska situationen. Anknutna enheter är avgörande för beredskapen, eftersom tjänster måste produceras även i situationer där det inte är ekonomiskt lönsamt eller annars möjligt ur en privat tjänsteleverantörs perspektiv.

Enligt kommunikationsministeriet kan den föreslagna ändringen av regleringen av anknutna enheter orsaka betydande ekonomiska och operativa nackdelar för den offentliga sektorn, inklusive regionalt samarbete mellan kommuner och välfärdsområden vid organisering av stödtjänster för informations- och cybersäkerheten. Kontinuiteten för dessa funktioner måste säkerställas i regleringen av anknutna enheter.

Om den nuvarande fungerande lösningen och servicestrukturen för cybersäkerhet avvecklas i den rådande globala politiska situationen kommer betydande sårbarhetsrisker att uppstå. Kommunerna måste ordna egen verksamhet, vilket sannolikt kommer att öka kostnaderna och kräva mer regionala resurser, som eventuellt inte är tillgängliga i tillräcklig omfattning.

Det har identifierats att övergångsskeden är särskilt sårbara för cyberattacker. Med beaktande av geografiska lägen är det viktigt att inte riskera fungerande arrangemang i olika regioner i Finland, eftersom detta kan orsaka kompatibilitetsutmaningar och dröjsmål i tillhandahållandet av tjänster samt nya sårbarheter.

Särskilt när det gäller IKT-infrastruktur och -tjänster spelar anknutna enheter en avgörande roll för att säkerställa kontinuiteten i kundernas verksamhet. Ur ett cybersäkerhetsperspektiv utgör IKT-infrastruktur och -tjänster en helhet som inte kan delas upp i delar. Risken med uppdelning och fragmentering av tjänster är att det kan uppstå säkerhetsluckor som utländska underrättelsetjänster och brottslingar strävar efter att utnyttja.

Enligt statens cybersäkerhetsdirektör skulle nivån på tillgänglig cybersäkerhetsexpertis och -kompetens raderas ut om reformen genomfördes, eftersom expertis har funnits tillgänglig i de nuvarande samarbetsstrukturerna för att säkerställa tjänsternas kontinuitet via anknutna enheter. Cybersäkerhetsdirektören anser att konsekvenserna vore ohållbara med tanke på de nuvarande,

ständigt ökande hotbilderna. Om reformen genomförs skulle det inte finnas tillräckligt med experter för alla som behöver dem, och å andra sidan har många kommuner inte tillräckliga ekonomiska resurser för att anställa sina egna experter. Olika krav och skyldigheter inom cybersäkerhet för offentliga samfund skärps hela tiden. Enligt cybersäkerhetsdirektören räcker organisationernas expertis inte till för att uppfylla dessa krav eller för att tillhandahålla en tillräcklig beredskapsnivå, med hänsyn till hoten och riskerna, om reformen genomförs.

Det föreslagna minimiinnehavskravet på 10 procent för anknutna enheter väntas försvaga tjänsternas kontinuitet och cybersäkerheten särskilt i gleset befolkade områden där tillgången på marknadsbaserade lösningar är mycket begränsad. Således måste små kommuner organisera sina tjänster självständigt, vilket ökar den administrativa bördan och riskerna med tanke på både cybersäkerheten och beredskapen.

Cybersäkerheten kan inte "klistras" på befintliga IKT- strukturer, utan den bör vara integrerad i hela IKT-arkitekturen. Om systemet fragmenteras är det sannolikt att nya sårbarheter för cyberattacker uppstår. Det tar tid att bygga upp cybersäkerhetskapacitet, oavsett vilken alternativ lösningsmodell som övervägs.

Enligt finansministeriet kan små upphandlande enheters svaga förhandlingsstyrka och en outvecklad marknad leda till allvarliga brister i cybersäkerheten, informationssäkerheten eller beredskapen för krissituationer. Dessa funktioner har vanligtvis varit tjänster som tillhandahålls av anknutna enheter särskilt för mindre ägare. Sådana problem drabbar inte endast upphandlande enheter utan kan även påverka invånare i kommuner och välfärdsområden såväl som samhället i stort. I sista hand ansvarar staten för sådana brister och åtgärdandet av dem.

De IKT-tjänster som för närvarande produceras av anknutna enheter finns även tillgängliga på den privata marknaden. Eftersom även den privata sektorn har behov av motsvarande tjänster, finns det en hel del efterfrågan på dem. Även om tjänster finns tillgängliga medför upphandling av dem betydande utmaningar som särskilt gäller bristfällig kompetens, marknadsstruktur och hantering av övergångsskeden. Köpare har bristfällig kompetens, men också tjänsteleverantörer behöver betydligt fler experter.

Riskerna kan minskas med en tillräckligt lång övergångstid och noggrann förberedelse av upphandlingar. Riskerna kan minskas genom att använda alternativa sätt att organisera cybersäkerhetstjänster som diskuteras i avsnitt 5.3.2.1. Det är möjligt att upphandla tjänster till exempel tillsammans med flera kommuner/välfärdsområden (s.k. upphandlingsring) eller genom att utnyttja inköpscentralers tjänster. Skapandet av gemensamma verksamhetsmodeller skulle också bidra till att mildra riskerna. Dessutom kan en bättre upphandlingskompetens och stödåtgärder minska de risker som förslaget medför.

Det är dock möjligt att kostnaderna i vissa enskilda fall skulle stiga. Enligt statens cybersäkerhetsdirektör skulle priset på 24/7 SOC-tjänster (Security Operations Center) baserat på en marknadsanalys som en stor upphandlande enhet tagit fram vara 3–4 gånger större för denna organisation jämfört med upphandling av samma tjänster från en anknuten enhet.

5.5 De huvudsakliga konsekvenserna av ändringsförslagen avseende försörjningsberedskapen och säkerheten samt upphandlingen av livsmedel

Förslagets inverkan på försörjningsberedskapen och säkerheten har å ena sidan bedömts utifrån den föreslagna ändringen av innehavskravet avseende anknutna enheter och å andra sidan med tanke på de föreslagna ändringarna av 2 § (tillämpningsområde), 74 § (beskrivning av upphandlingsobjekt) och 81 § (lämplighetskrav) i upphandlingslagen när det gäller beaktande

av säkerhetsaspekter vid upphandling. Konsekvenserna av den föreslagna ändringen för anknutna enheter behandlas i ett separat avsnitt. Propositionen väntas medföra positiva konsekvenser för upphandlande enheter, eftersom ändringen ger upphandlande enheter bättre rättsliga verktyg för att beakta och kräva säkerhets- och leveranssäkerhetsaspekter i sina upphandlingar (både i beskrivningen av upphandlingsobjektet och i leverantörens lämplighet) när upphandlingslagen eller försörjningslagen tillämpas på upphandlingen. Detta möjliggör bättre riskhantering och kan förhindra betydande ekonomiska förluster orsakade av säkerhetsbrister eller störningar i leveranskedjan. Förslaget väntas stärka den nationella säkerheten och den strategiska autonomin vid kritisk upphandling. Till exempel har Försörjningsberedskapscentralen i sitt utlåtande framhållit att om man inkluderar villkor som ökar försörjningsberedskapen och säkerheten i upphandlingar som genomförs i enlighet med den allmänna upphandlingslagen, kan upphandlingar som stöder försörjningsberedskapen göras mer hållbart.

Krav på upphandlingsobjektet och leverantörerna gällande säkerhet och leveransstrygghet kan medföra positiva affärsmässiga konsekvenser särskilt för företag som har investerat i säkerhet, cybersäkerhet och resiliensen i sina leveranskedjor. Sådana företag kan också få konkurrensfördelar och öka sin omsättning. Dessutom kan ändringarna uppmuntra marknaden att i största allmänhet investera i säkerhet. Grunden för ett fungerande försörjningsberedskapssystem är fungerande nationella och internationella marknader, en mångsidig industriell och annan produktionsbas, stabila offentliga finanser och en konkurrenskraftig nationell ekonomi. Konsekvenserna av den föreslagna ändringen är också positiva ur den offentliga förvaltningens perspektiv, eftersom konkurrensen och utbudet ökar. Anknutna enheter kan dock utvecklas som tidigare. Konsekvenserna av den föreslagna regleringen av anknutna enheter för cybersäkerheten bedöms nedan. Det är viktigt att de upphandlande enheternas kontinuitetshandling och beredskap bevaras även under genomförandet av ändringarna av regleringen av anknutna enheter.

När en upphandlande enhet ställer krav på upphandlingsobjekt eller anbudsgivare avseende säkerhet eller försörjningsberedskap kan detta leda till minskad konkurrens då antalet anbudsgivare och anbud minskar. När ytterligare krav ställs på upphandlingsobjektet kan detta påverka priset på anbuden. Förslaget kan medföra negativa konsekvenser för företag som inte kan uppfylla de ökade säkerhetskrav som den upphandlande enheten har ställt. Uppfyllandet av kraven kan ofta kräva betydande investeringar och ytterligare administrativt arbete för att visa kravenlighet. Detta kan i synnerhet missgynna små och medelstora företag och aktörer utanför EU. Dessutom kan fastställandet av ytterligare kriterier öka antalet besvär över upphandlingar och därmed förlänga upphandlingsförfarandet.

5.5.1 Konsekvenser för upphandling av livsmedel och måltidstjänster

Konsekvenserna av den föreslagna ändringen bedöms huvudsakligen vara positiva. Hållbarhetskraven relaterade till livsmedel kan öka efterfrågan på nya, mer högkvalitativa lösningar, vilket kan främja innovationer och skapa marknader i synnerhet för små och medelstora företag. Offentliga upphandlingar kan fungera som en tillförlitlig referens, vilket ger företagen nya affärsmöjligheter även på internationella marknader. Kostnadskonsekvenserna för anskaffning av nya mer högkvalitativa lösningar kan antas vara lika stora som för produkter som redan finns på marknaden, i synnerhet med beaktande av drifts- och livscykelkostnaderna. Dessutom kan man genom nya lösningar, nya verksamhetssätt och ny teknik förbättra de offentliga tjänsternas produktivitet och kvalitet och den allmänna acceptansen av dem. Att förbättra förutsättningarna för små och medelstora företags deltagande kan stödja regional livskraft och kortare leveranskedjor (försörjningsberedskap). Preciseringarna av beskrivningen av upphandlingsobjekt (74 §) och urvalskriterierna (81 §) kan främja de upphandlande

enheternas möjligheter att fastställa och bedöma krav relaterade till kvalitet, ursprung (inhemsk, lokalt producerade livsmedel), miljö (ekologisk, hållbarhet) och näringsinnehåll. Detta kan förbättra kvaliteten på livsmedel som erbjuds och stödja mer omfattande politiska mål för upphandling av livsmedel och måltidstjänster. Användning av grunder för övergripande ekonomisk förmånlighet möjliggör en betoning på kvalitet snarare än enbart pris, vilket kan medföra positiva kostnadskonsekvenser på lång sikt, såsom minskat matsvinn. Viktning av kriterier för kvalitet, ursprung och miljö kan också förbättra dessa företags konkurrensposition jämfört med stora aktörer och möjliggöra bättre priser för produkter av högre kvalitet.

Genom mål relaterade till miljö och djurens välbefinnande och hälsa vid offentlig upphandling är det möjligt att främja utvecklingen av nya lösningar och skapa nya marknader, vilket medför positiva konsekvenser för Finlands ekonomi. Kraven på långsiktig planering av upphandlingar samt utveckling av miljövänliga odlingsmetoder och produktionsförhållanden som främjar djurens välbefinnande tillsammans med marknaden kan förbättra offentliga organisationers beredskap att trygga den framtida välfärden samt bemöta utmaningar relaterade till miljöförändringar och tillgången till naturresurser. Upphandlingsmål som anknyter till god odlingssed när det gäller miljön och till produktionsförhållanden som främjar djurens välbefinnande har positiva effekter också på den regionala ekonomin.

Ändringen kan medföra betydande satsningar på livsmedelskedjan, då ansvarsfullhet och hållbarhet beaktas i kvalitetskraven för livsmedelsupphandlingar. Utöver de direkta konsekvenserna har den offentliga sektorns upphandlingar också indirekta konsekvenser för företagen till exempel i form av tillförlitliga referenser. Offentlig upphandling skapar också nya möjligheter och arbetstillfällen för småskaliga producenter i regionen, vilket i sin tur ökar skatteinkomsterna. Kommuner som i första ledet inför innovativa lösningar förbättrar sin attraktionskraft och stärker livsmedelssektorns regionalekonomiska betydelse.

Beaktandet av näringskvaliteten vid upphandling av livsmedel och måltidstjänster har en viktig betydelse för medborgarnas hälsa och välbefinnande, vilket medför indirekta konsekvenser hälso- och sjukvårdskostnaderna.

Upphandlande enheter kan på förhand informera marknaden om sina kommande upphandlingsbehov och således förbättra företagens möjligheter att bemöta de upphandlande enheternas framtida behov. Nya varor och tjänster med mindre skadliga miljökonsekvenser kan ha positiva indirekta konsekvenser för företagens tillväxt och konkurrenskraft. Beaktandet av miljömässiga aspekter kan öka upphandlande enheters administrativa arbete, eftersom tiden för beredning av upphandlingar blir längre. Denna konsekvens kan dock motverkas med hjälp av olika upphandlingsmodeller som utvecklas samt åtgärdsprogrammet för offentlig upphandling och dess resultat.

Å andra sidan kan den föreslagna ändringen också medföra negativa konsekvenser. En ökad hållbarhet inom livsmedel kan dock tillfälligt minska företagens möjligheter att delta i anbudsproceduren, eftersom marknaden inte alltid kan bemöta den offentliga sektorns förändrade krav eller förutsättningarna för att reagera kan vara begränsade. Specifika krav (kvalitet, ursprung, hållbarhet) och en trovärdig verifiering av dem under anbudsfasen och kontraktperioden kan göra anbudsproceduren mer komplicerat, öka det administrativa arbetet och öka antalet besvär. Marknadsfragmentering kan minska stora aktörers skalfördelar och logistiska effektivitet, vilket kan påverka lönsamheten och upphandlingskostnaderna. Strikta och varierande kvalitets- och ursprungs krav kan öka de operativa kostnaderna och göra det svårare att hantera leveranskedjan. Påvisande av överensstämmelse med kraven ökar det administrativa arbetet.

De slutliga konsekvenserna av propositionen beror till stor del på hur de upphandlande enheterna tillämpar de möjligheter som lagen medför. Hur hållbarhet beaktas vid upphandling fastställs av den upphandlande enheten, och detta medför inga bindande skyldigheter på grund av denna lagändring.

5.6 Konsekvenser av ändringen av anmälan av upphandlingar

Reformen som gäller de språk på vilka nationella upphandlingsannonser publiceras kan ha positiva konsekvenser för de upphandlande enheterna. Reformen förtydligar publiceringen av upphandlingsannonser samtidigt på flera olika språk och gör det möjligt att iaktta skyldigheterna enligt språklagstiftningen. Språkalternativen kan även öka konkurrensen vid offentlig upphandling. Reformen som främjar tvåspråkighet vid upphandling kan förväntas medföra positiva konsekvenser för näringslivet, särskilt för små företag och mikroföretag, och i synnerhet i tvåspråkiga kommuner i kustregionen. Förslaget kan därför anses främja lika möjligheter för deltagande i offentliga upphandlingar särskilt för mikroföretag och små företag samt enskilda näringsidkare. Stärkandet av de positiva konsekvenserna för företag förutsätter att upphandlande enheter faktiskt tillkännager pågående upphandlingar på båda nationella språken när potentiella anbudsgivare verkar i tvåspråkiga regioner. Annonsering av upphandlingar på två språk kan å andra sidan öka det administrativa arbetet för upphandlande enheter. Den upphandlande myndigheten kan minska det extra administrativa arbete som publicering av annonser på två språk medför genom att endast publicera information om annonsens huvudsakliga innehåll på det ena inhemska språket.

Reformen som gäller efterannonsering om upphandlingar kan förbättra den statistiska informationen om offentlig upphandling och främja den information som rapporteras till kommissionen om offentlig upphandling i Finland. Förslaget ökar också transparensen och öppenheten i användningen av offentliga medel. Ökad öppenhet kan öka företagets medvetenhet om offentlig upphandling, hjälpa dem att förstå marknadsdynamik, konkurrenters prissättning och identifiera framtida affärsmöjligheter eller potentiella underleverantörer.

Efterannonseringsskyldigheten kan öka det administrativa arbetet vid upphandling. Enligt remissvaren kan den ökade annonseringsskyldigheten särskilt vid småskalig upphandling uppfattas som oproportionerligt tung i förhållande till de fördelar som uppnås.

5.7 Konsekvenser av ändringsförslagen för social- och hälsovårdstjänster

Reformen av social- och hälsovårdstjänster går ut på att avveckla överlappande reglering, och därför medför ändringen inga praktiska konsekvenser för välfärdsområdenas upphandlingar.

5.8 Konsekvenser av ändringsförslagen för upphandlingars hållbarhet och tillsyn

Ändringen avseende **underleverantörer och resursenheter** väntas inte medföra myndighetskonsekvenser. Genom ändringen förtydligas de gällande bestämmelserna. Upphandlande enheter har fortfarande prövningsrätt avseende utredning av grunder för uteslutning av underleverantörer och resursenheter. Om upphandlande enheter gör omfattande utredningar av grunderna för uteslutning av underleverantörer och resursenheter, kan detta orsaka ytterligare administrativt arbete för bland annat upphandlande enheter och anbudsgivare. Det administrativa arbete som en mer omfattande kontroll av obligatoriska grunder för uteslutning orsakar underlättas dock av ändringen av kontrollprocessen för obligatoriska grunder för uteslutning, eftersom verifieringen av de obligatoriska grunderna för uteslutning även kan framställas organisationsspecifikt. Den föreslagna ändringen påskyndar också kontrollen av anbudsgivarnas lämplighetskrav. Den föreslagna ändringen kan minska

företagens administrativa arbete, eftersom företagen har flera olika sätt att lämna in de erforderliga utredningarna till upphandlande enheter för kontroll. Förslaget förväntas också minska arbetsbördan för rättsregistercentralen, eftersom antalet utdrag som beställs från rättsregistercentralen minskar.

Utvidgningen av tillämpningsområdet för bestämmelserna om utredning av obligatoriska grunder för uteslutning av anbudsgivare samt deras underleverantörer och resursenheter kan öka tillsynsmyndigheternas arbetsmängd något, om detta sker i stor skala. Utvidgningen av de obligatoriska uteslutningsgrunderna till vissa miljöbrott och bokföringsbrott kan medföra små informationssystemkostnader för rättsregistercentralen.

5.8.1 Konsekvenser som gäller uteslutning

Propositionen bedöms medföra konsekvenser för företag som deltar i offentliga upphandlingar då obligatoriska grunder för uteslutning utsträcks till underleverantörer och resursenheter. Lagändringen förtydligar skyldigheten, enligt vilken kända brott eller försummelser även underleverantörer och resursenheter blir föremål för obligatorisk uteslutning från offentlig upphandling, och upphandlande enheter även kan begära utredningar som gäller underleverantörer och resursenheter. Kontrollen av uppgifter om underleverantörer ökar den administrativa bördan för företag som deltar i offentlig upphandling. I de fall där den som deltar i en upphandling har tiotals utländska underleverantörer kan kostnaderna för insamling av dessa uppgifter minska incitamenten för att delta i upphandlingsprocessen. Det gäller dock att notera att ändringen snarast förtydligar denna möjlighet som redan finns i den gällande lagen och som baserar sig på upphandlingsdirektivet. Det är med andra ord främst fråga om en precisering av den gällande lagstiftningen. Reformen som främjar tvåspråkighet vid upphandling kan ha positiva konsekvenser i och med att små företag och i synnerhet mikroföretag får bättre möjligheter att delta i anbudsförfaranden. För att garantera små privata företags eller enskilda näringsidkares lika möjligheter att delta i anbudsförfaranden kan det vara nödvändigt att en upphandlingsannons eller anbudsförfrågan kan publiceras på båda nationalspråken. Språkalternativen kan även öka konkurrensen vid offentlig upphandling.

5.9 Tillsyn över upphandlingar

Ändringarna i fråga om tillsynen över upphandlingar kan föranleda kostnader för Konkurrens- och konsumentverket när det utövar tillsyn över upphandlingar. Ändringen av tillsynen över upphandling av nationella byggentreprenader och införandet av en längre övergångstid för att utnyttja kontrakt som ingåtts med befintliga anknutna enheter väntas dock inte väsentligt öka Konkurrens- och konsumentverkets administrativa arbete, eftersom verket kan fortsätta att prioritera sin tillsynsverksamhet till de mest betydande fallen av försummelse efter eget gottfinnande. Även om förslaget avseende tillsyn över upphandling utökar verkets befogenheter, uppskattas förslaget inverkan på mängden administrativt arbete vara liten i marknadsdomstolen, eftersom verket prioriterar de ärenden som behandlas. Likaså bedöms konsekvenserna av ändringen vara små för högsta förvaltningsdomstolen. Besvär får anföras hos högsta förvaltningsdomstolen utan besvärstillstånd endast i beslut om påföljdsavgift av marknadsdomstolen.

Propositionen uppskattas inte ha några konsekvenser för statsbudgeten. Propositionen ökar i någon mån de offentliga upphandlande enheternas arbetsbörda, vilket kan ha konsekvenser för personalresurserna i största allmänhet. Utvidgningen av de obligatoriska uteslutningsgrunderna till vissa miljöbrott och bokföringsbrott kan medföra små informationssystemkostnader för rättsregistercentralen.

5.10 Förslagets miljökonsekvenser

Genom att beakta miljökonsekvenser i större utsträckning vid offentlig upphandling kan förbrukningen av naturresurser, koldioxidavtrycket och skadliga utsläpp i miljön minskas. I synnerhet hållbart producerade livsmedel och tillämpningen av kriterier som stöder livsmedelssäkerheten och djurens välbefinnande kan bedömas medföra positiva miljökonsekvenser. Hållbart producerade livsmedel främjar användningen av hållbara odlings- och produktionsmetoder, såsom ekologiskt jordbruk, cirkulär odling och liten användning av bekämpningsmedel, vilket förbättrar markhälsan, minskar övergödningen av vattendrag och skyddar pollinerare. Hållbara produktionsmetoder kan dessutom minska utsläppen av växthusgaser, till exempel genom att minska metanutsläppen från boskapsuppfödning och förbättra kolbindningen i marken. Därför kan de också bidra till att motverka klimatförändringarna.

Hållbara livsmedel bidrar till att bevara naturens mångfald. Hållbar produktion av livsmedel strävar dessutom efter att optimera förbrukningen av naturresurser, såsom vatten och energi, vilket minskar miljöbelastningen.

Betydelsen för denna konsekvens beror i första hand på i vilken utsträckning de upphandlande enheterna betonar miljöaspekterna i sina upphandlingsbeslut. Eftersom avsikten är att föreskriva om ett undantag från innehavskravet avseende anknutna enheter inom avfallsbranschen i avfallslagen, kommer det sannolikt inte att uppstå några miljökonsekvenser för avfallsbolag. Om inget undantag införs, uppskattar miljöministeriet att ändringen av minimiinnehavet avseende anknutna enheter kan medföra indirekta negativa miljökonsekvenser. Omorganiseringen av kommunernas avfallsbolag och avfallshanteringsmyndigheterna kan leda till dröjsmål i kommunernas fullgörande av skyldigheten att ordna separat insamling och återvinning enligt avfallslagen. Ändringen kan fördröja en systematisk utveckling av avfallshanteringen och införande av kontroller som främjar separat insamling och återvinning då det befintliga avfallshanteringssystemet blir ännu mer fragmenterat. Dessutom är det möjligt att enstaka kommuner utanför kommunala samarbetet inte kan fullgöra krävande lagstadgade avfallshanteringsskyldigheter med sina begränsade resurser, vilket kan leda till lokal undermålig avfallshantering och miljöolägenheter.

Säkerhets- och miljökriteriernas större roll kan indirekt öka företagets administrativa arbete, eftersom de måste påvisa att deras varor eller tjänster uppfyller säkerhets- och miljökriterierna. Vad gäller denna lagändring är det dock inte egentligen fråga om en ökad regleringsbörda för företagen, eftersom lagstiftningen inte fastställer några särskilda skyldigheter i fråga om egenskaperna hos upphandlingen, utan de fastställs av den upphandlande enheten. Beaktandet av ovannämnda aspekter ligger i de upphandlande enheternas eget intresse och är inte något som lagstiftningen ålägger dem.

5.11 Andra samhällliga konsekvenser

Genom förslagen om ansvarsfull upphandling främjas bekämpningen av grå ekonomi vid offentlig upphandling.

5.12 Konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Den utslutning enligt 80 § i den gällande upphandlingslagen av aktörer som har gjort sig skyldiga till vissa mycket allvarliga brott baserar sig på de tvingande bestämmelser i upphandlingsdirektivet i fråga om vilka medlemsstaterna inte har prövningsrätt. Uteslutningen

omfattar till exempel givande av muta, deltagande i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet, människohandelsbrott, bedrägeri, penningtvättsbrott och terrorism. Syftet med bestämmelsen är således att bekämpa brott och i synnerhet korruption vid upphandling. Obligatorisk uteslutning gäller endast upphandling som överskrider direktivets tröskelvärde och som har ett större ekonomiskt värde. Vid byggtreprenader gäller skyldigheten upphandling som överskrider ett värde på 5 miljoner euro.

Skyldigheten enligt direktivet ska tillämpas på samma sätt på alla företag som genomför upphandlingar, oavsett om de är huvudsakliga avtalsparter, underleverantörer eller resursenheter. En anbudsgivare eller en underleverantör som ansvarar för genomförandet av en upphandling eller anbudsgivarens resursenhet har dock alltid möjlighet att vidta avhjälpande åtgärder. Om det i anbudsgivarföretagets ledning eller i en annan central ansvarsposition finns en person som berörs av en i lag nämnd grund för uteslutning kan denna person till exempel flyttas till andra uppgifter i företaget. Uteslutning är möjlig endast under den tid som uppgifter om ett brott syns i de uppgifter som fås ur straffregistret. Tillämpningen av bestämmelsen föranleder således inga oskäliga påföljder eller påföljder som i övrigt strider mot proportionalitetsprincipen för ett företag eller dess arbetstagare med beaktande av näringsfriheten och rätten till arbete enligt 18 § i grundlagen. Den föreslagna ändringen av 80 § i upphandlingslagen anses inte medföra konsekvenser för medborgarnas ställning, jämställdheten, den regionala utvecklingen eller språket och kulturen.

Reformen som främjar tvåspråkighet vid upphandling kan förväntas medföra positiva konsekvenser för näringslivet, särskilt för små företag och mikroföretag. Sådana finns i synnerhet i tvåspråkiga kommuner vid kusten. Förslaget kan därför anses främja språklig grundläggande rättigheter och lika möjligheter för deltagande i offentliga upphandlingar särskilt för mikroföretag och små företag samt enskilda näringsidkare. Stärkandet av de positiva konsekvenserna för företag förutsätter att upphandlande enheter faktiskt tillkännager pågående upphandlingar på båda nationella språken när potentiella anbudsgivare verkar i tvåspråkiga regioner.

6 Alternativa handlingsvägar och deras konsekvenser

6.1 Uppnående av kostnadseffektivitet och begränsning av användningen av anslutna enheter på andra sätt

Nedan granskas vissa andra alternativ genom vilka anlitande av anknutna enheter kunde begränsas. Propositionen baserar sig dock på politiska beslut och regeringsprogrammet, där ett minimiinnehav på 10 procent har valts för genomförande. Således utesluts andra alternativ

Ett alternativ till kravet på minst 10 procents innehav vore att definiera kravet så att antalet ägare av anknutna enheter får vara högst tio och att det procentuella innehavet inte definieras. I detta fall bör dock de andra kraven avseende den anknutna enheten, såsom kravet på bestämmande inflytande, vara uppfyllda. Om ett undantag för avfallsbranschen inte införs möjliggör modellen till exempel inom avfallsbranschen för sådana små kommuner att utnyttja avfallsbolag i avfallshanteringen vars innehav på grund av få invånare blir litet men det totala antalet ägare av den anknutna enheten är högst tio.

Ett annat alternativ till det föreslagna kravet på ett innehav på 10 procent för att begränsa användningen av anknutna enheter och utnyttja marknader på ett adekvat sätt i serviceproduktionen kunde vara systematisk informationsstyrning. Ännu mjukare metoder kunde vara sådana konkreta åtgärder som uppmuntrar upphandlande enheter att omsorgsfullt analysera kostnadskonsekvenser vid valet av anknutna enheter och tillhandahålla anvisningar

för att stödja marknadens funktion. Detta alternativ ger dock sannolikt inte några betydande resultat, eftersom användningen av anknutna enheter redan ökar och informationsstyrning inte har en tillräcklig inverkan på den rådande situationen.

Som ett tredje alternativ utöver att ändra lagstiftningen är det möjligt att invänta beslut från rättsliga processer, såsom högsta förvaltningsdomstolen eller EU-domstolen, om villkoren för när gemensamt bestämmande inflytande anses vara uppfyllda. Detta alternativ är dock sannolikt inte effektivt för att främja utnyttjande av marknader, eftersom utvecklingen av rättspraxis tar tid och fortfarande kan lämna rum för tolkning. Därför skulle osäkerheten kring regleringen av anlitande av anknutna enheter sannolikt fortsätta under en längre tid.

Dessutom syftar regeringsprogrammet till att öka konkurrensen och skapa besparingar inom offentlig upphandling, och begränsar de tillgängliga medlen för att begränsa användningen av anknutna enheter. Därför är det motiverat att genomföra de lagändringar som föreslås i regeringsprogrammet.

6.2 Undantag från kravet på minimi innehav i anknutna enheter

Under beredningen bedömdes behovet av och ändamålsenligheten med eventuella undantag för användningen av anknutna enheter. Bedömningen utgick från att eventuella undantag ska vara exakta och noggrant avgränsade för att undvika tillämpnings- och tillsynsproblem. Tre huvudsakliga alternativa undantag diskuterades. Det första anknyter till utnyttjande av marknader i vissa områden där marknadsutbudet är litet och konkurrensen låg. Ett sådant undantag kunde bli aktuellt till exempel i gleset befolkade områden i norra och östra Finland, där avstånden är långa och de upphandlande enheterna små. Behovet av undantaget har motiverats med att det minskar de ekonomiska konsekvenserna på grund av ändringen. Ett annat möjligt sätt att definiera undantaget är att tillåta innehav i anknutna enheter på mindre än 10 procent, förutsatt att den anknutna enhetens omsättning förblir tillräckligt liten. Enligt Konkurrens- och konsumentverkets utredning (9/2024) medför en sådan omsättningsbaserad gräns flera fördelar. För det första tillåter en omsättningsbaserad gräns fortfarande ett större ägarunderlag samtidigt som den begränsar anknutna enheters affärsekonomiska storlek så att det skapar ett starkt incitament för ägarna och de anknutna enheterna att anlita marknaden alltid när det är möjligt. Omsättningsgränsen uppmuntrar anknutna enheter att granska sin verksamhet och endast fokusera på de verksamheter som det är vettigt för dem att tillhandahålla för deras ägarkunder.

Avvikelser från minimikravet för innehavet i anknutna enheter kunde även gälla för företag som etablerats för ett specifikt ändamål. Det vore möjligt att föreskriva om sådana undantag för företag närmare än i upphandlingslagen, som tillämpas som en allmän lag, till exempel i speciallagstiftning. Undantaget kunde även omfatta företag som inte omfattas av en speciallag men som verkar på nationell nivå och till exempel ansvarar för förvaltning och underhåll av offentliga byggnader och anläggningar eller erbjuder till exempel rådgivningstjänster och andra tjänster riktade till medborgare.

Avvikelser från minimikravet på innehav för att uppnå målen för offentliga upphandlingars kostnadseffektivitet och besparingar enligt regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering borde dock vara exakt definierade och avgränsade, eftersom alltför omfattande undantag kan försvaga konkurrensen, rättssäkerheten och marknadens effektivitet. I synnerhet regionala avgränsningar är svåra att genomföra, eftersom marknadsförhållandena kan variera kraftigt mellan olika regioner och sektorer, vilket kan leda till snedvridning av konkurrensen. Utifrån bedömningen är slutsatsen i propositionen att undantag endast bör användas i begränsad utsträckning och enligt noggrant definierade kriterier. Då kan undantag endast tillåtas när marknadens funktionsförmåga är hotad eller konkurrensen är otillräcklig inom vissa områden.

Detta säkerställer att marknaden inte snedvrids och att konkurrensen förblir så öppen och fungerande som möjligt.

6.3 Utredning av obligatoriska uteslutningskriterier för anbudsgivare

Som ett alternativt sätt till utredning av obligatoriska uteslutningsgrunder enligt den gällande upphandlingslagen är det motiverat att bedöma en modell, enligt vilken den upphandlande enheten i stället för straffregisterutdrag även kan godkänna en försäkran, genom vilken ett företags ansvariga personer genom sina underskrifter intygar att de inte har gjort sig skyldiga till brott som nämns i lagen. Försäkran kan även omfatta bötesstraff. Detta alternativ övergavs dock vid den fortsatta beredningen av förslaget.

6.4 Övriga styrmetoder

Besparingar och kostnadseffektivitet i enlighet med regeringsprogrammet kan också uppnås genom att skapa starkare partnerskap mellan köpare och säljare samt öka kompetensen inom offentlig upphandling. De nya partnerskapen i åtgärdsprogrammet för offentlig upphandling fördjupar dialogen mellan företag och organisationer som säljer varor och tjänster samt offentliga organisationer som köper dem. Samarbetet inom ramen för åtgärdsprogrammet har redan resulterat i åtgärder som främjar målen för regeringsprogrammet. Finansministeriet har inlett en utredning för att samla in och publicera uppgifter om offentliga organisationers inköpsfakturer och andra uppgifter om offentlig upphandling.

Enligt regeringsprogrammet utreds olika sätt att stärka upphandlingskompetensen, förståelsen för kvalitets- och verkningfullhetens betydelse vid social- och hälsovårdsupphandlingar samt förståelsen för externa tjänsteleverantörers betydelse i välfärdsområdena. Dessa aspekter främjas bäst om de samordnas av åtgärdsprogrammet för offentlig upphandling. Dessutom kan kompetensen hos både upphandlande enheter och anbudsgivare stärkas genom rådgivning som finansieras av arbets- och näringsministeriet.

6.4.1 Övriga styrmetoder för att främja livsmedelssäkerheten och försörjningsberedskapen

När det gäller livsmedel kan livsmedelssäkerheten och försörjningsberedskapen bäst beaktas i lagens mål genom att i motiveringarna till lagen specificera hur livsmedelssäkerhet ska beaktas. Som en del av kvalitetskraven för livsmedelssäkerhet kan till exempel även djurens hälsa och välbefinnande beaktas.

Även andra styrmetoder kan användas för att främja livsmedelssäkerheten. Det är viktigt att beakta oförutsedda förändringar i omständigheter och krissituationer i kontraktspriserna i vissa situationer, och de baserar sig främst på förhandlingar och avtalsvillkor mellan avtalsparterna. Arbetsgruppen, som granskat upphandlingslagen, anser att detaljerade bestämmelser om kontraktsvillkor inte bör ingå i upphandlingslagen, eftersom frågan beaktas i anslutning till uppdateringen av JYSE-villkoren. Vid upphandling kan parterna också använda omfattande och detaljerade instruktioner från olika instanser.

För att främja livsmedelsupphandlingars hållbarhet har Motiva på uppdrag av jord- och skogsbruksministeriet utarbetat en guide för hållbar upphandling av livsmedel, som innehåller hållbarhetskriterier för upphandling av livsmedel. Upphandlingskriterierna har utvecklats i dialog med beställare, leverantörer och centrala intressentgrupper i branschen. Detta säkerställer att kriterierna motsvarar marknadsläget och främjar marknaden samt är icke-diskriminerande, jämförbara och verifierbara. Kriterierna kan också tillämpas på upphandling av måltidstjänster när kvalitetskrav för livsmedel i måltider definieras. Kriterierna för hållbara livsmedels- och

måltidsupphandlingar finns i tjänsten Kriteeripankki.fi, för vars administration och utveckling Motiva Oy ansvarar. Även jord- och skogsbruksministeriet har en guide för hållbar upphandling av måltidstjänster som främjar hållbara, högkvalitativa och kostnadseffektiva måltidstjänster. Kraven på måltidernas och livsmedlens kvalitet följs upp under kontraktperioden i anslutning till den övriga kontraktsuppföljningen.

Den nationella strategin för offentlig upphandling har ett mål för hållbara och ansvarsfulla upphandlingar av livsmedel och måltidstjänster som utgör grunden för ett hållbart livsmedelssystem. I enlighet med målet uppmanas kommuner och välfärdsområden att i sina upphandlingsstrategier beakta bland annat mål och principer som främjar miljövänliga odlingsmetoder, livsmedelssäkerhet och näring samt produktionsförhållanden som främjar djurens välbefinnande och hälsa vid upphandling av livsmedel och måltidstjänster. Upphandlingsstrategins mål för hållbar livsmedelsupphandling främjas inom ramen för åtgärdsprogrammet för offentlig upphandling och som en del av det strategiska arbetet med ett hållbart och lönsamt livsmedelssystem i enlighet med Maka-rapporten.

Arbetsgruppen som granskade upphandlingslagen ansåg att det är viktigt att främja hållbarhet vid livsmedelsupphandling genom att använda hållbarhetskriterierna i Motiva Oy:s guide för hållbar livsmedelsupphandling vid upphandling av livsmedel och måltidstjänster. Detta kan främja det mål som ställts upp för offentlig livsmedelsupphandling i Maka-rapporten när det gäller livsmedel som uppfyller produktionsstandarderna enligt EU-lagstiftningen. Maka-rapporten efterlyser en bedömning av praxis kring kontraktstids- och översynsklausuler som en del av beredningen av upphandlingslagstiftningen. Enligt rapporten är det motiverat att öka flexibiliteten vid livsmedelsupphandling för att justera kontraktspriserna vid plötsliga kostnadsförändringar om den kontraktssnabba balansen rubbas på ett oförutsett sätt för avtalspartnern på grund av förändrade omständigheter. Kravet anknyter till den snabba uppgången i priserna på livsmedelsrelaterade produktionsinsatser och den efterföljande uppgången i produktionspriserna på livsmedel. Det visade sig vara svårt att införliva höjda priser i kontraktspriserna för offentlig livsmedelsupphandling på grund av stela avtalsvillkor.

I syfte att analysera det rådande läget beställde jord- och skogsbruksministeriet en utredning av kontraktsstrukturer och -villkor samt användning av kostnadsindex vid offentlig upphandling av Naturresursinstitutet och Reinu Econ Oy. Under arbetet kartlades bland annat de metoder som används vid offentliga livsmedelsupphandlingar för att reagera på prisförändringar och de konsekvenser som dessa prisförändringar har för offentliga livsmedelsupphandlingar.

Enligt utredningen varierar villkoren för prishöjning avsevärt mellan avtalen. Vanligast är att priserna justeras en gång om året utifrån de kostnadsökningar som leverantören anger. Priserna höjdes också i takt med förändringarna i konsumentpriserna på ett sätt som avvek från kontraktsvillkoren. Dessutom höjdes priserna i strid med kontraktsvillkoren på grund av den snabba uppgången i produktionskostnaderna för livsmedel. Utredningen rekommenderar ökad marknadsinformation om offentlig upphandling av livsmedel och måltidstjänster och stärkande av förmedling av marknadssignaler genom bland annat utveckling av statistiken över marknadsinformation inom livsmedelsbranschen.

Jord- och skogsbruksministeriet har dessutom tillsatt en arbetsgrupp, som utvecklar statistik och kostnadsindex för livsmedelssektorn så att de framöver ännu bättre beskriver uppgång i produktionskostnader inom livsmedelssektorn som kan användas som grund för ändring av kontraktssnabba priser.

6.5 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

6.5.1 Uppdelning av upphandlingar

Uppdelning av upphandlingar i delar är obligatoriskt i vissa EU-medlemsstater, såsom **Frankrike, Nederländerna, Tyskland, Spanien, Litauen och Ungern**. Upphandlande enheters beslut om att inte dela upphandlingar kan också överklagas till domstol åtminstone i Frankrike och Nederländerna.

6.5.2 Ny konkurrensutsättning om endast ett anbud lämnas

I **Tjeckien** föreskrev i en reform av upphandlingslagstiftningen 2012 att en upphandlande myndighet ska avbryta ett upphandlingsförfarande utan oskäligt dröjsmål, om endast ett anbud lämnats eller om endast ett anbud återstod efter bedömningen av anbudet. Lagen var i kraft i tre år. Skyldigheten att avbryta anbuds-förfarandet gällde inte förhandlingsförfaranden, direktupphandlingar, tilläggsbeställningar, ramavtalsupphandlingar, forsknings- och utvecklingsprojekt eller upphandlingar i enlighet med försvars- och säkerhetsupphandlingsdirektivet. Enligt en utredning ledde regleringen till besparingar på cirka 10 procent i Tjeckien i de upphandlingar som omfattades av skyldigheten.⁴⁶ Sedermera har Tjeckien avstått från skyldigheten att avbryta upphandlingsförfaranden.

I betänkandet hänvisas till en studie (Titl, 2021) som analyserade den reglering som föreslagits av arbetsgruppen och som tidigare gällde i Tjeckien mellan 2012 och 2015. Det är tvivelaktigt om studien som gällde Tjeckien ger skäl för att ändra den finska upphandlingslagen i den utsträckning som presenteras i betänkandet.

På den tiden saknade offentlig upphandling i Tjeckien öppenhet och transparens, och budgetregler och principer för investeringsförvaltning gav inte ekonomiska incitament för upphandlingsmyndigheter att använda offentliga medel på ett vettigt sätt. Till exempel innehöll anbudet för offentliga byggtreprenader, som stod för 68,4 procent av de offentliga upphandlingsutgifterna i Tjeckien 2012, betydande överprissättning, och andelen öppna upphandlingar 2011 var endast 55,8 procent av det totala upphandlingsvärdet.⁴⁷

Det tjeckiska parlamentet godkände en omfattande reform av upphandlingslagstiftningen 2012 i syfte att öka öppenheten och effektiviteten samt allmänhetens förtroende för upphandlingsprocessen. Reformerna var betydande och omfattande, men det fanns problem med genomförandet av flera viktiga bestämmelser, och en betydande del av lagen upphävdes senare. Anledningen till regleringen var att det i Tjeckien fortfarande förekom systematisk korruption inom offentlig upphandling på 2000-talet som präglades av parallella informella strukturer vid sidan av offentliga aktörer som störde förberedelserna av offentlig upphandling redan innan anbuds-förfaranden offentliggjordes. Dessa inofficiella aktörer planerade stora offentliga investeringar och beslutade före officiella anbuds-förfaranden vilken leverantör som genomför upphandlingar, vilka företag som blir underleverantörer och hur "bytet" skulle delas. Efter offentliggörandet av det officiella anbuds-förfarandet togs de formella stegen i den offentliga upphandlingen (anbud och upphandlingsförhandlingar).

⁴⁶ Titl, 2021; https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3954295.

⁴⁷ Källa: František Ochrana – Petr Stehlík: Overpricing of Public Procurement for Construction Works in the Czech Republic. *Předražování veřejných zakázek na stavební práce v České republice*. Ekonomický časopis, 63, 2015, č. 3, S. 227–238.

6.5.2.1 Bedömning och styrning av upphandlingsmodeller för stora upphandlingar

När det gäller stora upphandlingar förutsätts olika slags åtgärder i vissa Europeiska länder, såsom **Belgien, Nederländerna, Frankrike, Tjeckien, Rumänien och Storbritannien**. I Belgien ställer lagen skyldigheter gällande godkännande och övervakning av stora kontrakt. I Belgien ska stora kontrakt godkännas av ministerrådet och beslut om stora kontrakt fattas på ministernivå.

I Nederländerna ska den upphandlande enheten från fall till fall bedöma vilket upphandlingsförfarande som är mest lämpligt med hänsyn till bland annat kontraktets omfattning, komplexitet och typ samt marknads karaktär. I Frankrike ges vägledning för stora partnerskapskontrakt mellan den offentliga och privata sektorn. I Tjeckien ska upphandlande enheter vid upphandling, vars värde överstiger cirka 12 miljoner euro, säkerställa att anbudet bedöms av en kommitté med minst fem medlemmar av vilka majoriteten har relevant professionell kompetens. I Rumänien ska marknadsanalyser inkluderas i upphandlingsprocessen för komplexa kontrakt enligt regeringens riktlinjer. I Storbritannien finns det riktlinjer för godkännande av utgifter för upphandlingar på över 10 miljoner pund. Kontrakt på över 5 miljoner pund kan föranleda vissa skyldigheter, såsom kontroll av betalningar till underleverantörer.

6.5.2.2 Minimiinnehav i anknutna enheter och begränsning av användning av dem

I Norden (**Sverige, Norge och Danmark**) skiljer sig lagstiftningen om anknutna enheter inte märkbart från upphandlingsdirektivet. I Sverige och Danmark ställer annan lagstiftning vissa särskilda villkor för kommuners och kommunala bolags verksamhet, vilket i praktiken begränsar verksamheten för kommunernas anknutna enheter.

I **Sverige** får bolag endast tillhandahålla allmännyttiga tjänster och får inte sträva efter vinst. I **Danmark** får kommunerna i allmänhet inte bedriva kommersiell eller vinstdrivande verksamhet. Kommunerna ska producera tjänster för sitt eget och sina invånares bruk. Villkoren är att andra aktörer inte har uteslutits från att bedriva den aktuella verksamheten, bolaget endast utför uppgifter som faller inom kommunens behörighet, kommunen inte utövar direkt kontroll över bolaget och bolaget inte strävar efter vinst.

I **Italien** ska upphandlande enheter bland annat bedöma hur högkvalitativa, snabba och effektiva anknutna enheters tjänster är⁴⁸. Anknutna enheters verksamhet ska vara kostnadseffektiv. Kriterierna för anknutna enheter är i linje med upphandlingsdirektivet.

I **Litauen** kan upphandling endast göras från en anknuten enhet, om tjänsternas kontinuitet, kvalitet och tillgänglighet inte kan säkerställas genom kontrakt som ingåtts i enlighet med den nationella upphandlingslagen. Dessutom kan upphandlingar från anknutna enheter endast göras om ingen annan ekonomisk enhet kan utföra uppgiften och konkurrensmyndigheten ger sitt samtycke. I övrigt är de litauiska bestämmelserna om anknutna enheter i linje med upphandlingsdirektivet.

I **Österrike** överensstämmer de nationella villkoren för inköp från anknutna enheter i övrigt med upphandlingsdirektivet, men inköp mellan systerföretag och omvända inköp från anknutna enheter regleras separat på motsvarande sätt som när det gäller konventionella inköp från

⁴⁸ Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36; Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici, artikla 7

anknutna enheter. I praktiken utökar detta omfattningen av upphandlingar som är undantagna från den nationella konkurrensutsättningsskyldigheten.

6.5.2.3 Säkerhet, försörjningsberedskap och beredskap vid upphandling

Sverige har i stor utsträckning infört bestämmelser om försörjningsberedskap i offentlig upphandling, särskilt inom områden relaterade till nationell säkerhet och krissituationer. I Sverige samarbetar nationella och regionala myndigheter med privata aktörer för att säkerställa försörjningsberedskapen. Särskilda kriterier har definierats för offentlig upphandling för att säkerställa att kritiska leverantörer och tjänsteleverantörer kan uppfylla kraven även i undantagssituationer. Till exempel är livsmedelssäkerhet, läkemedelsförsörjning och energihantering särskilt reglerade områden i Sverige.

I **Danmark** är försörjningsberedskap en av de viktigaste faktorerna, särskilt inom upphandling av livsmedel, hälso- och sjukvård samt infrastruktur. I Danmark är upphandlingsmyndigheterna skyldiga att beakta försörjningsberedskapens och leveranskedjans kontinuitet i upphandlingskontrakt. I synnerhet vid upphandling av hälso- och sjukvårdsförnödenheter samt läkemedel ska kontrakt innehålla garantier för leveranssäkerhet och tillräcklig lagring. Danmark strävar också efter att främja hållbar upphandling, till exempel genom att säkerställa att de produkter som upphandlas uppfyller miljökrav och att leveranskedjorna är socialt och etiskt ansvarsfulla.

I **Nederländerna** är försörjningsberedskapen integrerad i beredningen av offentlig upphandling, särskilt när det gäller kritisk infrastruktur såsom energi- och vattenförsörjning. I Nederländerna har särskilda åtgärder utvecklats för att förbereda offentlig upphandling för kristider, och statliga myndigheter bedriver nära samarbete med privata aktörer för att säkerställa försörjningsberedskapen. Upphandlande enheter ska säkerställa att upphandlingsprocessen beaktar beredskap för undantagssituationer och att tillgången till strategiska resurser garanteras även i krissituationer.

I **Tyskland** har särskild uppmärksamhet fästs vid försörjningsberedskap, och detta har integrerats i nationella och regionala upphandlingsstrategier. Den offentliga sektorn har utvecklat beredskapsplaner i synnerhet för upphandling av kritiska varor och tjänster, såsom medicinska förnödenheter, livsmedel och energitransporter. I Tyskland har de statliga och regionala myndigheterna en skyldighet att säkerställa att tillgången till strategiska resurser är säkrad även i kristider. Till exempel ska offentliga upphandlingsprocesser ta hänsyn till kravet på försörjningsberedskap, och upphandlingskontrakt kan innehålla villkor som säkerställer tillräcklig lagring och flexibilitet i leveranskedjan.

I **Frankrike** beaktar lagstiftningen om offentlig upphandling försörjningsberedskapen och beredskapen i synnerhet inom livsmedels- och energisektorerna. Frankrike har fastställt regler som tar hänsyn till leveranskedjornas hållbarhet och beredskapen för krissituationer vid offentlig upphandling. För att till exempel säkerställa livsmedelssäkerheten har Frankrike definierat specifika normer och standarder för distribution och lagring av livsmedel i krissituationer. Dessutom har Frankrike utvecklat specifika riktlinjer för att beakta miljöaspekter vid offentlig upphandling, vilket är viktigt för att säkerställa leveranskedjans tillförlitlighet.

I **Storbritannien** har försörjningsberedskapen införlivats i offentlig upphandling, särskilt i statlig upphandling. Landet har specifika regler för offentlig upphandling som tar hänsyn till tillgången till kritiska resurser och leveranskedjans kontinuitet. Till exempel NHS (National Health Service) har ställt särskilda villkor för upphandling av läkemedel och

sjukhusförnödenheter som kräver lager och leveranssäkerhet. Dessutom har Storbritannien i och med brexit utvecklat system som syftar till att säkra leveranskedjornas funktion, särskilt när det gäller livsmedel och läkemedel.

7 Remissvar

7.1 Upphandlingslagstiftningen

Arbets- och näringsministeriet ordnade remissförfarande angående skrivningarna om utvecklingen av upphandlingslagstiftningen i regeringsprogrammet⁴⁹. Remissförfarandet angående regeringens proposition ordnades 15.1–11.3.2025. Syftet med remissförfarandet var att skapa en helhetsbild av hur utvecklingen av upphandlingslagen kunde effektivisera upphandlingar, öka konkurrensen, uppnå kostnadsbesparingar och garantera högkvalitativa offentliga tjänster, baserat på de synpunkter som inkommit från arbetsgruppens utkast till proposition. Ett stort antal remissvar mottogs från bland annat kommuner och städer, välfärdsområden, förbund och organisationer, företag och universitet. Myndighetsutlåtanden gavs av ministerier, ämbetsverk, domstolar och Försörjningsberedskapscentralen. Det lämnades in sammanlagt 630 utlåtanden. På grund av det stora antalet utlåtanden användes artificiell intelligens vid utarbetandet av sammanfattningen. Utlåtandena och en sammanfattning av dem finns på projektsidan under koden [TEM014:00/2024](#).

Utlåtandena beskriver utmaningarna i den nuvarande verksamhetsmiljön och upphandlingslagstiftningen. Regeringsprogrammets mål att öka konkurrensen inom offentlig upphandling fick stöd på ett allmänt plan. Enligt remissvaren väntas de föreslagna ändringarna av upphandlingslagstiftningen öka ändringskostnaderna för olika aktörer, vilka bland annat orsakas av kostnader för informationssystem och förvaltning. I sista hand överförs kostnaderna till priset på tjänsterna. Det uppskattas också att de ytterligare skyldigheter som införs i upphandlingslagstiftningen kan öka den administrativa bördan och kostnaderna. Skyldigheten att avbryta upphandling, obligatorisk ny konkurrensutsättning och utökade besvärsmöjligheter anses vara problematiska. På ett allmänt plan förekom det önskemål i remissvaren om att lagstiftningen bättre skulle hänsyn till regionala och lokala särdrag och upphandlande enheternas resurser.

7.2 Kravet på minimiinhav i anknutna enheter

Största delen av remissvaren fokuserade på den föreslagna ändringen av upphandlingslagen gällande innehavet i anknutna enheter. Framöver är förutsättningen för att anlita anknutna enheter ett innehav på minst 10 procent. Synpunkterna på de föreslagna ändringarna var varierande i remissvaren.

Förslaget fick stöd särskilt av näringslivsaktörer, såsom Finlands Näringsliv EK och flera företagorganisationer. Enligt utlåtandena kommer ändringen av minimiinhavet att stödja marknaden på bästa möjliga sätt genom att säkerställa lika konkurrens och marknadens öppenhet. Enligt utlåtandena kan ändringen främja transparensen i offentlig upphandling och uppmuntra företag att utveckla tjänster och innovationer. Små och medelstora företags ställning

⁴⁹ [Sammanfattning av utlåtanden, arbets- och näringsministeriets begäran om utlåtanden om utkastet till regeringens proposition med förslag till ändringen av upphandlingslagen, försörjningslagen och 6 b § i strafflagen 15.1.2025](#)

väntas bli bättre i och med att reglerna för anknutna enheter skärps. Enligt utlåtandena är det inte önskvärt att införa sektorspecifika restriktioner, eftersom det anses snedvrída konkurrensen.

Å andra sidan är upphandlande enheter såsom kommuner, städer och välfärdsregioner mer kritiska till de föreslagna ändringarna. Även om sparmål och främjande av konkurrens fick stöd i största allmänhet, ansågs kravet på ett innehav på minst 10 procent vara ogynnsamt för kommunerna. De upphandlande enheter som gav utlåtanden påpekade att förslaget försvagar implementeringen av cybersäkerhet särskilt i små upphandlande enheter. Dessutom ansåg remissinstanserna att ansvaret för att organisera lagstadgade tjänster talar för möjligheten att införa undantag. Begränsningen av hur kommuner och välfärdsområden ordnar lagstadgad serviceproduktion uppfattades som diskriminerande ur ett likabehandlingsperspektiv. I utlåtandena konstaterades att den föreslagna regleringen stod i strid med den grundlagsenliga rätten till kommunalt självstyre, egendomsskydd och EU-lagstiftningen och att lagförslaget därför borde bedömas av grundlagsutskottet.

Enligt välfärdsområdena skulle den föreslagna ändringen försvaga konkurrensen inom många sektorer då marknaden koncentreras till ett fåtal privata aktörer. De påpekade att lagförslaget borde innehålla undantagsregler för olika sektorer för att i högre grad ta hänsyn till de olika aktörernas särdrag. Kommuner och privata aktörer lyfte fram avfallshantering som ett exempel på sektorer som kräver undantagsbestämmelser. Problemen är relaterade till hur avfallshantering är organiserad, konsekvenserna av ändringen för den kommunala serviceproduktionen, sektorns allmänna utveckling och delvis även uppnåendet av EU:s återvinningsmål.

Vissa ministerier, såsom finansministeriet, kommunikationsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet och försvarsministeriet, ansåg att ändringen kommer att öka den offentliga sektorns kostnader och administrativa börda. Enligt ministerierna kommer begränsningen att ha en negativ inverkan på kommunernas och deras anknutna enheters verksamhet i ordnandet av regionala tjänster och på implementeringen av cybersäkerhet inom många olika sektorer.

Remissinstanserna var överens om att återhållsamhet önskades vad gäller det praktiska genomförandet av ändringarna och övergångstiderna. Liksom som anhängarna ansåg även de mer kritiska remissinstanserna att särskild uppmärksamhet borde ägnas åt tidsplanen för genomförandet av ändringen och övergångsarrangemangen, som bör vara realistiska. Förslagen till övergångstider varierade från några år till kontraktperioder och längre tidsramar.

Dessutom bör de ekonomiska, sociala och operativa konsekvenserna av kravet på innehav på minst tio procent utredas ytterligare enligt utlåtandena.

7.3 Förberedelse av upphandlingar

För att uppnå regeringsprogrammets mål ansågs noggranna förberedelser av upphandlingar, marknadsanalyser och konkurrensutsättningar vara väsentliga enligt utlåtandena. De ytterligare lagstadgade skyldigheterna, såsom skyldigheten att avbryta upphandling, obligatorisk ny konkurrensutsättning och utökning av besvärsmöjligheter ansågs öka kostnaderna och den administrativa bördan. När det gäller förberedelse av upphandlingar var utlåtandena från näringslivet, kommunerna och välfärdsområdena för de föreslagna lagändringarna. Dessutom framställdes önskemål om att i större utsträckning beakta regionala och lokala särdrag och upphandlande enheters resurser i lagstiftningen.

7.3.1 Marknadsanalys

Angående marknadsanalys var synpunkterna delvis delade, även om marknadsanalys i sig ansågs vara ett användbart verktyg vid förberedelse av upphandlingar. Den föreslagna ändringen 65 §, som gäller obligatorisk marknadsanalys, fick mest respons. Bland annat Finlands Näringsliv EK och Teknologiateollisuus föreslog att marknadsanalyser borde vara obligatoriska i nationella upphandlingar. Konkurrens- och konsumentverket ansåg att en mer exakt definition av marknadsanalys borde läggas till i motiveringarna till regeringens proposition. Även i övrigt borde den föreslagna formuleringen av skyldigheten att utföra marknadsanalys i 65 § vara mer exakt. Näringslivets organisationer föreslog att marknadsdialog skulle fogas till 65 § i lagen. Den generella formuleringen av paragrafen om metoden för att genomföra marknadsanalys ansågs öka den administrativa bördan, men å andra sidan vara något irrelevant för att uppnå upphandlingslagens mål. Konkurrens- och konsumentverket ansåg att de föreslagna ändringarna av paragraferna 65 och 125 kan öka mängden onödiga direktupphandlingar. Bland de upphandlande enheterna förhöll sig bland annat Aalto-korkeakoulusäätiö kritiskt till obligatorisk marknadsanalys. Även kommunerna och välfärdsområdena ansåg att obligatorisk marknadsanalys ökar kostnaderna och den administrativa bördan. Skyldigheten att använda analysverktyg vid upphandlingar värda mer än 10 miljoner euro ansågs motiverad. Remissinstanserna ansåg å andra sidan att även analysverktyget borde definieras mer exakt i propositionen. På ett allmänt plan föreslogs att upphandlande enheter även framöver bör ha tillräckligt med handlingsutrymme i hur de utvärderar och planerar upphandling.

7.3.2 Efterannonseringsskyldigheten vid direktupphandling och nationell upphandling

Införandet av efterannonseringsskyldighet vid *direktupphandling* ansågs på det stora hela vara motiverat enligt utlåtandena av bland annat ministerierna, kommunerna och städerna samt även andra aktörer. Skyldigheten ansågs främja öppenhet i konkurrensen även när det gäller direktupphandling och icke-konkurrensutsatt upphandling. Enligt utlåtandena ansågs efterannonseringsskyldigheten förebygga missbruk. Konkurrens- och konsumentverket ansåg att skyldigheten möjliggör bättre uppföljning och tillsyn av direktupphandling. Dessutom efterlystes automatisering av annonseringen, vilket skulle bidra till att minska den administrativa bördan.

När det gäller *nationell upphandling* var remissinstanserna oeniga. Näringslivets representanter ansåg att förslaget var motiverat och det kommer att öka öppenheten, tillsynen och marknadsförståelsen mellan olika aktörer. Vissa remissinstanser, såsom Försörjningsberedskapscentralen och Finlands Kommunförbund, motsatte sig förslaget och ansåg att det skulle öka den administrativa bördan. Eftersom många av de upphandlingar som görs av dessa aktörer är direkta och små, ansågs den ytterligare skyldigheten innebära onödigt arbete för dessa aktörer. Å ena sidan ansågs annonsering av upphandlingar på olika språk vara motiverad, men å andra sidan ansågs det också öka den administrativa bördan och därför borde annonseringen ske på finska. Försörjningsberedskapscentralen föreslog att beredningen av ändringen gällande efterannonsering skulle överföras till finansministeriets projekt för informationsresurs för upphandling.

Remissinstanserna ansåg att den föreslagna tidsfristen på 30 dagar för att lämna in en annons var för kort, och det föreslogs bland annat en tidsfrist på 60 dagar eller en flexibel tillämpning av den beroende på situationen. Dessutom efterlystes en lämplig övergångstid för skyldigheten till efterannonsering för att möjliggöra praktiska arrangemang.

7.3.3 Uppdelning av upphandlingar i delar

Flera remissinstanser föreslog att upphandlingar som överstiger EU:s tröskelvärde alltid borde konkurrensutsättas på ett sätt som gör det möjligt för mindre företag att delta i konkurrensutsättningen. Uppdelning av upphandlingar i delar ansågs förbättra möjligheterna för små och medelstora företag att delta i offentlig upphandling. Förfarandet ansågs därför öka konkurrensen och minska kostnaderna. Vissa remissinstanser ansåg dock att skyldigheten även kunde leda till oändamålsenlig upphandling. Remissinstanserna påpekade vidare att den upphandlande enheten borde få rå över lösningen, vilket i sin tur kunde leda till utdragna besvärprocesser. Marknadsdomstolen ansåg att ändringen kommer att öka dess arbete.

Upphandlande enheter har påpekat att integrationskostnaderna i synnerhet vid IKT-upphandlingar och kostnaderna för byte av avtalspart kan vara stora samt att uppdelning av upphandlingar i alltför små delar kan leda till en svårt administrerbar övergripande arkitektur med kontinuerligt stigande kostnader.

7.3.4 Avbrytande av och nytt anbudsförfarande

I synnerhet näringslivets representanter ansåg att ny konkurrensutsättning var motiverad i situationer där den upphandlande enheten endast får ett bud. Förfarandet ansågs säkerställa en öppen konkurrens. Dessutom ansåg bland annat Konkurrens- och konsumentverket att förfarandet fungerar som preliminärt incitament vid förberedelse av anbudsförfarande. Kommunsektorn, myndigheterna och branschorganisationerna var kritiska till förslaget på grund av att regleringen lämnar rum för tolkning och medför administrativ börda, särskilt i situationer där det inte finns någon konkurrens. Även marknadsdomstolen ansåg att dess arbetsbörda kan öka i och med ändringen.

7.4 Försörjningsberedskap och säkerhet

Den föreslagna ändringen av beskrivningen av upphandlingsobjektet (71 §) fick stöd i största allmänhet och bedömdes stärka upphandlingars försörjningsberedskap och säkerhet. Möjligheten att utesluta högriskaktörer vid upphandling ansågs vara motiverad. Flera kommuner och även andra aktörer motsatte sig ändringen, eftersom de anknutna enheter som omfattas av den föreslagna regleringen anses vara en väsentlig del av kommunernas beredskap, och aktörsfältet varierar mellan regionerna. Vissa remissinstanser ansåg att regleringen kunde vara strängare än vad som föreslagits. I utlåtandena påpekades oss också behovet av att ta hänsyn till EU och den internationella dimensionen. Enligt remissinstanserna borde upphandling alltid utgå från den allmänna nationella säkerheten.

7.5 Ansvarsfull upphandling och bekämpning av grå ekonomi

Remissinstanserna ansåg att det var motiverat att grova bokföringsbrott och vissa grova miljöbrott läggs till som obligatoriska uteslutningskriterier.

Det förekom delade meningar om att avskaffa kravet på straffregisterutdrag. Vissa remissinstanser ansåg att slopandet av kravet på straffregisterutdrag skulle underlätta upphandlingsprocesser och minska den administrativa bördan. Å andra sidan ansåg andra att det var viktigt att kontrollera straffregisterutdrag med tanke på upphandlingars ansvarsfullhet och säkerhet. Särskilt fackförbunden påpekade att ändringen skulle öka grå ekonomi och eventuellt ekonomisk brottslighet.

I flera remissvar konstaterades att behandlingen av straffregisterutdrag medför dataskyddsrisiker, och i förslagen presenterades som alternativ digitalisering av straffregisterutdrag eller ersättande av utdraget med till exempel ett försäkringsliknande intygsförfarande för att slopa denna skyldighet. Dessutom efterlystes klarhet och större exakthet i förslaget gällande ändringen av anlitande av underleverantörer och resursenheter baserad på marknadsdomstolens avgörandepraxis som stöder sig på EU-domstolen.

7.6 De föreslagna ändringarna av social- och hälsovårdstjänster

Remissinstanserna ansåg att det var motiverat att samla bestämmelserna om upphandling av social- och hälsovårdstjänster till 11 kap. i upphandlingslagen och att ändringen förtydligar hanteringen av nationell upphandling. Vissa remissinstanser ansåg att den föreslagna ändringen att upphäva 12 kap. och överföra det till kapitlet om nationell upphandling kommer att försvåra tolkningen av regelverket. I synnerhet kan slopandet av beaktandet av användarnas behov (108 §) leda till en försämring av tjänsternas kvalitet enligt remissinstanserna. Enligt utlåtandena kan den aktuella bestämmelsen inte anses vara överlappande med lagen om ordnande av social- och hälsovårdstjänster. Enligt utlåtandena skulle en överföring av den nationella undantagsbestämmelsen (110 §) gällande direktupphandling till 40 § som gäller direktupphandling som överstiger EU:s tröskelvärden också göra det svårare att tolka upphandlingslagen konsekvent.

Flera remissinstanser föreslog att ändringarna i 11 kap. i upphandlingslagen borde förtydligas, särskilt vad gäller nationell upphandling, och ansåg att ändringen kommer att försvåra nationell upphandling inom sektorn. I uttalandena föreslås att möjligheten att ändra ett upphandlingskontrakt i nationella upphandlingar borde förtydligas så att ändringarna görs i 136 §.

7.7 Åtgärder till följd av remissvaren

Till följd av remissvaren har förslagen som gäller förberedelse av upphandlingar, livsmedel, livsmedelsförsörjning och säkerhet kompletterats. Dessutom har 11 kap. om nationella social- och hälsovårdstjänster samt annan upphandling av särskilda tjänster kompletterats. Vid beredningen slopades förslaget som gällde kontroll av obligatoriska utslutningskriterier för anbudsgivare. Dessutom har förslagets konsekvenser kompletterats till följd av remissvaren.

När det gäller innehav i anknutna enheter har specialmotiveringen till förslaget kompletterats så att minimiinnehavskravet inte tillämpas på sådana anknutna enheter, som har grundats för ett allmänt intresse och vars omsättning är mindre än en miljon euro. Dessutom har hälsoväsendet nu en längre övergångstid för att genomföra kravet på innehav i anknutna enheter. Dessutom föreskrivs om möjligheten att förlänga ett kontrakt som ingåtts med en anknuten enhet till juli 2030 i enskilda fall. Förslaget kompletteras genom att det införs ett undantag för anknutna enheter inom hantering av avlopps i lagen om vattentjänster. Avsikten är att föreskriva om undantag för innehav i anknutna enheter inom avfallshanteringen i samband med ändringen av avfallslagen II. Den allmänna motiveringen har kompletterats i denna utsträckning. Följande ändringsförslag mottogs i remissvaren avseende propositionen:

begreppet bestämmande inflytande ansågs lämna rum för tolkning och borde förtydligas i lagstiftningen utifrån marknadsdomstolens senaste rättspraxis

- för att effektivisera regleringen av anknutna enheter föreslogs en sänkning av gränsen för försäljning till utomstående till fem procent och 500 000 euro

- det föreslås att ett upphandlingsdatalager ska etableras och offentliga samfunds inköpsfakturer offentliggöras för att öka transparensen
- det föreslås begränsningar av anknutna enheters dubbla roll som tjänsteleverantör och inköpscentral för att främja genuin konkurrens
- uppföljning av rapportering och övervakning av offentlig upphandling för att mäta uppnåendet av ändringens mål, i synnerhet med tanke på konkurrensneutralitet
- undantag från innehavskravet baserat på den anknutna enhetens omsättning, det maximala antalet delägare eller andra tillämpliga kriterier
- utsträckning av minimiinnehavskravet till dotter- och intressebolag för att förhindra kringgående av bestämmelsen
- som övergångstid föreslås 2,5–5 år
- anknutna enheter bör omfattas av offentlighetslagen (Lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet) för att öka transparensen.
- utveckling av regleringen av upphandlingars hållbarhet och bekämpning av grå ekonomi bland annat genom utveckling av lagen om bekämpning av korruption.

De ovannämnda förslagen, såsom förslaget att inrätta ett upphandlingsdatalager och offentliggöra information om offentliga samfunds inköpsfakturer eller att låta anknutna enheter omfattas av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, genomförs i statsrådets andra projekt. Vissa av förslagen kräver mer omfattande beredning och kan inte främjas i samband med detta projekt.

7.8 Rådet för bedömning av lagstiftningen

Rådet för bedömning av lagstiftningen har den 26 november 2025 lämnat ett utlåtande om utkastet till proposition med beteckningen VN/13881/2025-VNK-3.⁵⁰ Enligt rådet för bedömning av lagstiftningen är de centrala bristerna och utvecklingsbehoven i utkastet till proposition följande:

i) Propositionen bör innehålla en beskrivning av de centrala fördelar och kostnader som de föreslagna ändringarna medför för de offentliga finanserna och för samhällsekonomin. Dessa fördelar och kostnader bör presenteras till exempel som ett sammandrag i början av propositionsutkastets avsnitt om konsekvensbedömning.

ii) Det vore bra om propositionen gav en riktgivande uppskattning av de kostnader som den administrativa bördan medför för de upphandlande enheterna och företagen.

iii) Propositionen bör innehålla en bedömning av om det mål om kostnadsbesparingar vid offentlig upphandling som ställts upp i propositionen kan uppnås om de föreslagna ändringarna ökar den administrativa bördan för den offentliga sektorn och kostnaderna för den.

iv) Propositionen bör innehålla en bedömning av om det mål om kostnadsbesparingar vid offentlig upphandling som ställts upp i propositionen kan uppnås om de föreslagna ändringarna ökar den administrativa bördan för den offentliga sektorn och kostnaderna för den.

⁵⁰

<https://valtioneuvosto.fi/documents/194055633/209910739/Arviointineuvoston+lausunto+hankintalaista.pdf/a44263b1-3b84-e926-6bf6-70942de13e97/Arviointineuvoston+lausunto+hankintalaista.pdf?t=1764140903286>

I propositionen behandlas inte hur de föreslagna ändringarna påverkar dem som använder tjänsterna. Kan de som använder tjänsterna orsakas väsentliga förändringar, till exempel i tjänsternas kontinuitet? Man har strävat efter att beakta responsen från rådet för bedömning av lagstiftningen så omfattande som möjligt i den fortsatta beredningen. Konsekvensbedömningen i regeringens proposition har kompletterats i betydande grad, framför allt vad gäller propositionens ekonomiska konsekvenser. I kompletteringarna har man strävat efter att förenhetliga kostnads-nyttoanalysen i det nya avsnittet 5.2. De viktigaste ekonomiska konsekvenserna. Dessutom har konsekvensbedömningen utvidgats i synnerhet i fråga om de administrativa kostnaderna för de offentliga upphandlande enheterna. De antaganden som ligger till grund för de tidigare bedömningarna har beskrivits mer utförligt. Lagändringens indirekta ekonomiska konsekvenser har beskrivits mer ingående. Arbets- och näringsministeriet har inte gjort någon bedömning i euro av de administrativa kostnader som de ökade offentliga upphandlingarna och marknadsundersökningarna medför för företagen. Ministeriet anser inte att dessa kostnader är centrala, eftersom de anses utgöra en normal del av marknadens funktion och vara frivilliga för företagen.

8 Specialmotivering

8.1 Lagen om offentlig upphandling och koncession

2 §. Lagens ändamål. Det föreslås att 1 mom. ändras så att utöver de övriga ändamålen betonas genomförandet av offentlig upphandling på ett ekologiskt, socialt och ekonomiskt hållbart sätt. Det föreslås även att paragrafen ändras så att försörjningsberedskapen och säkerhetsaspekterna betonas vid offentlig upphandling. Med miljöaspekter och sociala aspekter avses i synnerhet de miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter som avses i artikel 18.2 i upphandlingsdirektivet.

Enligt artikel 18.2 i upphandlingsdirektivet ska medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att leverantörer vid fullgörandet av offentliga kontrakt iakttar tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter som fastställts i unionsrätten, nationell rätt eller internationella bestämmelser som anges i bilaga X.

Beaktandet av aspekter som främjar ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet kan ta sig uttryck till exempel genom att det i anbudsförfrågan ställs krav på att arbets- och miljölagstiftningen iakttas i hela produktionskedjan, att produkterna är hållbara och återvinningsbara samt möjliga att återanvända eller genom att klimat- och miljöavtryck beaktas i fråga om sådana produkter där de finns tillgängliga. Upphandlande enheter kan dessutom främja positiva miljökonsekvenser av upphandlingar och en minskning av negativa miljökonsekvenser genom att det utöver de förpliktande EU-bestämmelserna ställs striktare minimikrav som lämpar sig för de upphandlande enheternas och användarnas behov samt genom att det krävs att utsläppen och livscykelkostnaderna beräknas, särskilt för produktgrupper med betydande miljökonsekvenser, såsom byggande och energi för byggnader, transporter och resor, livsmedel, renhållning och rengöringsmedel samt elektronik. De upphandlande enheterna kan främja att upphandlingarnas miljökonsekvenser beaktas genom att fästa vikt vid upphandlingens kvalitetsegenskaper. För upphandlingen kan ställas krav på näringskvalitet och ansvarsfullhet samt krav på produktionsprocesserna till exempel i fråga om förbehandling av råvaror, hållbarhet och processtålighet. Kriterierna för olika produktgrupper kan vara till exempel färskhet, jämn kvalitet, spårbarhet och säkerhet. Dessutom kan icke-diskriminerande kriterier användas, såsom leveranstid, uppgift om härkomst och överensstämmelse med näringsrekommendationerna.

Genom åtgärder som främjar socialt hållbar upphandling kan den upphandlande enheten främja till exempel tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna, såsom de språkliga

rättigheterna, principen om likabehandling och principen om icke-diskriminering. Sociala aspekter är också åtgärder för att skydda utsatta personer samt positiv diskriminering eller andra stimulansåtgärder för att förhindra marginalisering. De upphandlande enheterna kan främja socialt hållbar upphandling genom att ställa krav på föremålet för upphandlingen, till exempel så att användarnas behov och tillgänglighet beaktas eller genom kvalitativa kriterier som används vid jämförelse av anbud.

De mål för livsmedelssäkerheten och försörjningsberedskapen som anges i regeringsprogrammet kan främjas och styras med de styrmedel som nämns ovan i beskrivningen av nuläget. Dessutom kan de upphandlande enheterna beakta försörjningsberedskapen och säkerheten genom att i enlighet med 71 § i upphandlingslagen i beskrivningen av föremålet för upphandlingen ställa sådana villkor avseende säkerhet och försörjningsberedskap genom vilka det kan säkerställas att en produkt, tjänst eller entreprenad som upphandlas finns tillgänglig, fungerar och kan användas störningsfritt på det sätt som förutsätts i anbudsförfrågan för föremålet för upphandlingen under hela dess livscykel. Ändringen motsvarar den föreslagna ändringen av 71 §.

Det föreslås även att ordalydelsen 2 mom. förtydligas. Det är dock fråga om en teknisk ändring.

4 §. Definitioner. I 1 mom. föreslås en ny 33 punkt där resursenhet definieras. Med resursenhet avses en enhet som är fristående från anbudssökanden eller anbudsgivaren och vars kapacitet anbudssökanden eller anbudsgivaren utnyttjar för att uppfylla de krav som den upphandlande enheten ställer i fråga om ekonomisk och finansiell ställning eller teknisk prestanda och yrkesmässiga kvalifikationer. Ändringen förtydligar nuläget och motsvarar den föreslagna ändringen av 92 §. I 32 punkten föreslås en teknisk ändring där den nya 33 punkten beaktas.

15 §. Upphandling hos enheter anknutna till den upphandlande enheten. Det föreslås att 1 mom. kompletteras på nationell nivå med en ytterligare förutsättning som gäller ägande i anknutna enheter. Enligt förslaget är en ytterligare förutsättning för användning av anknutna enheter att den upphandlande enhetens ägarandel i en anknuten enhet är minst tio procent. Kravet på en minimiägarandel gäller endast sådana anknutna enheter som är verksamma i form av aktiebolag. Kravet på en minimiägarandel tillämpas således inte på till exempel stiftelser, föreningar eller samkommuner enligt kommunallagen. Ändringen gäller nationell lagstiftning och grundar sig inte på upphandlingsdirektivet. Övriga krav som gäller anknutna enheter förblir oförändrade. Genom bestämmelsen ändras inte begreppet bestämmande inflytande, som ingår i definitionen av anknutna enheter, eller tolkningen av begreppet.

Kravet på en minimiägarandel utsträcks till att gälla även anknutna enheters eventuella dotter- eller systerbolag. Syftet med den föreslagna ändringen är att på nationell nivå förhindra att ägandet i anknutna enheter delas upp i mycket små andelar, vilket skulle vara problematiskt med tanke på upphandlingslagstiftningen och målen att utnyttja konkurrensen och marknaden. Kravet på en minimiägarandel på 10 procent i anknutna enheter ska tillämpas utifrån en helhetsbedömning så att moderbolaget och dess dotter- och intressebolag beaktas. Avsikten är att förhindra olika konstlade arrangemang vars uppenbara syfte är att kringgå kravet på en minimiägarandel på tio procent, till exempel så att i syfte att undvika kravet på en minimiägarandel är den anknutna enheten moderbolag och ägandet delas på dess mindre dotter- eller intressebolag eller så att ägandet sammankopplas på något annat sätt så att minimikravet på tio procent uppfylls i varje bolag.

För tydlighetens skull konstateras det att enligt artikel 12 i upphandlingsdirektivet (2024/24/EU) och den gällande upphandlingslagen tillämpas undantaget för anknutna enheter enligt 15 § 6 mom. i upphandlingslagen inte på anknutna enheter som har fler än en ägare. Således är det inte

tillåtet för en anknuten enhet att göra upphandlingar hos ägaren eller en anknuten enhet som är en systemenhet, om den anknutna enheten har fler än en ägare.

Domstolen har i sin rättspraxis ansett att vid upphandling hos anknutna enheter är det fråga om användning av den upphandlande enhetens egna resurser. I målet dom 3.10.2019, Irgita C-285/18, EU:C:2019:829 och i EU-domstolens avgörande i de förenade målen 6.2.2020 Rieco Spa C-89/19-C-91/19 EU:C:2020:87 ansåg domstolen att direktiv 2014/24 inte utgjorde hinder för att i den nationella lagstiftningen begränsa användningen av anknutna enheter genom att till exempel i syfte att trygga tillgången föreskriva ytterligare villkor för att användningen av anknutna enheter ska vara tillåten.

I paragrafen föreslås även ett nytt 7 mom. där det föreskrivs om ett undantag från kravet på en minimiägarandel på tio procent. Enligt 7 mom. tillämpas det krav på en minimiägarandel på tio procent som avses i 1 mom. inte på anknutna enheter som har inrättats för att producera endast en lagstadgad tjänst eller informationssystem, såsom ett helhetsarrangemang som består av databehandlingsutrustning, programvara och annan databehandling, med anknytning till en sådan tjänst. Sådana bolag kan vara till exempel anknutna enheter som inrättats för bibliotekstjänster och upphandling av biblioteksmaterial. En ytterligare förutsättning är att en sådan anknuten enhets omsättning inte överstiger en miljon euro per år. Det föreslagna undantaget gör det möjligt att inte tillämpa kravet på en minimiägarandel på tio procent på anknutna enheter som producerar ovannämnda tjänster, utan ägarandelen kan också vara mindre, vilket möjliggör en bredare ägarbas i bolaget. Ett kontrakt som ingås med en anknuten enhet ska vara tidsbundet så att maximitiden är begränsad till fyra år. Den upphandlande enheten har dock möjlighet att ingå ett nytt kontrakt med samma innehåll med den anknutna enheten efter det att kontraktperioden har löpt ut. Syftet med undantaget är att göra det möjligt att använda små anknutna enheter i ovannämnda begränsade fall utan att den anknutna enhetens verksamhet äventyrar marknadens funktion.

58 §. Annonsering om upphandling. Det föreslås att 1 mom. 6 punkt förtydligas i fråga om skyldigheten att annonsera i efterhand så att det i punkten anges en uttrycklig skyldighet att publicera annonser i efterhand också om direktupphandlingar. Det gällande 1 mom. förpliktar de upphandlande enheterna att annonsera i efterhand vid upphandling som överstiger EU-tröskelvärdena, vilket omfattar skyldigheten att publicera en annons i efterhand också om sådan direktupphandling som anges i 40 och 41 §. I praktiken har de upphandlande enheterna inte iakttagit skyldigheten att annonsera om upphandlingar när det gäller annonsering i efterhand, vilket har minskat transparensen i fråga om direktupphandlingar. Enligt förslaget gäller skyldigheten att annonsera i efterhand också direktupphandlingar enligt 25 § som överstiger de nationella tröskelvärdena, och ändringen motsvarar den föreslagna ändringen av 101 §.

60 §. Publicering av upphandlingsannonser. Det föreslås att 1 mom. 7 punkten kompletteras så att annonser i efterhand om direktupphandling enligt 40 och 41 § ska sändas för publicering via den elektroniska annonseringskanalen hankintailmoitukset.fi. Ändringen motsvarar den föreslagna ändringen av 58 §.

65 §. Marknadsundersökning. Det föreslås att 2 mom. ändras så att i det betonas den upphandlande enhetens åtgärder för att beakta konkurrensförhållandena genom att olika åtgärder för planeringen och beredningen av upphandlingen beskrivs. Till de centrala metoderna hör att kartlägga marknaden genom att höra företag inom branschen och använda olika analysverktyg vid planeringen av hur upphandlingen ska genomföras.

Vid planeringen av upphandlingen kan man bland annat beakta olika sätt att göra en marknadsundersökning eller dela upp upphandlingen så att den genomförs delvis. Den

upphandlande enheten kommer fortfarande inte att vara skyldig att genomföra en marknadsundersökning, men den beaktas vid bedömningen av fullgörandet av skyldigheterna i fråga om uppdelning av upphandlingar, ordnande av anbuds-förfarande på nytt och användning av analysverktyg.

Marknadsundersökningen ska genomföras på det sätt som avses i 3 § med iakttagande av tillräcklig öppenhet och likvärdighet, och den får inte leda till snedvridning av konkurrensen. Genom att genomföra en marknadsundersökning på förhand kan den upphandlande enheten undvika en obligatorisk delning av upphandlingen i delar i enlighet med 75 § 1 mom. eller skyldigheten enligt det föreslagna 125 § 1 mom. att avbryta upphandlingsförfarandet, om den upphandlande enheten i ett öppet förfarande har fått endast ett anbud. Målet är att öka konkurrensen vid offentlig upphandling.

En marknadsundersökning, liksom en mer ingående marknadsdialog, kan gälla till exempel en bedömning av föremålet för upphandlingen och genomförandesättet, en bedömning av olika alternativ för att genomföra konkurrensutsättningen samt omständigheter som hänför sig till kontraktsvillkoren. Vid bedömningen av sättet att genomföra upphandlingen kan den upphandlande enheten jämföra till exempel fördelar och nackdelar med olika förfaranden, olika kontraktstyper eller uppdelning av upphandlingen i olika stora delar och bedöma vilka konsekvenser de olika alternativen har för anbudsgivarna och utbudets omfattning och kvalitet. Den upphandlande enheten kan redan i planeringsskedet utreda utbudet av produkter och tjänster på marknaden, potentiella leverantörer, handelsmetoder, anbudstidens tillräcklighet i förhållande till upphandlingens komplexitet, alternativa upphandlingsmodeller samt effekterna av olika konkurrens- och kontraktsvillkor.

Syftet med marknadsundersökningen är att säkerställa att upphandlingsannonsen inte innehåller sådana icke nödvändiga kriterier eller krav som i onödan begränsar konkurrensen vid upphandlingen i fråga. Om det uppskattade värdet av en upphandling är betydande eller om den upphandlande enheten är en inköpscentral, ska man i marknadsundersökningen särskilt kartlägga små och medelstora företags förutsättningar att delta i upphandlingen. För att syftet med marknadsundersökningen ska nås ska den upphandlande enheten fästa särskild uppmärksamhet vid tidpunkten för kartläggningen. Det är särskilt motiverat att göra en marknadsundersökning efter fleråriga kontraktsp perioder eller vid upphandling på nya marknader.

Sättet att genomföra marknadsundersökningar regleras inte och de kan genomföras på olika sätt, till exempel genom informella diskussioner, användning av olika verktyg eller publicering av begäran om information. Den upphandlande enheten ska genomföra marknadsundersökningen i tillräcklig omfattning med beaktande av upphandlingens art, omfattning och komplexitet. Den upphandlande enheten kan också sända ett utkast till anbudsfrågan gällande den kommande upphandlingen eller de centrala villkoren för upphandlingen till de företag som på basis av en förhandsannons har visat intresse så att de kan lämna kommentarer på förhand, eller publicera utkastet och begäran om kommentarer på sin webbplats.

Det föreslås att det till paragrafen också fogas ett nytt 3 mom. enligt vilket den upphandlande enheten ska bedöma olika alternativ för genomförande av upphandlingen som en del av planeringen av upphandlingen (upphandlingsmodellens lämplighet) vid upphandling vars värde överstiger tio miljoner euro. Vid bedömningen av upphandlingsmodellens lämplighet ska den upphandlande enheten identifiera och analysera vilket upphandlingsförfarande enligt 5 kap. som är ändamålsenligt med tanke på konkurrensutsättningen, samt i möjligaste mån uppskatta kostnaderna för olika förfaranden vid respektive upphandling.

Vid bedömningen av upphandlingsmodellens lämplighet kan man dessutom bedöma genomförandet av upphandlingen, kostnadseffektiviteten och uppdelningen av upphandlingen i delar samt till exempel antalet kommande anbud, de administrativa kostnaderna, kontraktstiden och de positiva externa effekterna av upphandlingen.

Den upphandlande enheten kan själv bedöma upphandlingsmodellens lämplighet genom att använda bedömningsmodeller, såsom olika metoder och verktyg som är ändamålsenliga med hänsyn till upphandlingens art och omfattning. Bedömningen av upphandlingsmodellens lämplighet kan också göras som en del av marknadsundersökningen. Den upphandlande enheten ska beskriva hur den har genomfört beredningen av upphandlingarna vid respektive upphandling. Förslaget motsvarar den ändring som föreslås i 124 §.

71 §. Beskrivning av föremålet för upphandlingen. Det föreslås att det till paragrafen fogas ett nytt 4 mom. som gör det möjligt att på ett tydligare sätt beakta beredskap, säkerhet och försörjningsberedskap vid upphandling. I synnerhet i situationer där föremålet för upphandlingen hänför sig till produktionen av samhällets eller en organisations kritiska funktioner och tjänster eller deras funktion kan den upphandlande enheten ställa krav på föremålet för upphandlingen i syfte att minska de säkerhetsrisker och andra risker som är förenade med föremålet för upphandlingen samt säkerställa tillgången på föremålet för upphandlingen under kontraktstiden. Det kan till exempel vara fråga om omständigheter som hänför sig till upphandling av och tryggnad av tillgången på resurser, teknik och produktionsinsatser som är väsentliga med tanke på underhåll och utveckling. Den upphandlande enheten kan ställa krav också när den produkt eller tjänst som ska upphandlas medför tillgång till känsliga eller strategiskt viktiga uppgifter, inklusive personuppgifter, eller förmåga att hantera och övervaka behandlingen och flödet av dessa uppgifter i samband med kritiska funktioner och tjänster. För att trygga beredskapen och försörjningsberedskapen kan den upphandlande enheten ställa sådana villkor som till exempel hänför sig till säkerhetsrisker relaterade till ursprunget för den vara som är föremål för upphandlingen (så kallade högriskprodukter), en tjänsts geografiska läge, osäkerhetsfaktorer på grund av långa logistikkedjor eller cybersäkerheten i fråga om informationssystem. Enligt förslaget kan det krävas att anbudsgivaren verifierar sin förmåga att uppfylla dessa krav under upphandlingens hela livscykel. Samtidigt ska de upphandlande enheterna beakta EU:s gällande sanktioner och olika anvisningar och rekommendationer som gäller försörjningsberedskap, informationssäkerhet och andra motsvarande omständigheter. Som kriterium kan också betraktas produktionssättet för upphandlingen, särskilt till exempel vid upphandling av livsmedel eller måltidstjänster.

Ett krav som gäller försörjningsberedskapen kan till exempel vara att anbudsgivaren kan visa att i fråga om leveranskedjans struktur och läge kan de krav gällande försörjningsberedskap eller säkerhet som anges i upphandlingsannonsen eller anbudsfrågan iaktas samt att anbudsgivaren åtar sig att se till att eventuella förändringar i leveranskedjan under kontraktstiden inte hindrar att dessa krav iaktas. Det kan också vara fråga om att utvidga de lämplighetskrav som den upphandlande enheten ställer på anbudsgivaren eller dennes underleverantör till att omfatta hela leveranskedjan. På så sätt kan den upphandlande enheten säkerställa att de krav som gäller försörjningsberedskap och säkerhet faktiskt uppfylls. Vid behov kan det i anbudsgivarens åtagande ingå ett krav på bevis på att anbudsgivaren eller dennes underleverantör inrättar eller upprätthåller den kapacitet som behövs för att tillgodose den upphandlande enhetens tilläggsbehov i krissituationer i enlighet med villkor som avtalas särskilt. I åtagandet kan också förutsättas underhåll, modernisering eller anpassning av kapaciteten samt att leverantören i tillräckligt god tid meddelar alla förändringar som påverkar genomförandet av upphandlingen.

Det nya momentet gör det möjligt att utesluta särskilt sådana anbud ur anbudsförfarandet där de produkter eller den utrustning som erbjuds kommer från tredjeländer och medför säkerhetshot eller andra hot.

Den upphandlande enheten kan således förutsätta att leverantören visar att leverantören, dennas underleverantör eller något annat partnerföretag är belägna så att leveranskedjan eller den upphandlande enhetens verksamhet inte äventyras och att de krav som hänför sig till försörjningsberedskapen kan beaktas under upphandlingens hela livscykel. Villkoren kan gälla bland annat produktion av produkter och tjänster som är nödvändiga för den upphandlande enhetens verksamhet, logistik och leveransvillkor samt kontinuitetshantering i störningssituationer.

Den upphandlande enheten kan följa kommissionens eller de nationella myndigheternas anvisningar och tolkningar av leverantörer eller produkter med hög risk och på basis av dem utesluta leverantörer, tjänster, utrustning eller produkter med hög risk ur anbudsförfarandet. Den upphandlande enheten kan även förutsätta att den produkt som erbjuds eller den infrastruktur, tjänst eller byggtreprenad som hänför sig till den eller anbudsgivaren, dennas underleverantör eller resursenhet inte har definierats omfatta hög risk. En bedömning av hög risk kan grunda sig till exempel på att det är fråga om en kritisk upphandling som hänför sig till infrastrukturens funktion och som inte kan anförtros en aktör från ett högriskland eller en anbudsgivare som står i ett beroendeförhållande till en aktör i ett högriskland. Om det således är fråga om en upphandling som den upphandlande enheten med fog har bedömt vara säkerhets- eller försörjningsberedskapskritisk, kan den upphandlande enheten direkt utesluta sådana leverantörer, underleverantörer, resursenheter eller anbudsgivare som står i ett beroendeförhållande till aktörer från tredjeländer. Då förutsätts det ytterligare att tillförlitligheten hos en sådan aktör inte har konstaterats vara tillräcklig för att en risk för den nationella säkerheten inte kan uteslutas på något annat sätt. Ändringen motsvarar den föreslagna nya 12 punkten i 81 § 1 mom. Kravet kan utsträckas till hela leveranskedjan.

Vilka som är leverantörer med hög risk kan fastställas till exempel av kommissionen eller så kan de verifieras genom en säkerhetsutredning av företag enligt säkerhetsutredningslagen (726/2014) eller genom andra motsvarande utredningar som gäller ett företags tillförlitlighet.

Den upphandlande enheten kan också ställa krav till exempel på tjänsternas och uppgifternas placering, såsom att uppgifter ska bevaras inom EU- eller EES-området. Kraven kan gälla till exempel skyddet av personuppgifter, tryggheten av försörjningsberedskapen, beredskapen eller funktionernas kontinuitet.

Den upphandlande enheten kan konkurrensutsätta sin upphandling villkorligt så att de varor, tjänster eller byggtreprenader som är föremål för upphandlingen upphandlas eller beställs endast om ett behov att använda föremålet för upphandlingen uppkommer eller behovet ökar av orsaker som beror på allvarliga störningssituationer under normala förhållanden eller på undantagsförhållanden. Den upphandlande enheten behöver dock inte i upphandlingsannonsern eller förfrågningsunderlaget specificera vilken konkret kris upphandlingen hänför sig till eller vilken störningssituation det vidtas förberedelser för genom upphandlingen. Då ska det dock i förfrågningsunderlaget anges när en enskild upphandling kommer att genomföras på basis av konkurrensutsättning. Om det är fråga om upphandling som genomförs i beredskapssyfte av organisationer som är kritiska med tanke på försörjningsberedskapen, kan upphandlingen även genomföras på förhand utan att den upphandlande enheten i anbudsförfrågan eller i något annat beredningsunderlag till upphandlingen specificerar vad beredskapen gäller. På så sätt kan det säkerställas att den upphandlande enheten har möjlighet att konkurrensutsätta varor, tjänster eller entreprenader som är nödvändiga med tanke på enhetens verksamhet i enlighet med

förfarandebestämmelserna i upphandlingslagen. För tydlighetens skull konstateras det att den upphandlande enheten i enlighet med den gällande lagen fortfarande har möjlighet att göra upphandlingar villkorligt på andra grunder, till exempel på grunder som hänför sig till finansieringen. Den upphandlande enheten kan publicera en upphandlingsannons på förhand redan innan finansieringen av upphandlingen har säkerställts. Om en upphandling genomförs villkorligt ska det dock nämnas i upphandlingsannonsen eller förfrågningsunderlaget (HFD: 2021:40 9.4.2021).

Betydelsen av beredskap och framförhållning accentueras vid många upphandlingar, men i synnerhet vid upphandlingar som gäller informations- och kommunikationsteknik och upphandlingar som har betydelse för kontinuiteten i kritiska funktioner. De upphandlande enheterna måste redan i god tid före en eventuell krissituation konkurrensutsätta upphandlingar som hänför sig till beredskapen. I dessa situationer kan värdet eller volymen av upphandlingen inte uppskattas exakt på vanligt sätt på förhand, så till exempel när ramavtal används kan det framtida värdet och volymen av upphandlingen fastställas på en mer allmän nivå eller genom en grov uppskattning av minimi- och maximibelopp. I beredskapssyfte kan den upphandlande enheten inom ramen för ett kontrakt på förhand upphandla produkter, tjänster eller entreprenader som enheten konkurrensutsatt, om det behövs till exempel på grund av utbildning, upprätthållande av kompetensen eller andra förberedelser.

Betydelsen av beredskap och framförhållning kan också accentueras vid upphandling av livsmedel. Exempelvis kan livsmedel och deras ursprung innebära säkerhetsrisker. Den upphandlande enheten kan som en del av de kvalitetskrav som gäller livsmedelssäkerhet också beakta till exempel krav som gäller djurs hälsa och välbefinnande samt produktion av hållbara livsmedel. För att öka risktoleransen inom livsmedelsförsörjningens måltidsservice kan den upphandlande enheten som en del av beredskapen och framförhållningen också fästa avseende vid beredskap för tillgång till livsmedel och för sårbarheter i logistikkedjan till exempel genom att dela upp upphandlingen av livsmedel i delar och utnyttja lokalt producerade livsmedel.

75 §. Uppdelning av upphandlingskontrakt i delar. Det föreslås att 1 mom. ändras så att ett upphandlingskontrakt som överstiger EU-tröskelvärdet i regel ska delas upp i delar. Syftet med ändringen är att öka konkurrensen och ge små och medelstora företag bättre möjligheter att delta i anbudsförfaranden för offentlig upphandling. Uppdelningen av en upphandling i delar kan genomföras i ett dynamiskt inköpssystem eller som en enskild konkurrensutsättning, till exempel genom att man i en anbudsförfrågan delar upp upphandlingen i separata kontrakt som gäller olika varor eller tjänster som produceras inom olika områden, eller genom att man delar upp upphandlingen i ändamålsenliga delar och konkurrensutsätter dem skilt för sig i separata anbudsförfrågningar. Vid uppdelning av ett upphandlingskontrakt i delar ska man fortfarande beakta förbudet enligt 31 § att dela upp eller kombinera upphandlingar på ett konstlat sätt i syfte att kringgå bestämmelserna i lagen. Den upphandlande enheten kan fullgöra skyldigheten att dela upp en upphandling i delar också genom att välja flera kontraktstleverantörer till ramavtalet eller det dynamiska inköpssystemet.

I 1 mom. föreslås även att det föreskrivs att skyldigheten att dela upp en upphandling i delar inte gäller upphandling inom ramavtal enligt 43 §. När ett ramavtal ingås ska den upphandlande enheten iaktta vad som föreskrivs i 42 §.

Det är dock inte i alla situationer ändamålsenligt att dela upp en upphandling i delar på grund av risker som hänför sig till upphandlingen eller till den upphandlande enhetens verksamhet och ekonomi. Därför föreslås det att grunderna för att avvika från uppdelningen av en upphandling anges i 1 mom. Den upphandlande enheten kan låta bli att dela upp en upphandling i delar, om det av grundad anledning inte är möjligt på grund av upphandlingens art och omfattning,

tjänstens genomförandesätt, hanteringen av och det övergripande ansvaret för upphandlingshelheten eller de risker som är förenade med en uppdelning. Den upphandlande enheten kan låta bli att dela upp en upphandling i delar också om behovet av att samordna de olika leverantörerna av delarna allvarligt kan riskera att underminera ett korrekt genomförande av kontraktet. En sådan situation kan bli aktuell till exempel vid de entreprenader med helhetsansvar som är etablerade inom byggbranschen. Det inte heller ändamålsenligt att dela upp en upphandling när en uppdelning i för små delar kan leda till att den övergripande arkitekturen blir svårhanterlig eller till att kostnaderna ständigt ökar, till exempel vid upphandling av IKT-system.

En upphandling behöver inte heller delas upp om målet är att genom centralisering av upphandlingarna uppnå volymfördelar eller locka större företag eller utländska anbudsgivare att bli anbudsgivare. En upphandling behöver inte heller delas upp i delar till exempel om uppdelningen avsevärt skulle öka den upphandlande enhetens eller leverantörens administrativa kostnader eller leda till en ständig kostnadsökning. Beslut om att inte dela upp en upphandling ska grunda sig på en marknadsundersökning eller någon annan utredning om sättet att genomföra upphandlingen och dess kostnadseffektivitet.

Dessutom föreslås det att den upphandlande enhetens beslut att inte dela upp en upphandling i delar till skillnad från tidigare ska kunna överklagas hos marknadsdomstolen. Förslaget motsvarar den föreslagna ändringen av 146 §.

78 §. *Byte av underleverantörer.* Det föreslås att paragrafens rubrik förtydligas så att den bättre beskriver paragrafens innehåll. Det föreslås också att 1 mom. förtydligas i fråga om obligatoriska och av prövning beroende grunder för uteslutning av underleverantörer. Den upphandlande enheten ska fortsättningsvis ha rätt att besluta om den bedömer lämpligheten hos underleverantörer utifrån 80 och 81 § i upphandlingslagen. När den upphandlande enheten har beslutat att kontrollera grunderna för uteslutning av en underleverantör och en obligatorisk grund för uteslutning upptäcks, ska den upphandlande enheten kräva att underleverantören byts ut. Om den upphandlande enheten kräver byte av underleverantör och anbudsgivaren byter underleverantör i enlighet med den upphandlande enhetens krav, är det inte fråga om att förbättra anbudet. Ändringen motsvarar ändringen av 80 §.

80 §. *Obligatoriska grunder för uteslutning.* Det föreslås att 1 mom. förtydligas i fråga om de åtgärder som riktas mot underleverantörer och resursenheter. I praktiken har det i upphandlingsverksamheten förekommit oklarheter mellan de åtgärder som nämns i 78 § och 92 § och ordalydelsen i 80 § 1 mom. I enlighet med 78 och 92 §, som baserar sig på artiklarna 57 och 63 i upphandlingsdirektivet, har den upphandlande enheten prövningsrätt i fråga om huruvida den tillämpar obligatoriska eller av prövning beroende grunder för uteslutning på underleverantörer eller resursenheter. Enligt artikel 71.6 b i upphandlingsdirektivet får de upphandlande myndigheterna kontrollera eller av medlemsstater åläggas att kontrollera om det finns skäl för uteslutning av underleverantörer. Den motsvarande rätt att kontrollera som den upphandlande enheten har i fråga om resursenheter grundar sig på artikel 63 i upphandlingsdirektivet. Vidare ska den upphandlande myndigheten enligt upphandlingsdirektivet, om en obligatorisk grund för uteslutning föreligger, kräva att den ekonomiska aktören byter ut en underleverantör eller resursenhet. Ändringen motsvarar ändringen av 78 och 92 § i den föreslagna lagen.

Till 2 mom. fogas en bestämmelse enligt vilken det ur anbudsförfarandet också ska uteslutas en anbudssökande eller anbudsgivare vars lednings- eller tillsynsperson genom en lagakraftvunnen dom som framgår av straffregistret dömts för grovt bokföringsbrott enligt 30 kap. 9 a § i strafflagen, för grov miljöförstöring enligt 48 kap. 2 § i strafflagen eller för grovt

naturskyddsbrott enligt 48 kap. 5 a § i strafflagen. Den ändring som gäller grovt bokföringsbrott grundar sig på artikel 57.4 c i upphandlingsdirektivet, enligt vilken en upphandlande myndighet får utesluta eller kan åläggas av medlemsstaterna att utesluta en ekonomisk aktör från upphandlingsförfarandet om den upphandlande myndigheten på lämpligt sätt kan visa att en ekonomisk aktör har gjort sig skyldig till ett allvarligt fel i yrkesutövningen, som gör att dennes redbarhet kan ifrågasättas. Den ändring som gäller grov miljöförstöring och grovt naturskyddsbrott grundar sig på artikel 57.4 a i upphandlingsdirektivet, enligt vilken en upphandlande myndighet får utesluta eller kan åläggas av medlemsstaterna att utesluta en ekonomisk aktör från upphandlingsförfarande, om den upphandlande myndigheten på lämpligt sätt kan påvisa åsidosättande av de skyldigheter som avses i artikel 18.2 i upphandlingsdirektivet. Enligt artikel 18.2 i upphandlingsdirektivet ska medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ekonomiska aktörer vid fullgörande av offentliga kontrakt iakttar tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter som fastställts i unionsrätten, nationell rätt eller internationella miljö-, social- och arbetsrättsliga bestämmelser som anges i bilaga X i upphandlingsdirektivet.

Brott mot bestämmelserna i bokföringslagen och mot de miljörättsliga bestämmelserna på ett sätt som uppfyller rekvisitet för ovan beskrivna brott enligt 30 och 48 kap. i strafflagen tas med i de obligatoriska grunderna för uteslutning i upphandlingslagen på det sätt som artikel 57.4 i upphandlingsdirektivet tillåter. Detta har fastställts i Europeiska unionens domstols etablerade avgörandepaxis såsom dom 30.1.2020, TIM SpA C-395/18, EU:C:2020:58, punkt 34; dom 20.12.2017 Impresa di Costruzioni Ing. E. Mantovani ja RTI Mantovani e Guerrato, C-178/16, EU:C:2017:1000, punkt 31; dom 14.12.2016, Connexion Taxi Services, C-171/15, EU:C:2016:948, punkt 29; dom 10.7.2014 Consorzio Stabile Libor Lavori Pubblici, C 358/12, EU:C:2014:2063, punkt 36 och dom 9.2.2006 La Cascina etc. C-226/04 och C-228/04, EU:C:2006:94, punkt 23. Syftet med bestämmelserna är att effektivisera bekämpningen av grå ekonomi och öka beaktandet av miljöaspekter vid offentlig upphandling.

Liksom i de övriga obligatoriska uteslutningsgrunderna ska brotten enligt 30 och 48 kap. i strafflagen bevisas genom en lagakraftvunnen dom och dessutom ska brottet vara infört i straffregistret. Till skillnad från de grunder för uteslutning som avses i 1 mom. ska domar som anbudsgivaren själv har fått, såsom samfundsböter, inte beaktas i fråga om brottsrubriceringarna i 2 mom. Ändringen motsvarar till denna del uteslutning av anbudsgivare som hänför sig till arbetsbrott enligt 80 § 2 mom. i den gällande upphandlingslagen.

I fråga om 5 mom. förtydligas maximitiden för verkan av en obligatorisk uteslutningsgrund. Den obligatoriska grunden för uteslutning på grund av grova bokföringsbrott och vissa grova miljöbrott grundar sig i enlighet med vad som konstateras ovan på artikel 57.4 a i upphandlingsdirektivet. Den grund för uteslutning på grund av försummelse av arbetsrättsliga skyldigheter som redan ingår i 80 § 2 mom. grundar sig på motsvarande sätt på samma bestämmelse i upphandlingsdirektivet.

I artikel 57.7 i upphandlingsdirektivet anges det att om den period som uteslutningen gäller inte har fastställts i en lagakraftvunnen dom får den inte överskrida fem år från den dag då domen meddelades i de fall som avses i punkt 1 och tre år från dagen för relevant händelse i de fall som avses i punkt 4.

I artikel 57.1 i upphandlingsdirektivet föreskrivs det om de grunder för uteslutning som är obligatoriska enligt upphandlingsdirektivet och i punkt 4 föreskrivs det om fakultativa grunder för uteslutning, vilka kan införas nationellt som obligatoriska eller av prövning beroende grunder för uteslutning. I nationell lag kan den fakultativa grund för uteslutning som avses i upphandlingsdirektivet således vara en obligatorisk grund för uteslutning, vilket innebär att

enbart en uppdelning i obligatoriska och av prövning beroende grunder för uteslutning i den nationella lagen inte utgör en grund för att fastställa den längsta tillåtna uteslutningsperioden.

EU-domstolen har i mål 24.10.2018, Vossloh Laeis, C-124/17, EU:C:2018:855 slagit fast att medlemsstaterna enligt ordalydelsen i artikel 57.7 i upphandlingsdirektivet ska fastställa den längsta tillåtna uteslutningsperioden om den ekonomiska aktören inte vidtar några åtgärder enligt artikel 57.6 i det direktivet för att visa sin tillförlitlighet. Om den period som uteslutningen gäller inte har fastställts i en lagakraftvunnen dom får den inte överskrida tre år tre år från dagen för relevant händelse i de fall som avses i artikel 57.4 i direktivet. EU-domstolen har i sin dom slagit fast att när en ekonomisk aktör gjort sig skyldig till ett handlande som utgör ett sådant skäl för uteslutning som avses i artikel 57.4 d i direktivet, vilket varit föremål för sanktionsåtgärder från en behörig myndighet, ska den längsta tillåtna uteslutningsperioden beräknas från dagen då denna myndighet antog beslutet om sanktionsåtgärder (punkterna 36 och 42 i domen).

81 §. *Av prövning beroende grunder för uteslutning.* Det föreslås att det till 1 mom. fogas en ny 12 punkt enligt vilken den upphandlande enheten kan bedöma anbudsgivarens eller anbudssökandens tillförlitlighet och utesluta sådana anbudsgivare eller anbudssökande ur anbudsförfarandet som kommissionen eller någon annan myndighet på grund av anbud, produkter eller leveranskedjor har fastställt som leverantörer med hög risk eller vars tillförlitlighet annars på konkreta och motiverade grunder ska anses vara otillräcklig i sådan grad att den risk som orsakas den nationella säkerheten eller försörjningsberedskapen är uppenbar. Den upphandlande enheten kan också kräva byte av en sådan underleverantör eller resursenhet.

Enligt förslaget ska det också vara möjligt att utesluta en anbudsgivare eller anbudssökande eller kräva att en underleverantör eller en resursenhet byts ut, om risken riktas mot ett mindre geografiskt område, såsom regional infrastruktur eller försörjningsberedskap, eller endast mot vissa aktörer, såsom enskildas eller organisationers verksamhet eller säkerheten hos de tjänster som de tillhandahåller, så att risken, om den realiserar, har betydande konsekvenser, och risken för säkerheten är uppenbar. Bedömningen kan utsträckas till leveranskedjan också i sådana situationer där anbudsgivaren står i ett beroendeförhållande till en ovan beskriven leverantör med hög risk, som inte är en underleverantör eller en resursenhet till anbudsgivaren. Sådana situationer kan uppstå till exempel om en leverantör med hög risk tillhandahåller produkter som en del av en upphandlingshelhet utan att anbudsgivaren eller anbudssökanden har ett direkt kontraktsförhållande med leverantören i fråga. Vid riskbedömningen kan man också göra en säkerhetsutredning av företag enligt säkerhetsutredningslagen (726/2014).

Europeiska unionens domstol har i sin senaste rättspraxis (i dom 22.10.2024, Kolin, C-652/22, EU:C:2024:910 och 13.3.2025, Qingdao, C-266/22, EU:C:2025:178) tagit ställning till behandlingen av anbudsgivare utanför EU:s inre marknad och WTO-avtalet. Domstolen tog inte upp begäran om förhandsavgörande i ärendet till prövning. Domstolen ansåg att rätten enligt upphandlingsdirektivet att lämna anbud i öppna upphandlingsförfaranden i unionen inte omfattar anbudsgivare från tredjeländer. Sådana anbudsgivare kan inte heller åberopa unionsrätten för att bestrida upphandlingsbeslutet. Domstolen konstaterade att frågan om anbudsgivare från tredjeländer kan delta i offentliga upphandlingsförfaranden i unionen omfattas av unionens exklusiva befogenhet och att medlemsstaterna inte har rätt att utfärda bestämmelser i frågan. Varje upphandlande enhet ska självständigt och från fall till fall bedöma om den tillåter deltagande av en anbudsgivare från ett tredjeland eller om den utesluter anbudsgivaren från förfarandet. I 11 punkten föreslås en teknisk ändring där den nya 12 punkten beaktas.

82 §. *Anbudssökandes och anbudsgivares avhjälpande åtgärder.* Det föreslås att 1 mom. kompletteras så att anbudsgivaren har rätt att lägga fram bevis på avhjälpande åtgärder också i fråga om underleverantörer eller resursenheter i en situation där underleverantören eller resursenheten belastas av en obligatorisk eller av prövning beroende uteslutningsgrund. Om en obligatorisk eller av prövning beroende uteslutningsgrund föreligger kan en underleverantör eller resursenhet lägga fram bevis på att underleverantören eller resursenheten har ersatt eller förbundit sig att ersätta alla de skador som orsakats av den straffbara gärningen, felet eller förseelsen, har klargjort förhållandena och omständigheterna på ett uttömmande sätt genom att aktivt samarbeta med undersökningsmyndigheterna samt har vidtagit konkreta tekniska, organisatoriska och personalmässiga åtgärder för att förhindra ytterligare straffbara gärningar, fel eller förseelser.

Om den upphandlande enheten utifrån den bevisning som lagts fram anser att tillförlitligheten är tillräcklig trots att en grund för uteslutning föreligger, får den upphandlande enheten inte kräva att anbudsgivaren byter ut underleverantören eller resursenheten i fråga. Avsikten är att förtydliga och förenhetliga underleverantörernas och resursenheternas ställning i förhållande till anbudsgivarna när en underleverantör eller resursenhet belastas av en grund för uteslutning och att möjliggöra samma rättigheter för bedömning av tillförlitligheten som i fråga om anbudsgivarna.

88 §. *Utredning av huruvida grunder för uteslutning föreligger och lämplighetskraven uppfylls.* Det föreslås att 4 och 5 mom. förtydligas så att en utredning som gäller obligatoriska grunder för uteslutning också kan begäras av en anbudsgivares eller anbudssökandes resursenhet.

Dessutom förtydligas 6 och 7 mom. i fråga om underleverantörer och resursenheter. Det är fråga om en teknisk ändring som motsvarar den föreslagna ändringen av 4 och 5 mom. samt av 78 och 92 §.

92 §. *Deltagande i anbudsförfaranden i grupp och utnyttjande av andra enheters kapacitet.* Det föreslås att 2 mom. förtydligas genom att det fogas en hänvisning om att anbudsgivaren eller anbudssökanden får utnyttja andra enheters kapacitet för att uppfylla de krav i fråga om ekonomisk och finansiell ställning som avses i 85 § och de krav i fråga om teknisk prestanda och yrkesmässiga kvalifikationer som avses i 86 §. Den upphandlande enheten kan i anbudsansökan eller anbudsförfrågan ställa mer detaljerade krav för utnyttjandet av kapaciteten. När den upphandlande enheten ställer ytterligare krav ska den beakta principerna i upphandlingslagen, såsom kraven på proportionalitet och opartiskt bemötande av anbudsgivarna.

Det föreslås att rubriken för 11 kap. ändras så att bestämmelserna i 11 kap. utöver i fråga om nationella upphandlingar också ska tillämpas på upphandling av social- och hälsovårdstjänster samt på andra tjänsteupphandlingar enligt bilaga E.

99 §. *Bestämmelser som tillämpas på upphandlingar enligt detta kapitel.* Det föreslås att paragrafens rubrik ändras så att kapitlet också tillämpas på upphandling av social- och hälsovårdstjänster och på andra tjänsteupphandlingar enligt bilaga E. Det föreslås även att 1 mom. förtydligas i fråga om de bestämmelser som ska tillämpas vid upphandling som uppgår till minst EU-tröskelvärdena så att 11 kap. också ska tillämpas på upphandling av social- och hälsovårdstjänster och andra särskilda tjänsteupphandlingar. Ändringen motsvarar 12 kap., som föreslås bli upphävd.

Det föreslås att ett nytt 2 mom. fogas till paragrafen så att 11 kap. också tillämpas på upphandling av social- och hälsovårdstjänster och andra särskilda tjänster. Ändringen motsvarar 12 kap., som föreslås bli upphävd.

Till paragrafen fogas enligt förslaget ett nytt 3 mom. enligt vilket bestämmelserna om marknadsundersökning i 65 § och bestämmelserna om onormalt låga anbud i 96 § kan tillämpas också på upphandlingar enligt 11 kap. Det är inte obligatoriskt att genomföra en marknadsundersökning enligt 65 §, men bestämmelsen uppmuntrar till genomförandet av en sådan vid planeringen av upphandlingen för att främja en sund konkurrens. På upphandlingar enligt 11 kap. tillämpas 65 och 96 §, om inte den upphandlande enheten uttryckligen har angett något annat i upphandlingsannonsen, anbudsförfrågan eller i andra upphandlingsdokument. Den upphandlande enheten ska då entydigt beskriva till vilka delar den kommer att avvika från de ovannämnda bestämmelserna. Vid bedömningen av om avvikelse är tillåten ska dock iakttagandet av principerna enligt 3 § i upphandlingslagen beaktas och avvikelsen får inte äventyra en opartisk och icke-diskriminerande behandling av anbudsgivarna.

100 §. Upphandlingsförfarande. Det föreslås att 1 mom. förtydligas i fråga om de förfaranden som ska tillämpas vid EU-upphandlingar. Den upphandlande enheten ska ha möjlighet att vid upphandling tillämpa samma förfaranden som tillämpas vid upphandling som överstiger EU-tröskelvärdena. När den upphandlande enheten i upphandlingsannonsen, anbudsansökan eller anbudsförfrågan meddelar att den tillämpar förfarandet enligt 5 kap. på upphandlingen i fråga, behöver den upphandlande enheten inte längre beskriva förfarandet närmare, om den inte till vissa delar avviker från det förfarande som beskrivs i 5 kap.

Det föreslås även att det till paragrafen fogas ett nytt 3 mom. om direktupphandling i särskilda situationer. Det föreslås att det i paragrafen föreskrivs om direktupphandling i enskilda fall, när det är fråga om upphandling av social- och hälsovårdstjänster och det med hänsyn till tryggheten av ett för klienten betydelsefullt vård- eller klientförhållande skulle vara uppenbart oskäligt eller särskilt oändamålsenligt att ordna ett anbudsförfarande eller byta tjänsteleverantör. I ändringen beaktas ändringen av 12 kap. om upphandling inom social- och hälsovården, och ändringen motsvarar den gällande 110 §.

101 §. Annonsering om nationell upphandling. Det föreslås att paragrafens rubrik ändras. Bestämmelserna i paragrafen tillämpas på annonsering om upphandlingar som överstiger de nationella tröskelvärdena.

Paragrafens 1 mom. förtydligas så att det för den upphandlande enheten är möjligt att publicera en upphandlingsannons samtidigt på både finska och svenska. Den upphandlande enheten ska också fortsättningsvis ha möjlighet att publicera upphandlingsannonsen endast på finska eller svenska.

Flera upphandlande enheter, såsom tvåspråkiga kommuner, statens centralförvaltningsmyndigheter, statliga myndigheter vilkas ämbetsdistrikt omfattar kommuner med olika språk eller minst en tvåspråkig kommun samt samkommuner som omfattar kommuner med olika språk eller minst en tvåspråkig kommun, är skyldiga att iaktta språklagen. Den föreslagna ändringen utgör ett undantag från 32 § 2 mom. i språklagen, enligt vilket en tvåspråkig myndighets meddelanden, kungörelser och anslag samt annan information till allmänheten ska ges på finska och svenska. Undantaget kan motiveras med att upphandlingsannonser redan i nuläget ofta publiceras på endast ett språk och att det inte alltid är ändamålsenligt att översätta omfattande upphandlingsannonser. Myndigheterna ska dock fortfarande iaktta den andra meningen i 32 § 3 mom. i språklagen, enligt vilken myndigheter

ska se till att både den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens behov av information tillgodoses.

Det föreslås att 2 mom. ändras så att det är möjligt att publicera en upphandlingsannons samtidigt på flera olika språk. I praktiken har det vid upphandling framkommit behov av att publicera upphandlingsannonser samtidigt på flera olika språk, till exempel på finska och engelska. Det har varit fråga om tvåspråkiga kommuner, statliga myndigheter och forskningsinstitut. Ändringen gör det möjligt att tillämpa språklagen när den upphandlande enheten genomför myndighetsuppgifter i enlighet med 25 § i språklagen, och den gör annonseringsskyldigheten i fråga om nationella upphandlingar smidigare. Enligt 32 § 2 mom. i språklagen ska en tvåspråkig myndighets meddelanden, kungörelser och anslag samt annan information till allmänheten ges på finska och svenska. Paragrafens 3 mom. lyder: ”Att utredningar, beslut eller andra liknande texter som en myndighet utarbetat publiceras medför inte att de behöver översättas som sådana. Myndigheten ska dock se till att både den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens behov av information tillgodoses.”

En upphandlande enhet som inte omfattas av skyldigheterna enligt språklagen ska också ha möjlighet att publicera en upphandlingsannons endast på finska eller svenska.

Samtidigt förtydligas paragrafen så att den upphandlande enheten dessutom kan publicera en översättning av en annons på något annat av Europeiska unionens officiella språk enligt den upphandlande enhetens val. När en upphandlande enhet publicerar en upphandlingsannons på de sätt som anges i 1 eller 2 mom. på två eller flera språk samtidigt ska det i förfrågningsunderlaget specificeras vilken språkversion som är rättskraftig. De tekniska förutsättningarna i det elektroniska system som används för annonsering av upphandlingar (hankintailmoitukset.fi) ska dessutom möjliggöra publicering av flera olika språkversioner av upphandlingsannonserna, och detta ska beaktas i utvecklingen av systemet.

Det föreslås att 3 mom. preciseras i fråga om skyldigheten att annonsera i efterhand. Den upphandlande enheten ska publicera en annons i efterhand om upphandlingar som överstiger de nationella tröskelvärdena och om projekttävlingar. Annonsen i efterhand ska publiceras inom 30 dagar från det att ett upphandlingskontrakt har ingåtts. Skyldigheten att annonsera i efterhand gäller också direktupphandlingar som överstiger de nationella tröskelvärdena. Ändringen motsvarar den föreslagna ändringen av 58 §.

101 a §. *Annonsering om upphandling vid upphandling av social- och hälsovårdstjänster samt andra särskilda tjänsteupphandlingar.* I paragrafen föreslås bestämmelser om annonsering vid upphandling av social- och hälsovårdstjänster samt andra särskilda tjänsteupphandlingar enligt bilaga E. Paragrafen är ny och motsvarar gällande 107 §. Annonsering om social- och hälsovårdstjänster och andra särskilda tjänster ska ske på det sätt som föreskrivs i 7 kap.

102 §. *Innehållet i en nationell upphandlingsannons.* Det föreslås att paragrafens rubrik ändras. Bestämmelserna i paragrafen tillämpas på annonsering om upphandlingar som överstiger de nationella tröskelvärdena.

103 §. *Informationsutbyte.* Det föreslås att paragrafens rubrik ändras. Bestämmelserna om informationsutbyte ska enligt förslaget också tillämpas på upphandlingsförfaranden som gäller social- och hälsovårdstjänster och andra särskilda tjänsteupphandlingar.

105 §. *Anbudsgivares lämplighet och uteslutning av anbudsgivare.* Det föreslås att 2 mom. ändras så att 88 § samt 78 och 92 §, som gäller byte av underleverantörer och resursenheter, vid nationell upphandling ska tillämpas på bedömningen av grunderna för uteslutning av

anbudssökande, anbudsgivare, deras resursenheter eller underleverantörer samt personer med lednings- och tillsynsbefogenheter hos dessa, om inte den upphandlande enheten uttryckligen har angett något annat i upphandlingsannonsen, anbudsfrågan eller i andra upphandlingsdokument. Den upphandlande enheten ska då entydigt beskriva till vilka delar den kommer att avvika från de ovannämnda bestämmelserna. Till 2 mom. fogas 88 § 6 och 7 mom. om utredning av huruvida grunder för uteslutning föreligger och lämplighetskraven uppfylls. Enligt momenten kan den upphandlande enheten i fråga om 81 § 1 mom. 1, 2 och 4 punkten som bevis godkänna ett intyg som utfärdats av en behörig myndighet eller, om ett sådant intyg inte finns, ska som bevis godtas en försäkran under ed eller högtidlig försäkran enligt etableringslandets lagstiftning som avlagts av en representant för anbudssökanden eller anbudsgivaren. Bevis på en anbudssökandes eller anbudsgivares ekonomiska och finansiella ställning kan också utgöras av ett eller flera av de dokument som anges i bilaga D.

Om en anbudssökande eller anbudsgivare av godtagbara skäl inte kan lämna de dokument som den upphandlande enheten begär, får anbudssökanden eller anbudsgivaren redogöra för sin ekonomiska och finansiella ställning med hjälp av något annat dokument som den upphandlande enheten godtar. I ärendet HFD: 2019:145, den 14 november 2019, ansåg högsta förvaltningsdomstolen att kraven på likvärdig och icke-diskriminerande behandling av anbudsgivarna, ett öppet förfarande och beaktande av kravet på proportionalitet, i den aktuella nationella upphandlingen förutsatte att en anbudsgivare vid behov kunde visa sin lämplighet på ett annat sätt än genom av Byggandets Kvalitet BYKVA rf beviljad RALA-behörighet. Vidare borde möjligheten att lämna motsvarande alternativ utredning, ur vilken motsvarande uppgifter framgår, ha framgått ur upphandlingsannonsen eller anbudsfrågan.

Det föreslås även att ett nytt 3 mom. fogas till paragrafen. Enligt ska den upphandlande enheten vid upphandling av social- och hälsovårdstjänster samt vid andra särskilda tjänsteupphandlingar tillämpa de grunder för uteslutning som anges i 80 § och den kan tillämpa de grunder för uteslutning som anges i 81 § på anbudssökande och anbudsgivare. Den upphandlande enheten kan tillämpa 80 och 81 § också på anbudsgivarens underleverantör eller dennas resursenhet. I fråga om de krav som gäller anbudssökandens eller anbudsgivarens eller dennes underleverantörs eller resursenhets lämplighet samt i fråga om avhjälpande åtgärder kan bestämmelserna i 83 och 84 § om krav på anbudssökandes lämplighet och registrering tillämpas, liksom även vad som föreskrivs i 85 § om ekonomisk och finansiell ställning, i 86 § om krav på teknisk prestanda och yrkesmässiga kvalifikationer samt i 82 § om avhjälpande åtgärder. Övriga tillämpliga bestämmelser är bestämmelserna i 88 § om utredning av huruvida grunder för uteslutning föreligger och lämplighetskraven uppfylls. I ändringen beaktas också upphävandet av 12 kap. och ändringen motsvarar den ändring som föreslås i 80, 81 och 88 §.

106 §. *Val av det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet.* Det föreslås att det till paragrafen fogas ett nytt 2 mom., som gäller upphandling av social- och hälsovårdstjänster samt andra särskilda tjänsteupphandlingar. Enligt momentet ska den upphandlande enheten, om den använder endast det lägsta priset som kriterium för vilket anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt, ange skälen till detta i upphandlingsdokumenten, upphandlingsbeslutet eller i en rapport om upphandlingsförfarandet.

107 §–115 §. Det föreslås att bestämmelserna om social- och hälsovårdstjänster och andra särskilda tjänster upphävs.

Det föreslås således att 107–115 §, som gäller social- och hälsovårdstjänster och andra särskilda tjänster, upphävs. Enligt förslaget föreskrivs det om upphandling av social- och hälsovårdstjänster samt andra särskilda tjänsteupphandlingar i 11 kap. I fråga om 107 § (Bestämmelser som tillämpas på social- och hälsovårdstjänster samt andra särskilda

tjänsteupphandlingar), som föreslås bli upphävd, tillämpas 11 kap. 99 § (Bestämmelser som tillämpas på upphandlingar enligt detta kapitel, 2 mom.). I fråga om 109 § (Upphandlingsförfarande), som föreslås bli upphävd, tillämpas 11 kap. 100 § (Upphandlingsförfarande). I fråga om 110 § (Direktupphandling i särskilda situationer), som föreslås bli upphävd, tillämpas det nya 100 § 3 mom., som gäller direktupphandling. I fråga om 111 § (Annonsering), som föreslås bli upphävd, tillämpas den nya 101 b § i 11 kap. (Annonsering om upphandling vid upphandling av social- och hälsovårdstjänster samt andra särskilda tjänsteupphandlingar). I fråga om 112 § (Informationsutbyte), som föreslås bli upphävd, tillämpas 11 kap. 103 § (Informationsutbyte). I fråga om 113 § (Anbudsförfrågan och anbud), som föreslås bli upphävd, tillämpas 11 kap. 104 § (Anbudsförfrågan och anbud). I fråga om 114 § (Anbudsgivares lämplighet och uteslutning av anbudsgivare), som föreslås bli upphävd, tillämpas 11 kap. 105 § 3 mom. (Anbudsgivares lämplighet och uteslutning av anbudsgivare). I fråga om 115 § (Val av det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet), som föreslås bli upphävd, tillämpas 106 § (Val av det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet). Ändringen motsvarar de föreslagna ändringarna av 11 kap.

I 108 § föreskrivs det om kvaliteten på och tillgången till social- och hälsovårdstjänster. Det ursprungliga syftet med paragrafen var att säkerställa att de upphandlande enheterna beaktar kvalitets- och tillgänglighetsaspekterna vid konkurrensutsättningen av social- och hälsovårdstjänster. Numera föreskrivs det i den sektorspecifika lagstiftningen, till exempel i 3 kap. i lagen om ordnande av social- och hälsovård, äldreomsorgslagen, lagen om funktionshinderservice och hälso- och sjukvårdslagen, på ett heltäckande sätt och betydligt mer ingående än i upphandlingslagen om både välfärdsområdenas och tjänsteproducenternas skyldigheter. I sektorslagstiftningen föreskrivs samlat också om sådana skyldigheter som inte ingår i upphandlingslagen. Som exempel kan nämnas de kompetens- och resurskrav som gäller både beställare och tjänsteproducenter samt de krav på som gäller uppföljning av kontraktsvillkoren. Således finns det inte längre behov av de bestämmelser som föreslås bli upphävd i upphandlingslagen.

Vid upphandling av social- och hälsovårdstjänster ska de upphandlande enheterna iaktta såväl kraven i upphandlingslagen som kraven i sektorslagstiftningen. Det är motiverat att upphäva bestämmelserna också för att besvär som gäller tjänsternas kvalitet inte kan föras till marknadsdomstolen, utan då ska de sektorspecifika bestämmelserna iakttas.

124 §. Rapport om upphandlingsförfarandet Det föreslås att det till 1 mom. fogas en ny 12 punkt, enligt vilken rapporten om upphandlingsförfarandet ska innehålla en beskrivning av hur den upphandlande enheten har förberett upphandlingen. Beskrivningen är informativ. I beskrivningen räcker det med att ange de viktigaste åtgärder som den upphandlande enheten har vidtagit vid beredningen av upphandlingen. Om det uppskattade värdet av en upphandling överstiger tio miljoner euro, ska den upphandlande enheten i rapporten om upphandlingsförfarandet beskriva förfarandet för val av upphandlingsmodell. Ändringen motsvarar den ändring som föreslås i 65 §. I 11 punkten föreslås en teknisk ändring där den nya 12 punkten beaktas.

125 §. Avbrytande av upphandlingsförfarandet. Det föreslås att 1 mom. ändras i fråga om avbrytande av upphandling så att en upphandling som överskrider det tröskelvärde som anges i 26 § och som genomförts i ett öppet förfarande enligt 32 § ska avbrytas, om den upphandlande enheten har fått endast ett anbud i anbudsförfarandet. Om den upphandlande enheten fortfarande vill tillgodose behovet av upphandling genom offentlig upphandling, ska den upphandlande enheten ordna ett nytt anbudsförfarande. Ett nytt upphandlingsförfarande ska ordnas endast en gång. Den föreslagna bestämmelsen är förpliktande. Upphandlingsförfarandet får inte avbrytas i strid med EU-rättsliga principer eller tolkningen av rättspraxis. Vid ett eventuellt nytt

upphandlingsförfarande ska bland annat de rättsnormer avseende frågan som anges i EU-domstolens avgöranden beaktas (i dom (20.9.2018, Montte SL, C-546/16, punkt 41 och 16.9.1999, Fracasso and Leitschutz, C-27/98, EU:C:1999:420, punkterna 32–34).

Avvikelse från den upphandlande enhetens skyldighet att avbryta en upphandling i det fall att enheten har fått endast ett anbud kan göras i en situation där den upphandlande enheten kan visa att den har kartlagt utbudet på marknaden tillräckligt med beaktande av föremålet för och omfattningen av upphandlingen. Avvikelse är möjlig om den upphandlande enheten trots en marknadsundersökning inte har fått fler än ett anbud. Bestämmelsen uppmanar de upphandlande enheterna att kartlägga och föra dialog med marknaden för att hitta ett ändamålsenligt sätt för genomförandet av upphandlingen. Avvikelse är möjlig också i fråga om sådana analyser av genomförandesättet där det bedömts att upphandlingen genomförs som ändamålsenliga helheter. Ändringen motsvarar den föreslagna ändringen av 65 §. Avvikelse från den upphandlande enhetens skyldighet att avbryta en upphandling kan göras också när den upphandlande enheten har delat upp upphandlingen i delar i enlighet med 75 §.

Avvikelse från konkurrensutsättning av en upphandling på nytt får göras endast av särskilt vägande skäl. Ett särskilt vägande skäl kan anses vara till exempel att föremålet för upphandlingen är så komplext eller till sin natur eller storlek annars sådant att utbudet i fråga är mycket begränsat. En sådan situation kan uppstå till exempel vid upphandling av innovativa lösningar. Orsaken till det begränsade utbudet får dock inte vara att föremålet för upphandlingen eller de kontraktsvillkor som tillämpas har definierats på ett konstlat sätt så att de ogrundat begränsar konkurrensen.

Ett nytt upphandlingsförfarande behöver inte genomföras, om flera anbudsgivare har lämnat anbud i upphandlingsförfarandet, men vid bedömningen av anbuderna återstår endast ett anbud som uppfyller kontraktsvillkoren.

136 §. Ändring av upphandlingskontrakt under kontraktperioden. Det föreslås att 1 mom. ändras så att ändringar av upphandlingskontrakt kan göras också vid sådana nationella upphandlingar som avses i 25 § 1 mom. 1 och 2 punkten. För att avhjälpa de missförhållanden som upptäckts i tillämpningspraxis är det motiverat att införa den skyldighet att konkurrensutsätta på nytt som följer av en kontraktsändring och hithörande undantagsbestämmelser också i fråga om nationella upphandlingar, eftersom det inte är ändamålsenligt att regleringen är strängare i fråga om upphandlingar som är förmånligare än upphandlingens uppskattade värde. På annonsering om ändringar av upphandlingskontrakt tillämpas 101 § i den gällande upphandlingslagen.

Det kan vara ändamålsenligt att ändra ett upphandlingskontrakt i enlighet med 2 mom. 3 punkten när behovet av ändring beror på sådana exceptionella omständigheter som en omsorgsfull upphandlande enhet inte har kunnat förutse. Sådana situationer är till exempel väpnade konflikter, pandemier eller betydande störningar på marknaden som direkt påverkar fullgörandet av upphandlingskontraktet. Störningar på marknaden kan vara en plötslig kostnadsinflation eller allvarliga globala störningar i leveranskedjorna. I sådana situationer är det möjligt att ändra ett kontrakt i enlighet med den gällande upphandlingslagen och artikel 72.1 c i direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling.

De upphandlande enheterna kan förbereda sig på eventuella marknadsstörningar genom att inkludera på förhand fastställda förbehåll i kontraktet, till exempel klausuler som gäller prisjusteringar eller hävning, med hjälp av vilka kontraktets genomförbarhet och skälighet kan säkerställas när förhållandena förändras. Ändringsklausulerna grundar sig på artikel 72.1 a i direktivet. Målet är att säkerställa att upphandlingskontrakten kan genomföras också under

sådana omständigheter där oförutsedda händelser väsentligt ändrar den ursprungliga balansen i avtalsförhållandena, dock utan att upphandlingens ursprungliga karaktär eller likabehandlingen av anbudsgivarna äventyras.

Det föreslås att 2 mom. 5 punkten kompletteras med en hänvisning till tröskelvärden för nationella byggentreprenader. Det nationella tröskelvärdet för byggentreprenader kan anses vara av samma storleksklass som EU-tröskelvärdet för varu- och tjänsteupphandling (cirka 150 000–221 000 euro). Till denna del motsvarar ändringen den ändring som föreslås i 1 mom.

141 §. Konkurrens- och konsumentverkets framställning till marknadsdomstolen. Det föreslås att 1 mom. ändras så att Konkurrens- och konsumentverket kan göra en framställning till marknadsdomstolen också om direktupphandling som strider mot upphandlingslagen och som har gällt en byggentreprenad som överstiger det nationella tröskelvärdet. Det nationella tröskelvärdet för byggentreprenader kan anses vara av samma storleksklass som EU-tröskelvärdet för varu- och tjänsteupphandling (cirka 150 000–221 000 euro). Konkurrens- och konsumentverket ska i enskilda fall ha behörighet att överväga om det är nödvändigt att göra en framställning om ett kontrakt till marknadsdomstolen. Den omständigheten att den upphandlande enheten inte uppsåtligt har handlat i strid med upphandlingslagen hindrar inte att en framställning om påföljd görs. Tröskeln för framställning om påföljd överskrids tydligast i en situation där direktupphandling ser ut att ha gjorts utan hänsyn till upphandlingslagen.

146 §. Föremålet för och begränsningar av ändringsökande. Det föreslås att 2 mom. 2 punkten ändras så att det gällande besvärsförbud som gäller uppdelning av upphandlingar i delar upphävs och ersätts med en bestämmelse enligt vilken ett beslut eller annat avgörande av en upphandlande enhet inte kan föras till marknadsdomstolen genom besvär när beslutet eller avgörandet gäller den upphandlande enhetens i 124 § avsedda beskrivning av hur upphandlingen har förberetts. En upphandlande enhets beslut att inte dela upp en upphandling i delar får överklagas hos marknadsdomstolen. För tydlighetens skull konstateras det att bestämmelserna i 75 § om uppdelning av upphandlingar i delar i regel inte ska tillämpas vid nationella upphandlingar eller koncessioner.

Det föreslås även att 2 mom. kompletteras så att ett beslut eller annat avgörande av en upphandlande enhet inte kan föras till marknadsdomstolen med stöd av upphandlingslagen när beslutet eller avgörandet gäller den upphandlande enhetens i 124 § avsedda beskrivning av hur upphandlingen har förberetts. Avgöranden som faller inom den upphandlande enhetens prövningsrätt gäller i sista hand ändamålsenliga sätt för genomförandet av en upphandling och inte icke-diskriminering eller öppenhet i anslutning till upphandlingsförfarandet, och den juridiska bedömningen av sådana avgörandena lämpar sig inte för det gällande och i detta förslag avsedda rättsskyddssystemet för offentlig upphandling. Genom ändringen möjliggörs ändringsökande i beslut om att inte dela upp en upphandling i delar. Ändringen motsvarar ändringen av 75 § 1 mom.

En marknadsundersökning har karaktären av beredning av upphandlingen, och det är således inte möjligt att söka ändring i en sådan med stöd av den nämnda bestämmelsen. Det föreslås att det i 65 § 3 mom. föreskrivs att när värdet av en upphandling överstiger tio miljoner euro ska den upphandlande enheten genomföra en marknadsundersökning eller bedöma olika alternativ för genomförande av upphandlingen. En marknadsundersökning, liksom även användning av analysverktyg enligt 3 mom., har karaktären av beredning av upphandlingen, och det är således inte möjligt att söka ändring i dessa med stöd av 146 §. Ändringen motsvarar den föreslagna ändringen av 146 §.

150 §. *Hur ändringssökande påverkar ingående av ett upphandlingskontrakt.* Det föreslås att 1 mom. ändras så att ett upphandlingskontrakt vars värde uppgår till minst EU-tröskelvärdet inte får ingås, om ärendet har förts till marknadsdomstolen genom besvär (automatisk uppskjutning). Genom ändringen utsträcks förbudet mot att ingå kontrakt till att gälla också upphandling inom ett dynamiskt inköpssystem. Ändringen baserar sig inte på regeringsprogrammet, utan på rättsmedelsdirektivet och marknadsdomstolens avgörandepraxis.

Enligt 130 § 1 mom. 3 punkten i den gällande upphandlingslagen behöver väntetid inte iakttas om kontraktet gäller upphandling inom ett dynamiskt inköpssystem, eftersom förbudet mot att ingå kontrakt enligt 150 § 1 mom. är bundet till skyldigheten att iaktta en väntetid och en tidsfrist enligt 131 § 1 mom. Vid upphandling inom ett dynamiskt inköpssystem och upphandling som grundar sig på ramavtal behöver väntetid dock inte iakttas. Marknadsdomstolen har i sitt beslut MAO H84/2022 ansett att väntetiden vid interna upphandlingar inom ett dynamiskt inköpssystem är frivillig och att de upphandlande enheterna inte är skyldiga att iaktta den. Dessutom har marknadsdomstolen i sitt beslut MAO 332/20 konstaterat att automatisk uppskjutning enligt artikel 2.3 i rättsmedelsdirektivet också gäller sådana upphandlingar som överstiger EU-tröskelvärdena och i fråga om vilka det enligt nationell lag inte föreligger någon skyldighet att iaktta väntetiden. Med stöd av rättsmedelsdirektivet har det i upphandlingslagen varit möjligt att låta bli att föreskriva om en skyldighet att iaktta väntetid i vissa situationer, men inte att automatisk uppskjutning inte iakttas i dessa situationer. Beslutet har vunnit laga kraft.

154 §. *Påföljder som bestäms av marknadsdomstolen.* Det föreslås att 3 mom. ändras så att marknadsdomstolen kan döma ut en ogiltighetspåföljd eller påföljdsavgift eller förkorta kontraktperioden också i fråga om byggtreprenader som överstiger de nationella tröskelvärdena. Ändringen motsvarar ändringen av 141 § i den föreslagna lagen.

8.2 Lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster

2 §. *Lagens ändamål* Det föreslås att 1 mom. ändras så att utöver de övriga ändamålen betonas genomförandet av offentlig upphandling på ett ekologiskt, socialt och ekonomiskt hållbart sätt, med beaktande av försörjningsberedskapen och säkerhetsaspekterna. Paragrafens 1 mom. ändras så att det motsvarar det föreslagna 2 § 1 mom. i upphandlingslagen.

Det föreslås även att ordalydelsen i 2 mom. förtydligas. Det är dock fråga om en teknisk ändring och den motsvarar det föreslagna 2 § 2 mom. i upphandlingslagen.

4 §. *Definitioner.* I paragrafen föreslås en ny 35 punkt där resursenhet definieras. Med resursenhet avses en leverantör vars kapacitet en anbudssökande eller anbudsgivare utnyttjar för att uppfylla de krav som den upphandlande enheten ställer i fråga om ekonomisk och finansiell ställning eller i fråga om teknisk prestanda och yrkesmässiga kvalifikationer. I 34 punkten föreslås en teknisk ändring där den nya 35 punkten beaktas. Ändringen motsvarar ändringen av 4 § i den föreslagna upphandlingslagen.

75 §. *Beskrivning av föremålet för upphandlingen.* Det föreslås att det till paragrafen fogas ett nytt 4 mom. som gör det möjligt att vid upphandling tydligare än för närvarande beakta beredskap, säkerhet och försörjningsberedskap. Ändringen motsvarar den föreslagna ändringen av 71 § i upphandlingslagen.

82 §. *Byte av underleverantörer.* Paragrafen förtydligas i fråga om uteslutning av underleverantörer när anbudsgivaren är föremål för en obligatorisk eller en av provning beroende grund för uteslutning. Genom ändringen förtydligas ordalydelsen i den gällande lagen

så att det på underleverantörer ska tillämpas det som i de nämnda paragraferna föreskrivs om anbudssökande och anbudsgivare. Det föreslås också att paragrafens rubrik ändras. Ändringen motsvarar ändringen av 78 § i upphandlingslagen.

84 §. Obligatoriska grunder för uteslutning. Det föreslås att 2 mom. kompletteras så att det ur anbudsförfarandet också ska uteslutas en anbudssökande eller anbudsgivare vars lednings- eller tillsynsperson genom en lagakraftvunnen dom som framgår av straffregistret dömts för grovt bokföringsbrott enligt 30 kap. 9 a § i strafflagen, för grov miljöförstöring enligt 48 kap. 2 § i strafflagen eller grovt naturskyddsbrott enligt 48 kap. 5 a § i strafflagen. Ändringen motsvarar 80 § i den föreslagna upphandlingslagen.

86 §. Utredning av huruvida grunder för uteslutning föreligger och lämplighetskraven uppfylls. Det föreslås att 4 mom. förtydligas så att en utredning som gäller obligatoriska grunder för uteslutning också kan begäras av en anbudsgivares eller anbudssökandes resursenhet. Ändringen motsvarar ändringen av 88 § i upphandlingslagen.

Det föreslås även att 5 mom. förtydligas så att en utredning som gäller obligatoriska grunder för uteslutning också kan begäras av en anbudsgivares eller anbudssökandes resursenhet. Ändringen motsvarar ändringen av 88 § i upphandlingslagen.

Dessutom föreslås det att 6 och 7 mom. förtydligas i fråga om underleverantörer och resursenheter. Det är fråga om en teknisk ändring som motsvarar den ändring som föreslås i 4 mom. och 82 § samt i 88 § i upphandlingslagen.

128 §. Tillämpning av upphandlingslagens bestämmelser om ändringssökande och påföljder. Det föreslås att den paragrafen fogas ett nytt 2 mom. enligt vilket begränsningen av ändringssökande också tillämpas på sådana beslut av den upphandlande enheten som gäller uppdelning av en upphandling i delar.

8.3 Straffregisterlagen

6 b §. Det föreslås att det till 2 mom. fogas en ny 9 punkt, enligt vilken det i straffregisterutdraget antecknas uppgifter om ett sådant lagakraftvunnet beslut genom vilket en person har dömts för grovt bokföringsbrott enligt 30 kap. 9 a § i strafflagen. Det föreslås även att det till 2 mom. fogas en ny 10 punkt, enligt vilken det i straffregisterutdraget antecknas uppgifter om ett sådant lagakraftvunnet beslut genom vilket en person har dömts för grov miljöförstöring enligt 48 kap. 2 § i strafflagen eller grovt naturskyddsbrott enligt 48 kap. 5 a § i den lagen. Ändringen baserar sig på artikel 57.4 a i upphandlingsdirektivet, enligt vilken upphandlingsmyndigheter får utesluta en ekonomisk aktör från upphandlingsförfarandet eller kräva att den ekonomiska aktören utesluts, om upphandlingsmyndigheten på lämpligt sätt kan påvisa åsidosättande av de tillämpliga skyldigheter som avses i artikel 18.2 i upphandlingsdirektivet. Enligt artikel 18.2 i upphandlingsdirektivet ska medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ekonomiska aktörer vid fullgörande av offentliga kontrakt iakttar tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter som fastställts i unionsrätten, nationell rätt eller internationella miljö-, social- och arbetsrättsliga bestämmelser som anges i bilaga X i upphandlingsdirektivet. Den förteckning över brottsrubriceringar som ingår i den föreslagna ändringen motsvarar de brottsrubriceringar som anges i 80 § 2 mom. i den föreslagna upphandlingslagen. I 8 punkten föreslås en teknisk ändring där den nya 9 punkten beaktas.

8.4 Lagen om vattentjänster

4 f. Ställning som anknuten enhet inom vattentjänster. Det föreslås att det till lagen om vattentjänster fogas en ny 4 f § där det föreskrivs om undantag från kravet på en minimiägarandel på tio procent i anknutna enheter enligt 15 § 1 mom. i lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016, upphandlingslagen).

Största delen av vattentjänsterna omfattas av försörjningslagens tillämpningsområde, varvid kravet på en minimiägarandel på tio procent inte tillämpas på anknutna enheter inom vattentjänster. Däremot omfattas enbart bortledande eller behandling av spillvatten eller dagvatten inte av försörjningslagens tillämpningsområde, utan på upphandling av sådana tjänster tillämpas upphandlingslagen. Utan en undantagsbestämmelse skulle således det krav på en minimiägarandel i anknutna enheter som föreslås i upphandlingslagen gälla enbart vattentjänstverk och partivattentjänstverk som sköter avloppsvattenhantering eller avloppshantering av dagvatten.

Vattentjänsterna är en kritisk infrastrukturtjänst som kommunerna ansvarar för att ordna. Vattentjänster utgör ett naturligt monopol, vilket innebär att det inte finns någon konkurrens inom vattentjänstsektorn. Inom vattentjänster skulle ett krav på en minimiägarandel i anknutna enheter således inte öka den konkurrens eller kostnadseffektivitet vid upphandling som eftersträvas med kravet. Med tanke på vattentjänstsektorn är det dessutom en tydlig och enhetlig lösning att anknutna enheter som enbart sköter avloppsvattenhantering eller avloppshantering av dagvatten på samma sätt som andra vattentjänster inte omfattas av kravet på en minimiägarandel i anknutna enheter.

9 Ikraftträdande

Lagarna avses träda i kraft våren 2026.

Bestämmelsen i 75 § om en skyldighet att dela upp en upphandling i delar och bestämmelsen i 125 § om en skyldighet att avbryta en upphandling och konkurrensutsätta den på nytt träder i kraft den 1 oktober 2026.

Kravet på en minimiägarandel i anknutna enheter tillämpas stegvis först efter lagens ikraftträdande.

Bestämmelsen om en minimiägarandel i anknutna enheter tillämpas från och med den 1 juli 2027.

Efter lagens ikraftträdande ska sådana kontrakt mellan den upphandlande enheten och den anknutna enheten som strider mot 15 § sägas upp så att de upphör att gälla i enlighet med bestämmelserna om lagens stegvisa ikraftträdande. Efter den föreslagna övergångsperioden ska inte heller nya kontrakt ingås.

EU-domstolen har den 12 maj 2022 i sin dom i mål C-719/20 *Comune di Lerici* ECLI:EU:C:2022:372 ansett att en ändring som innebär att den upphandlande enheten inte längre på grund av ägande eller andra omständigheter har bestämmande inflytande i den anknutna enheten leder till att ställningen som anknuten enhet upphör och att kontraktet omfattas av upphandlingsbestämmelserna. Enligt EU-domstolen tillämpas i en sådan situation inte bestämmelsen enligt artikel 72 i upphandlingsdirektivet om tillåten ändring av kontrakt på anknutna enheters kontrakt. En förlängning av kontraktspartnerskapet efter det att ställningen

som anknuten enhet har upphört förutsätter således att ett nytt kontrakt som grundar sig på anbudsförfarande ingås.

Kontrakt som är i kraft efter övergångsperiodens utgång och som inte uppfyller de förutsättningar för upphandling hos anknutna enheter som anges i 15 § ska bedömas med stöd av 40 och 41 §, som gäller direktupphandling.

Oberoende av kravet på ägarandel kan den upphandlande enheten ingå nya tidsbegränsade kontrakt enligt 15 § med anknutna enheter till och med den 30 september 2026. Giltighetstiden för sådana kontrakt får inte överstiga ett år. En förutsättning är att de övriga krav enligt 15 § som gäller anknutna enheter uppfylls. Genom bestämmelsen möjliggörs en flexibel övergång och tillgång till tjänster i de situationer där ett kontrakt om upphandling hos en anknuten enhet skulle upphöra inom kort efter lagens ikraftträdande.

Den upphandlande enheten ska säga upp de kontrakt som ingåtts med stöd av 15 § och som gäller vid ikraftträdandet av denna lag så att de upphör före utgången av den övergångsperiod som tillämpas på kontrakten, om kravet på en minimiägarandel på tio procent i den anknutna enheten inte uppfylls.

Det föreslås även att det i fråga om kravet på en minimiägarandel på tio procent i anknutna enheter föreskrivs en längre övergångsperiod för tillämpningen av befintliga kontrakt när det gäller vissa anknutna enheter. Enligt förslaget tillämpas kravet på en minimiägarandel på anknutna enheter vars huvudsakliga syfte är att producera lagstadgade hälso- och sjukvårdstjänster som direkt upprätthåller liv och hälsa eller centraliserade tjänster inom den specialiserade hälso- och sjukvården enligt hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010) eller IKT-system för produktion av dessa tjänster, såsom olika klient- och patientdatasystem samt system för verksamhetsstyrning eller e-tjänster, från och med den 1 oktober 2029.

Det är fråga om anknutna enheter som inrättats för medicinska specialiteter och produktion av anknytande medicinska tjänster som omfattas av välfärdsområdenas organiseringsansvar. Sådana tjänster är till exempel lagstadgade tjänster inom primärvården och den specialiserade sjukvården eller mun- och tandvården eller tjänster som direkt anknyter till produktionen av sådana tjänster och vars produktion förutsätter medicinsk specialkompetens och specialutrustning. Sådana lagstadgade tjänster omfattar bildiagnostik, laboratorietjänster och tjänster inom specialistkirurgi. En anknuten enhet som omfattas av en längre övergångsperiod kan också producera IKT-system som direkt anknyter till produktionen av lagstadgade tjänster inom primärvården och den specialiserade sjukvården eller mun- och tandvården, såsom ett helhetsarrangemang som består av databehandlingsutrustning, programvara och annan databehandling. Det kan vara fråga om till exempel olika klient- och patientdatasystem samt system för verksamhetsstyrning. En sådan anknuten enhet kan dock inte med stöd av bestämmelserna om anknutna enheter i 15 § tillhandahålla sina ägare tekniska stödtjänster såsom städning, mathållning, ekonomiförvaltningstjänster eller allmänna grundläggande informationstekniktjänster. Grundläggande informationstekniktjänster omfattar bland annat arbetstagarnas utrustning, mobilabonnemang och kontorsprogram och stöd i anslutning till dessa samt informationssäkerhetstjänster.

Dessutom föreslås en allmän längre övergångsperiod för uppsägning av kontrakt. Om uppsägning av ett kontrakt i förtid medför oskäligen följder för den upphandlande enheten eller om uppsägning av kontraktet är förenad med betydande ekonomiska eller andra risker, kan den upphandlande enheten tillämpa befintliga kontrakt som den ingått med en anknuten enhet till och med den 30 juni 2030. Som sådana kontrakt kan betraktas i synnerhet kontrakt som gäller informationssystem och som är kritiska med tanke på organisationens kärnverksamhet eller

lagstadgade skyldigheter eller i vilka det i stor utsträckning förvaltas och behandlas uppgifter som är centrala eller känsliga med tanke på verksamheten och det är nödvändigt att de fungerar störningsfritt för att tjänsterna ska kunna produceras eller klientsäkerheten säkerställas. Undantaget är allmänt och oberoende av verksamhetsområde. En längre övergångsperiod kan således också tillämpas inom hälsovårdsväsendet. Hit hör till exempel patientdatasystem inom social- och hälsovården, men definitionen täcker motsvarande kritiska system också inom andra verksamhetsområden. Avvikelse är möjlig också om uppsägning av ett kontrakt i förtid kan äventyra cybersäkerheten. Vid bedömningen av konsekvenserna av uppsägning av ett kontrakt kan man beakta till exempel hela kontraktens längd, kostnaderna för byte av kontraktstjänstleverantör och inledande av verksamheten samt den återstående kontraktstiden. Ett kontrakt behöver således inte sägas upp så att det upphör att gälla när den allmänna föreslagna övergångsperioden som gäller ägande i anknutna enheter löper ut, utan i enlighet med uppsägningsvillkoret i kontraktet, dock så att kontraktet upphör att gälla senast den 30 juni 2030.

En förutsättning för tillämpa en längre övergångsperiod för ett enskilt kontrakt är att den upphandlande enheten har anmält till Statskontoret att den kommer att fortsätta ett sådant kontrakt som den ingått med en anknuten enhet högst fram till den 30 juni 2030. Anmälan ska göras senast den 30 september 2026 på en elektronisk blankett som Statskontoret har fastställt. Den upphandlande enheten ska lämna basuppgifter om upphandlingskontraktet, såsom uppgifter om kontraktsparter, kontraktets ID, föremålet för kontraktet och det värde som anges i kontraktet, kontraktstiden samt grunden för att avtalet kan utnyttjas högst fram till den 30 juni 2030. Dessutom ska den upphandlande enheten uppge ägarandelen i den anknutna enhet som är kontraktspart. Blanketten kommer enligt förslaget att finnas tillgänglig på Statskontorets webbplats eller så kan den upphandlande enheten begära att få åtkomst till blanketten. Om den upphandlande enheten inte gör en anmälan inom utsatt tid senast den 30 september 2026, bör den säga upp avtalet så att det upphör inom ramen för den allmänna tidsfristen senast den 30 juni 2027.

Statskontoret upprätthåller enligt förslaget en webbplats där de upphandlande enheterna gör anmälningar om kontrakt och anger grunderna för att tillämpa en längre övergångsperiod för kontraktet.

Konkurrens- och konsumentverket ska ha behörighet att i enskilda fall överväga förutsättningarna för att inleda mer detaljerade tillsynsåtgärder i enlighet med den gällande lagen.

10 Verkställighet och uppföljning

Konsekvenserna av det ändringsförslag som gäller ägande i anknutna enheter inom social- och hälsovårdssektorn kommer att följas upp.

11 Förhållande till andra propositioner

11.1 Samband med andra propositioner

Föresatsen i regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering om harmonisering av försäljningen till utomstående från anknutna enheter och om undantag från kravet på en minimiägarandel i anknutna enheter inom avfallsbranschen kommer att genomföras i samband med en revidering av avfallslagen YM034:00/2024, <https://valtioneuvosto.fi/sv/projektet?tunnus=YM034:00/2024>.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av bestämmelserna om terroristbrott (RP 163/2025) är under behandling i riksdagen. I den propositionen föreslås det att 6 b § i straffregisterlagen ändras.

Under behandling är även en lag som gäller aktiebolaget CSC-IT-centret för vetenskap Ab:s ställning som anknuten enhet, gemensam användning av den forskningsinfrastruktur som bolaget förvaltar och bolagets beredskapsskyldighet. Projektnummer OKM009:00/2021, diarienummer VN/899/2025 <https://okm.fi/sv/projekt?tunnus=OKM009:00/2021>.

11.2 Förhållande till budgetpropositionen

Propositionen har inga konsekvenser med tanke på statsbudgeten.

12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Den gällande lagen har stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 49/2016 rd). I denna proposition föreslås nya element i förhållande till grundlagsutskottets tidigare bedömning. Propositionen bör bedömas med tanke på egendomsskyddet enligt 15 §, de språkliga rättigheterna enligt 17 §, näringsfriheten enligt 18 §, miljöansvaret enligt 20 § och den kommunala självstyrelsen och den övriga regionala självstyrelsen enligt 121 § om kommunal och övrig regional självstyrelse och i samband med den regleringen även med tanke på 6 § i grundlagen. De föreslagna bestämmelserna bedöms dock inte blir problematiska med tanke på grundlagen.

12.1 15 § i grundlagen (egendomsskydd)

De föreslagna bestämmelserna om anknutna enheter i 15 § och den föreslagna tidpunkten för ikraftträdandet kan inverka på beständigheten hos vissa kontrakt som ingåtts före lagens ikraftträdande på grund av uppsägning av kontrakten. Eftersom egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen i viss mån också tryggar avtalsförhållandenas beständighet, bör de föreslagna bestämmelserna också bedömas ur denna synvinkel.

Enligt 15 § i grundlagen är vars och ens egendom tryggad. Egendomsskyddet enligt grundlagen gäller enskilda och indirekt juridiska personers egendomsskydd. Egendomsskyddet gäller dock inte staten, kommunerna, välfärdsområdena eller deras koncernbolag.

Egendomsskyddet ska dock bedömas med tanke på privata företag, om anknutna enheter i bolagsform är avtalsparter till privatägda bolag när de skaffar tjänster för sina ägarkunder på den privata marknaden.

Egendomsskyddet tryggar avtalsförhållandenas beständighet. Enligt grundlagsutskottets praxis är förbudet mot retroaktiva ingrepp i avtalsförhållandens beständighet inte absolut (GrUU 42/2006 rd, s. 4/I, GrUU 63/2002 rd, s. 2/II och GrUU 37/1998 rd, s. 2/I). Avtalens bindande och varaktiga karaktär är kopplad till skyddet av parternas berättigade förväntningar (GrUU 42/2006 rd, s. 4/I, GrUU 21/2004 rd, s. 3/I och GrUU 33/2002 rd, s. 3/I).

Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att det i skyddet för berättigade förväntningar ingår en rätt att förlita sig på att lagstiftningen är bestående så att frågor som gäller de rättigheter och skyldigheter som är viktiga för avtalsförhållandet inte regleras på ett sätt som i oskäligt hög grad försämrar parternas rättsliga ställning (GrUU 42/2006 rd, s. 4/I och GrUU 21/2004 rd, s. 3/I). Också sådana förslag, där utskottet har ansett det vara möjligt att ingripa i avtalen retroaktivt, har utskottet bedömt utifrån de allmänna villkoren för inskränkningar av de grundläggande fri-

och rättigheterna, som att lagstiftningen ska ha ett godtagbart syfte och vara proportionerlig (GrUU 36/2010 rd, s. 2/II, GrUU 31/2006 rd, s. 4, GrUU 56/2005 rd, s. 2.). Syftet med bestämmelserna om ägande i anknutna enheter är att främja öppenhet i användningen av offentliga medel, öka konkurrensen vid offentlig upphandling och förbättra företagens förutsättningar att delta i anbudsförfaranden.

Kontraktssleverantörerna till anknutna enheter i bolagsform har rätt att lita på avtalsförhållandenas beständighet. Det antas att det till många delar är fråga om tidsbundna kontrakt som i vilket fall som helst kommer att upphöra. Även om de föreslagna bestämmelserna delvis också ingriper i kontraktens beständighet, begränsas konsekvenserna dock genom en ikraftträdandebestämmelse om ikraftträdande stegvis över en delvis lång tid, där särskilt oskäliga konsekvenser och betydande ekonomiska risker beaktas.

De föreslagna bestämmelserna anses således inte vara problematiska med hänsyn till 15 § i grundlagen.

12.2 17 § i grundlagen (språkliga rättigheter)

I propositionen föreslås det att paragrafen om annonsering om upphandlingar som underskrider EU-tröskelvärdena ändras. Genom den ändring som främjar tvåspråkighet vid upphandling förbättras de språkliga rättigheterna för svenskspråkiga näringsidkare och företag samt deras möjligheter att delta i anbudsförfaranden för offentlig upphandling.

Således anses de föreslagna bestämmelserna främja tillgodoseendet av rättigheterna enligt 17 § i grundlagen.

12.3 18 § i grundlagen (näringsfrihet och rätt till arbete)

De föreslagna bestämmelserna kan också bedömas trygga och främja näringsfriheten enligt 18 § i grundlagen, eftersom ett syfte med bestämmelserna är att trygga företags och andra sammanslutningars lika möjligheter att delta i anbudsförfaranden för offentlig upphandling.

Grundlagsutskottet har dock ansett att skötseln av förvaltningsuppgifter som hör till myndigheter inte omfattas av näringsfriheten enligt 18 § i grundlagen (GrUU 40/2002 rd s. 5/I, GrUU 20/2006 rd s. 3/I, GrUU 12/2010 rd s. 2/II). Grundlagsutskottet har bland annat i ett ärende som gällde lotsningsverksamhet konstaterat att näringsfrihetsaspekten blir på allvar aktuell först när lotsningsverksamheten sker på villkor som gäller för fri näringsverksamhet (GrUU 12/2010 rd).

Det ändringsförslag som gäller anknutna enheter begränsar inte upphandlande enheters rätt att äga andelar i bolag eller bedriva näringsverksamhet. Genom bestämmelsen begränsas endast de situationer under vilka upphandlande enheter kan köpa varor eller tjänster av anknutna enheter i bolagsform utan anbudsförfarande enligt upphandlingslagen. Upphandlande enheter kan också ordna anbudsförfaranden i vilka bolag som de delvis äger kan delta som anbudsgivare på samma villkor som andra anbudsgivare.

De föreslagna bestämmelserna anses således inte vara problematiska med hänsyn till 18 § i grundlagen.

12.4 Grundlagens 121 § om kommunal och annan regional självstyrelse

12.4.1 Den föreslagna ändringen och dess avgränsningar

Genom regeringspropositionen införs tydliga villkor för användningen av anknutna enheter enligt 15 § i upphandlingslagen och avgränsas förutsättningarna för upphandling hos anknutna enheter. Enligt förslaget ska bestämmelserna om anknutna enheter ändras så att det genom lag föreskrivs som ett villkor för direkta köp av anknutna enheter i aktiebolagsform att den upphandlande enheten har en ägarandel på minst tio procent i den anknutna enheten (krav på minimiägarandel). Genom förslaget eftersträvas allmänt att marknaden ska fungera bättre och att den ska utnyttjas effektivare. Avsikten är dessutom att användningen av anknutna enheter bättre ska motsvara det ursprungliga syftet med bestämmelserna om anknutna enheter, där det var fråga om verksamhet som kan jämföras med den upphandlande enhetens interna verksamhet och egna arbete.

De särskilda bestämmelserna om upphandling hos anknutna enheter utgör ett undantag från den starka huvudregeln i upphandlingslagen, enligt vilken de upphandlande enheterna ska konkurransutsätta sin upphandling. När detta undantag föreskrevs var avsikten att det närmast skulle tillämpas på verksamhet som kan jämföras med den upphandlande enhetens egna arbete. Under de senaste åren har undantagsbestämmelsen dock tillämpats mycket brett på ett sätt som inte kan anses motiverat med tanke på bestämmelsernas ursprungliga syfte. Frågan har behandlats ovan till exempel i avsnitt 4.1 De viktigaste förslagen.

Bestämmelser om anknutna enheter utfärdades första gången i 2007 års upphandlingslag. Bestämmelserna grundade sig på EU-domstolens rättspraxis. Från och med decennieskiftet 2020 kan på basis av antalet aktieägare användningen av stora anknutna enheter anses ha ökat betydligt, vilket framgår av en skarp och kraftig ökning av deras omsättning. Såsom behandlas ovan i avsnitt 2.4.1 finns det flera orsaker till att användningen av anknutna enheter utvidgats, till exempel i syfte att minska den administrativa bördan i samband med konkurransutsättning. De nuvarande anknutna enheterna i bolagsform med tiotals och hundratals aktieägare är således ett jämförelsevis nytt fenomen. De flesta av dessa bolag tillhandahåller tjänster relaterade till IKT, allmän och ekonomisk förvaltning. Också inom mathållnings- och tvätteritjänster finns det anknutna enheter med ett brett ägarunderlag.

Enligt bedömningar har bestämmelserna om offentlig upphandling i praktiken kunnat kringgås genom sådana upphandlingar och arrangemang hos anknutna enheter som de facto inte har motsvarat vad som ursprungligen avsetts i EU-lagstiftningen och beslutspraxis. Bland annat av dessa bakgrundsorsaker strävar man med hjälp av den nu föreslagna regleringen efter att bestämmelserna om anknutna enheter innehållsmässigt ska närma sig regleringens ursprungliga syfte och anda. Riktlinjer för utvecklingen av bestämmelserna om anknutna enheter finns i avsnitt 6.2 Rättvisare konkurrens i Finland i regeringsprogrammet för statsminister Orpos regering.

Ändringsförslaget om minimiägarandel av anknutna enheter begränsar inte de upphandlande enheternas rätt att äga bolag och hindrar inte heller upphandlingar hos anknutna enheter. Regleringen begränsar inte heller kommunens rätt att äga eller bilda nya anknutna enheter i bolagsform eller göra direkta inköp av dem. Likaså behåller kommunerna fortfarande rätten att fullt ut besluta om de producerar tjänsterna själva eller om de köper tjänsterna av en anknuten enhet eller ett gemensamt upphandlingsbolag eller genom offentlig upphandling antingen ensamma eller tillsammans med flera kommuner. För kommunerna kvarstår dessutom möjligheten att skaffa tjänster av anknutna enheter i bolagsform på basis av ett

anbudsförfarande. Kravet på minimiägarandel gäller endast anknutna enheter i aktiebolagsform, och det gäller således inte anknutna enheter med verksamhet i någon annan juridisk form, såsom samkommuner. Det bör således noteras att kommunerna utöver andra samarbetsformer enligt kommunallagen, såsom samkommuner och modeller med en ansvarig kommun, förfarande kan använda verksamhetsmöjligheter enligt upphandlingslagen, såsom anskaffning genom inköpscentraler och andra gemensamma upphandlingar.

12.4.2 Kommunens verksamhet, koncerner och utövande av bestämmande inflytande

Enligt 121 § 1 mom. i grundlagen är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Enligt 121 § 2 och 3 mom. utfärdas bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna genom lag.

Den kommunala självstyrelsen innebär att kommuninvånarna har rätt att bestämma om sin kommuns förvaltning och ekonomi (RP 1/1998 rd, s. 175/II och grundlagsutskottets utlåtandepraxis, såsom GrUU 32/2001 rd). Självstyrelsen omfattar bland annat rätt för kommuninvånarna till förvaltningsorgan som de själva valt. Det går inte att genom vanliga lagar göra sådana ingrepp i självstyrelsens mest centrala särdrag att den urholkas i sak. Kravet på reglering genom lag gäller med stöd av förarbetena till grundlagen bland annat utövning av kommunernas högsta beslutanderätt, grunderna för organisering av kommunernas övriga förvaltning samt de viktigaste elementen i kommuninvånarnas rätt till inflytande. Den kommunala självstyrelsen inbegriper kommuninvånarnas rätt till förvaltningsorgan som de själva valt (RP 1/1998 rd). Bestämmelser om kommunkoncerner och kommunens verksamhet finns i 6 § i kommunallagen. Enligt 6 § 2 mom. i kommunallagen omfattar kommunens verksamhet dessutom verksamhet som grundar sig på avtal och finansiering, vilket bland annat avser service som kommunen köper, andra avtalsmodeller som kommunen använder, olika finansierings- och stödmodeller samt nätverk och partnerskap genom vilka kommunen fullgör sina uppgifter. En sammanslutning där kommunen har bestämmande inflytande enligt 1 kap. 5 § eller 6 § 2 mom. i bokföringslagen är kommunens dottersammanslutning. Kommunen och dess dottersammanslutningar bildar en kommunkoncern. Utöver kommunens och kommunkoncernens verksamhet omfattar kommunens verksamhet även deltagande i samarbete mellan kommunerna samt övrig verksamhet som grundar sig på ägande, avtal och finansiering. Det bör noteras att begreppet kommunens verksamhet innefattar utöver den juridiska kommunkoncernen de sammanslutningar i vilka kommunen innehar en minoritetsandel samt olika samarbetsorganisationer (samkommun och gemensamt organ), i vilka kommunen inte ensam utövar bestämmande inflytande. I dem baserar sig kommunens metoder för att styra verksamheten bland annat på grund- eller samarbetsavtalet eller bolagsordningen och på kommunens representation i de beslutande organen.

Enligt 46 § i kommunallagen avses med ägarstyrning åtgärder genom vilka kommunen som ägare eller medlem medverkar i förvaltningen och verksamheten i ett bolag eller annan sammanslutning. Åtgärderna kan åtminstone gälla avtal om bolagsbildning, bestämmelser i bolagsordningen, andra avtal, personval, anvisningar till personer som företräder kommunen i olika sammanslutningar samt annat utövande av kommunens bestämmande inflytande.

12.4.3 Granskning av självstyrelsen i ljuset av EU-rätten och europeisk rätt

Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (FördrS 61–62/1991) trädde i kraft i Finland vid ingången av oktober 1991 och gäller på lagnivå. Europeiska stadgan om lokal självstyrelse har inte hindrat användningen av anknutna enheter i vissa andra medlemsstater i Europarådet.

Användningen av anknutna enheter har begränsats åtminstone i Sverige, Danmark, Litauen och Italien. Frågan behandlas i avsnitt 6.5.2.2. I Sverige får bolag endast tillhandahålla allmännyttiga tjänster och inte sträva efter vinst. I Danmark får kommunerna i allmänhet inte bedriva kommersiell eller vinstdrivande verksamhet. I Litauen kan upphandling endast göras hos en anknuten enhet, om tjänsternas kontinuitet, kvalitet och tillgänglighet inte kan säkerställas genom kontrakt som ingåtts i enlighet med den nationella upphandlingslagen. Dessutom kan upphandlingar hos anknutna enheter endast göras om ingen annan ekonomisk enhet kan utföra uppgiften och konkurrensmyndigheten ger sitt samtycke till att använda den anknutna enheten. I Italien ska upphandlande enheter bland annat bedöma hur högkvalitativa, snabba och effektiva anknutna enheters tjänster är. Den anknutna enhetens verksamhet ska vara kostnadseffektiv.

EU-domstolen har i målet *Irgita* (C-285/18), som gäller bestämmelser om anknutna enheter i Litauen, konstaterat att artikel 12.1 i direktiv 2014/24 inte utgör hinder för en nationell bestämmelse genom vilken en medlemsstat föreskriver att vissa villkor ska vara uppfyllda för att en intern transaktion ("in house-avtal") ska kunna ingås, bland annat att det inte är möjligt att säkerställa kvaliteten på, tillgängligheten på och kontinuiteten i tjänsterna. Domstolen konstaterade dessutom att de villkor som medlemsstaterna ställer upp, och som ska vara uppfyllda för att interna transaktioner ska kunna ingås, ska ha kommit till uttryck genom klara och tydliga bestämmelser som reglerar offentlig upphandling.

Domstolen konstaterade även i sitt beslut i de förenade målen C-89/19–C-91/19 *Rieco SpA* avseende italiensk lagstiftning om anknutna enheter att artikel 12.3 i direktiv 2014/24/EU inte utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken det för att ingå en intern transaktion, även kallat "in house"-kontrakt, krävs att det inte är möjligt att tilldela kontraktet genom offentlig upphandling och att den upphandlande myndigheten, under alla omständigheter, kan styrka att den interna transaktionen medför fördelar för allmännyttan.

Dessutom har domstolen den 15 januari 2026 meddelat en dom i mål C-692/23 *AVR-Afvalverwerking BV* (ECLI:EU:C:2026:4) om tolkningen av bestämmelsen om anknutna enheters försäljning till utomstående. Enligt domen ska, när en anknuten enhet är moderbolag i en koncern, även omsättningen för övriga enheter som ingår i koncernen beaktas, i förekommande fall på grundval av koncernredovisningen, när den anknutna enhetens gräns för försäljning till utomstående beräknas. Denna dom kommer att påverka hur tjänsterna ordnas åtminstone i vissa anknutna enheter, i synnerhet inom avfallsbranschen. Det bör dock noteras att avsikten är att bestämmelser om undantag från kravet på en minimiägarandel i anknutna enheter ska utfärdas i samband med en revidering av avfallslagen.

12.4.4 Bestämmelserna om anknutna enheter och kommunal självstyrelse

Det är etablerad praxis i grundlagsutskottet att man med den kommunala självstyrelsen avser att kommuninvånarna har rätt att besluta om sin kommuns förvaltning och ekonomi. Självstyrelsen omfattar bland annat rätt för kommuninvånarna till förvaltningsorgan som de själva valt. Det går inte att genom vanliga lagar göra sådana ingrepp i självstyrelsens mest centrala särdrag att den urholkas i sak (se till exempel GrUU 20/2013 rd, s. 6).

De nationella skärpningarna av 15 § i den gällande upphandlingslagen har stiftats med grundlagsutskottets medverkan. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande (GrUU 49/2016 rd, s. 6) bedömt de nationella begränsningar beträffande anknutna enheter som innebar att den i upphandlingsdirektivet tillåtna försäljningen från anknutna enheter till andra än de som utövar bestämmande inflytande (20 procent av omsättningen) i Finland begränsades till fem procent

av omsättningen och högst 500 000 euro. Utan en nationell begränsning skulle omsättningsgränsen enligt upphandlingsdirektivet ha tillåtit anknutna enheter att sälja till utomstående för upp till tiotals miljoner euro, vilket enligt grundlagsutskottet i praktiken betydligt skulle ha begränsat mindre företags möjligheter att producera tjänster för den offentliga sektorn. Avsikten med begränsningen var att man ville beakta konkurrensneutraliteten och storleken på den finländska upphandlingsmarknaden samt främja i synnerhet små och medelstora företags tillträde till offentliga upphandlingar.

Grundlagsutskottet konstaterade följande: ”De föreslagna bestämmelserna är av betydelse för den kommunala självstyrelsen men är inte ett sådant väsentligt ingrepp i dess särdrag att den skulle stå i strid med grundlagen. Grundlagsutskottet anser ändå att ekonomiutskottet bör överväga om regleringen av anknutna enheter i allt väsentligt kan anses motiverad i synnerhet med hänsyn till skyddet av den kommunala självstyrelsen.” (GrUU 49/2016 rd, s. 6).

Ekonomiutskottet konstaterade i sitt betänkande om propositionen (EkUB 31/2016 rd) till denna del att de upphandlande enheterna fortfarande har rätt att själva bestämma om produktionen av en viss tjänst ska ordnas som eget arbete eller om tjänsten ska produceras av en anknuten enhet, utifrån ett avtal om köpta tjänster eller av ett bolag uteslutande på marknadsmässiga villkor. Ekonomiutskottet ansåg vidare att den föreslagna regleringen är en reform i rätt riktning och att det i sitt betänkande koncentrerar sig på andra teman som aktualiserats vid hörandet av sakkunniga eller som lett till motstridiga ändringsförslag.

Ekonomiutskottet konstaterade också i sitt betänkande att bestämmelserna om anknutna enheter främst motiverades med regeringsprogrammets mål att främja företagsamhet och konkurrens samt konkurrensneutralitet. De anknutna enheterna har en bättre konkurrensställning än företag som fungerar uteslutande på affärsekonomiska grunder, eftersom enheterna får merparten av sin omsättning utan konkurrensutsättning i form av beställningar och uppdrag från ägarna. En låg försäljningsgräns förbättrar konkurrensneutraliteten och främjar därmed företagets verksamhetsförutsättningar. De anknutna enheternas ägare kan om de så vill också möjliggöra en obegränsad marknadsnärvaro för enheterna genom att konkurrensutsätta ägarbeställningarna och -uppdragen. (EkUB 31/2016 rd, s. 8).

Bestämmelserna om upphandling hos anknutna enheter i den gällande upphandlingslagen ansågs således vid riksdagsbehandlingen inte vara problematiska med tanke på den kommunala självstyrelsen enligt 121 § i grundlagen. I det aktuella förslaget är det på motsvarande sätt fråga om reglering som gäller anknutna enheter.

I det nu föreslagna 15 § 2 mom. i upphandlingslagen förutsätts det att den upphandlande enhetens ägarandel i den anknutna enheten är minst tio procent, till vilken räknas ägarandelen i den anknutna enhetens moderbolag samt dess dotter- och intressebolag. Syftet med det föreslagna nya minimiägandet är att föra undantagsbestämmelserna om upphandling hos anknutna enheter närmare dess ursprungliga syfte i fråga om verksamhet som kan jämföras med den upphandlande enhetens eget arbete genom att förutsätta en ägarandel på tio procent i den anknutna enheten. I praktiken är de inköp av stora anknutna enheter som berörs av ändringen i synnerhet tjänster relaterade till IKT, allmän och ekonomisk förvaltning för ordnandet av kommunens interna förvaltning, såsom informationssystem, löneräkning och bokföring. Genom förslaget avvecklas sådana konstgjorda strukturer där användningen av anknutna enheter grundar sig på formella och små ägarandelar, vilket kan förhindra onödig stängning av marknaden och främja ett effektivare utnyttjande av marknaden samt främja små och medelstora företags möjligheter att få tillträde till marknaden för offentlig upphandling. Genom förslaget inskränks kommunernas verksamhetsmöjligheter vid offentlig upphandling

endast till den del det begränsar situationer där kommunen kan köpa tjänster direkt av anknutna enheter i bolagsform som kommunen äger utan anbudsförfarande enligt upphandlingslagen.

De föreslagna bestämmelserna om anknutna enheter i 15 § bedöms vara av betydelse särskilt med hänsyn till 121 § i grundlagen, som gäller kommunal och annan regional självstyrelse. Vid bedömningen av om ett förslag som stöder främjandet av mål av allmänt intresse är godtagbart ska dock dess mer omfattande koppling till regleringen av offentlig upphandling beaktas. Bakgrunden till denna proposition är strävan att återföra användningen av anknutna enheter närmare bestämmelsernas ursprungliga syfte och anda.

Den föreslagna minimiägarandelen på 10 procent innebär i sak en ändring i kommunernas nuvarande organiseringsfrihet och i de förutsättningar på grundval av vilka anknutna enheter kan utnyttjas. Vid bedömningen av de föreslagna bestämmelsernas förhållande till 121 § i grundlagen ska enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis (till exempel GrUU 67/2014 rd, GrUU 40/2014 rd och GrUU 16/2014 rd) uppmärksamhet fästas vid att lagförslagets konsekvenser inte kan bedömas endast på riksnivå inom hela kommunsektorn. Den grundlagsskyddade självstyrelsen för invånarna förverkligas separat i varje kommun, varvid regleringens konsekvenser ska granskas också på nivån för enskilda kommuner och olika typer av kommuner.

Det föreslagna minimikravet för ägarandel för en anknuten enhet i bolagsform begränsar delvis kommunernas möjligheter att skaffa de tjänster som de behöver som upphandling hos anknutna enheter. Kommunerna skaffar i huvudsak olika stödtjänster med koppling till kommunens förvaltning eller organiseringen av tjänster av de stora anknutna enheter som berörs av konsekvenserna av ändringen. Det har bedömts att den praktiska effekten av kravet på minimiägarandel på kommunnivå kommer att variera något från kommun till kommun på grund av att kommunerna har olika storlek, läge, ekonomisk struktur och övriga egenskaper samt förhållanden. Kommunernas geografiska läge och skillnaderna mellan olika sektorer ökar de skillnader som orsakas av ändringarnas konsekvenser. Kommunernas beredskap att göra offentliga upphandlingar och regionernas olika marknadsutbud särskilt i fråga om platsbundna tjänster ökar de skillnader som orsakas av konsekvenserna. Till exempel förhållandena och marknadsutbudet i en liten kommun i närheten av en stor stad kan vara mycket annorlunda än förhållandena och marknadsutbudet i en liten kommun i en mer avlägsen region. Till den del det är fråga om tjänster som helt eller i stor omfattning produceras på riksnivå och som inte är bundna till en plats, bedöms konsekvensen vara mindre. Även om strävan har varit att beakta dessa olika faktorer bland annat vid bedömningen av propositionens konsekvenser, är det antagligen inte möjligt att de föreslagna bestämmelserna inte i någon mån påverkar olika kommuner på olika sätt. Sålunda kan det bedömas att de föreslagna bestämmelserna i någon mån kommer att ha olika konsekvenser för olika kommuner. Till denna del finns det behov av att bedöma de föreslagna bestämmelserna med hänsyn till jämlikheten mellan kommunernas invånare.

Vid beredningen bedömdes det att uppnåendet av de mål som ställts upp i regeringsprogrammet förutsätter en tillräckligt tydlig och verkningfull gräns för att den potential som öppnar sig på marknaden ska vara av betydelse. Vid beredningen granskades alternativ som skulle ha gjort det möjligt att minska de negativa konsekvenser som ändringen har på kort sikt. De alternativa modeller som granskades grundade sig till exempel på kommunens invånarantal eller geografiska läge. Det konstaterades dock att sådana kriterier leder till problematiska gränsdragningar och ojämlikhet mellan kommunerna. Till exempel en liten skillnad i invånarantalet eller läget innanför en viss gräns som grundar sig på landskapsindelning hade kunnat försätta kommunerna i en helt annan ställning när det gäller utnyttjande av anknutna

enheter. En enhetlig minimiägarandel ansågs däremot vara enhetlig för alla upphandlande enheter och skapa rättssäkerhet och förutsägbarhet. En minimiägarandel anses vara det administrativt sett klaraste och mest transparenta sättet att fastställa avgränsningen.

Den föreslagna gränsen på tio procent har ur den kommunala självstyrelsens perspektiv bedömts vara ett proportionerligt och mindre begränsande sätt än de alternativa lösningar som diskuterades vid beredningen. Vid beredningen bedömdes bland annat minimiägarandelar på 12,5 procent (motsvarar högst åtta ägare) och 20 procent (motsvarar högst fem ägare). Ett lägre krav på till exempel en minimiägarandel på fem procent bedömdes inte vara tillräckligt för att ändra de nuvarande anknutna enheternas strukturer på ett sätt som de facto främjar regeringsprogrammets mål att öka konkurrensen och förbättra marknads funktion samt förbättra i synnerhet små och medelstora företags möjligheter att erbjuda den offentliga sektorn nyttigheter. Den lägre gränsen för ägarandelar ändrar inte väsentligt nuläget, där anknutna enheters strukturer i stor utsträckning används för att stänga marknaden. Dessutom har de föreslagna bestämmelserna ansetts nödvändiga, eftersom icke-lagstiftningsmässiga åtgärder, såsom informationsstyrning, inte har haft tillräckliga konsekvenser. Striktare gränser frigör sannolikt betydligt mer produktion på marknaden och främjar marknads funktion effektivare, men de ansågs bli alltför begränsande särskilt med tanke på samarbetsförutsättningarna för små och medelstora kommuner.

Vid beredningen samordnades den kommunala självstyrelsen, effektivitetsmålen för den offentliga ekonomin och främjandet av en fungerande marknad. Kravet på en ägarandel på tio procent har identifierats som en sådan balanserad tröskel som för bestämmelserna närmare deras ursprungliga syfte, det vill säga att en anknuten enhet kan jämföras med en upphandlande enhets interna verksamhet, men som möjliggör ett omfattande samarbete mellan kommunerna i form av anknutna enheter. Ett fast krav på tio procent ger kommunerna fortfarande ett omfattande handlingsutrymme att skaffa de tjänster som de behöver samt att organisera sina tjänster i samarbete med andra kommuner, även vid anknutna enheter i aktiebolagsform. Kommunerna kan sålunda fortfarande bilda anknutna enheter i aktiebolagsform och skaffa tjänster av dem utan konkurrensutsättning, om kravet på en ägarandel på tio procent uppfylls. I propositionen begränsas inte heller möjligheten att utnyttja olika aktieserier, vilket främjar genomförandet av olika samarbetsformer.

När bakgrunden till bestämmelserna om anknutna enheter beaktas, begränsar den föreslagna ändringen inte kommunernas möjligheter att köpa varor och tjänster så att den ingriper i särdragen hos kommunernas självstyrelse. Ändringen gör inte heller kommunernas självstyrelse i praktiken betydelselös på det sätt som grundlagsutskottet har avsett i sin utlåtandep Praxis.

Såsom det konstateras ovan kvarstår kommunernas valfrihet att göra upphandlingar hos mindre anknutna enheter och utnyttja olika andra verksamhetsformer för att skaffa eller ordna de varor och tjänster som de behöver. Sålunda bedöms det att de föreslagna bestämmelserna inte äventyrar en ändamålsenlig skötsel av kommunens lagstadgade uppgifter eller invånarnas tillgång till tjänster någonstans i Finland, inte ens i fråga om sådana små kommuner eller kommuner i glesbygden där det inte finns något utbud på marknadsvillkor att tillgå i de anbudsförfaranden som kommunen ordnar ensam.

Begränsningen kan anses vara motiverad med tanke på marknads funktion. Dessutom har konsekvenserna av bestämmelserna lindrats genom de föreslagna undantagen för olika uppgiftsområden samt genom ett stegvist ikraftträdande. Dessa möjliggör en kontrollerad omorganisering av köpet av kommunala tjänster. De föreslagna bestämmelserna bedöms sålunda inte vara problematiska med hänsyn till 121 § i grundlagen.

12.4.5 Självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner

Enligt 121 § 4 mom. i grundlagen föreskrivs det genom lag om självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner, till exempel inom välfärdsområden. Enligt 2 § i lagen om välfärdsområden är ett välfärdsområde ett offentlighetsligt samfund som har självstyrelse inom sitt område enligt vad som föreskrivs i lagen om välfärdsområden. I lagen om välfärdsområden föreskrivs det även om bland annat välfärdsområdenas ställning, uppgifter och organiseringsansvar samt organisationen av välfärdsområdena.

Vad som konstaterats ovan om kommunerna gäller åtminstone till vissa delar också välfärdsområdena. Grundlagsutskottet har framhållit att de nödvändiga baselementen för självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner är att självstyrelsen har en demokratisk grund, att besluten fattas demokratiskt och att det finns en laglig grund för landskapets eller välfärdsområdets uppgifter och förvaltning, men enligt utskottet kan det av 121 § 4 mom. i grundlagen inte utläsas likadana krav för landskapens eller välfärdsområdenas självstyrelse som det i grundlagens 121 § 1–3 mom. ställs för självstyrelsen för kommunens invånare (GrUU 26/2017 rd och GrUU 17/2021 rd).

Enligt 2 § i lagen om välfärdsområden är ett välfärdsområde ett offentlighetsligt samfund som har självstyrelse inom sitt område enligt vad som föreskrivs i lagen om välfärdsområden. Bestämmelser om välfärdsområdenas organiseringsansvar finns i 7 § i lagen om välfärdsområden. Enligt paragrafen får välfärdsområdet sköta sina uppgifter självt eller avtala om överföring av organiseringsansvaret på ett annat välfärdsområde. Dessutom får organisationen av uppgifterna samlas på ett eller flera välfärdsområden, om det är nödvändigt för att förbättra kvaliteten och tillgången på tjänster eller garantera tillräckliga personalresurser och andra resurser eller tillräcklig särskild expertis som behövs för uppgiften i fråga, eller om det är nödvändigt av någon annan motsvarande och grundad anledning.

Bestämmelser om produktion av tjänster finns i 9 § i lagen om välfärdsområden. Även om ett välfärdsområde skaffar tjänster av en annan tjänsteproducent, kvarstår välfärdsområdets organiseringsansvar enligt 9 § 3 mom. i den lagen. Tjänsteproducentens ansvar för tjänsterna bestäms ytterligare enligt vad som föreskrivs i denna eller någon annan lag, och enligt vad välfärdsområdet och tjänsteproducenten har avtalat om ansvarsfördelningen.

Med välfärdsområdets ägarstyrning avses enligt 48 § i lagen om välfärdsområden åtgärder genom vilka välfärdsområdet som ägare eller medlem medverkar i förvaltningen och verksamheten i ett bolag eller en annan sammanslutning. Bestämmelser om verksamheten i välfärdsområdets dottersammanslutningar och koncerndirektiv samt om koncernledningen finns i 49 och 50 § i lagen om välfärdsområden. Bestämmelser om välfärdssammanslutningar finns i 58–69 § och bestämmelser om välfärdsområdets affärsverk finns i 9 kap.

På motsvarande sätt som i fråga om kommunerna är organisationsstrukturen och upphandlingen av tjänster sådana ärenden som hänför sig till välfärdsområdets självstyrelse och som påverkar välfärdsområdets ekonomi. Upphandlingar hos anknutna enheter kan gälla till exempel produktion av lagstadgade tjänster, stödtjänster för tjänster eller välfärdsområdenas förvaltning, vilka också i fråga om välfärdsområdena är uppgifter i anslutning till ordnandet av förvaltningen. Välfärdsområdena kan bedömas ha i genomsnitt bättre förutsättningar än kommunerna att göra upphandlingar eller ordna den produktion som är kopplad till deras förvaltning och tjänster på något annat sätt trots de föreslagna bestämmelserna om anknutna enheter, så det kan bedömas att de föreslagna bestämmelserna sålunda inte blir problematiska med tanke på välfärdsområdenas självstyrelse enligt 121 § i grundlagen.

12.4.6 Grundlagens 6 § om jämlikhet

Vid bedömningen av de föreslagna bestämmelsernas grundlagsenlighet finns det skäl att beakta den helhet av bestämmelser som utgörs av grundlagens 6 § om jämlikhet. I ärendet finns det också skäl att granska hur jämlikheten mellan invånarna i olika kommuner förverkligas.

Jämlikhetsbestämmelsen i grundlagen ålägger lagstiftaren skyldigheter, och medborgare eller medborgargrupper får inte genom lag godtyckligt ges en gynnsammare eller ogynnsammare ställning än andra. Å andra sidan är det i lagstiftningen möjligt att behandla människor olika, om det finns ett godtagbart samhälleligt intresse för detta. I sin etablerade utlåtandep Praxis har grundlagsutskottet ansett att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövning går att läsa ut ur jämlikhetsprincipen när en reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas (till exempel GrUU 40/2014 rd, s. 6). I de bestämmelser som föreslås nu är det fråga om en precisering av förutsättningarna för användning av upphandling hos anknutna enheter, vilket har bedömts vara behövt med hänsyn till den senaste samhällsutvecklingen.

De föreslagna bestämmelsernas eventuella olika konsekvenser för invånarna i olika kommuner bedöms inte som helhet vara sådana att propositionen blir problematisk med hänsyn till grundlagen. Även om bestämmelserna i viss mån påverkar olika kommuner på olika sätt, bedöms konsekvenserna inte vara diskriminerande eller oskäligen. Syftet med bestämmelserna är att stärka marknadens funktion och på så sätt trygga kommunernas ekonomiska verksamhetsförutsättningar på lång sikt, vilket i sista hand främjar alla kommuninvånarens lika möjligheter att få basservice.

I grundlagsutskottets utlåtandep Praxis har den kommunala självstyrelsen och jämlikheten mellan kommunernas invånare granskats bland annat i samband med de författningsförslag som hänför sig till statsandelssystemet. Grundlagsutskottet har till exempel konstaterat att statsandelssystemet är betydelsefullt också med avseende på 6 § i grundlagen eftersom det främjar regional jämlikhet och påpekat att systemet ska jämna ut skillnader som beror på kommunernas kostnader för och behov av basservice och därigenom främja en jämlik behandling av invånarna i kommuner med olika närings- och befolkningsstruktur och deras faktiska möjligheter att få tjänster som är nödvändiga för deras grundläggande rättigheter (GrUU 69/2022 rd, stycke 4).

Vidare har grundlagsutskottet när det gäller statsandelssystemet hänvisat till finansieringsprincipen och konstaterat bland annat att statsandelssystemet täcker kostnaderna för den kommunala basservicen och därmed genomförs finansieringsprincipen mellan stat och kommun (GrUU 16/2014 rd, s. 2/II). Grundlagsutskottet har dock upprepade gånger ansett att lagstiftaren har en mycket stor prövningsrätt när den föreskriver om ändringar i statsandelssystemet också när ändringarna har stor effekt på enskilda kommuners statsandel (GrUU 69/2022 rd, stycke 4, GrUU 40/2014 rd, s. 3/I-II och GrUU 16/2014 rd, s. 4/I-II).

I de nu föreslagna bestämmelserna, där det föreskrivs om ett ytterligare villkor för upphandling hos anknutna enheter, kan det bedömas vara fråga om i princip ett mer begränsat ingripande i kommunens verksamhet än i fråga om de ändringar som görs i statsandelssystemet och som bland annat påverkar genomförandet av den finansieringsprincip som är central med tanke på kommunernas ställning. Trots kravet på minimiägarandel har kommunerna fortfarande möjlighet att göra upphandlingar hos anknutna enheter på det sätt som beskrivs i propositionen. Det föreslagna tillägsvillkoret för upphandling hos anknutna enheter bedöms alltså inte heller

ur denna synvinkel och med beaktande av lagstiftarens prövningsrätt som helhet bli problematiskt med tanke på jämlikheten mellan kommunernas invånare.

Grundlagens 124 § om offentliga förvaltningsuppgifter, 19 § om främjande av befolkningens hälsa och 20 § om rätt till en sund miljö

De avfallshanteringsuppgifter som kommunen överför till ett bolag bildar en omfattande helhet som måste betraktas som en sådan offentlig förvaltningsuppgift som avses i 124 § i grundlagen (GrUU 58/2010 rd). Om det med avvikelse från vad som planerats inte föreskrivs om ett undantag från den föreslagna avgränsningen av ägande i anknutna enheter, har propositionen samband med det allmännas skyldighet enligt 19 § 3 mom. i grundlagen att främja befolkningens hälsa och med skyldigheten enligt 20 § i den lagen att verka för att alla tillförsäkras en sund miljö. Ur medborgarnas synvinkel kan den föreslagna ändringen i vissa områden (till exempel i glesbygden) leda till att kommunerna har svårigheter att uppfylla det kvalitetskrav för avfallshanteringen som förutsätts i 34 § i avfallslagen.

12.5 Grundlagens 124 § om offentliga förvaltningsuppgifter, 19 § om främjande av befolkningens hälsa och 20 § om rätt till en sund miljö inom avfallsbranschen

De avfallshanteringsuppgifter som kommunen överför till ett bolag bildar en omfattande helhet som måste betraktas som en sådan offentlig förvaltningsuppgift som avses i 124 § i grundlagen (GrUU 58/2010 rd). Om det med avvikelse från vad som planerats inte föreskrivs om ett undantag från den föreslagna avgränsningen av ägande i anknutna enheter, har propositionen samband med det allmännas skyldighet enligt 20 § i den lagen att verka för att alla tillförsäkras en sund miljö. Ur medborgarnas synvinkel kan den föreslagna ändringen i vissa områden (till exempel i glesbygden) leda till att kommunerna har svårigheter att uppfylla det kvalitetskrav för avfallshanteringen som förutsätts i 34 § i avfallslagen.

12.6 Lagstiftningsordning

Enligt regeringens uppfattning kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

I propositionen ingår synpunkter som är relevanta med avseende på den kommunala självstyrelse som föreskrivs i 121 § i grundlagen och det krav på minimiägande i enheter med anknytning som föreslås i 15 § i upphandlingslagen. Även om den föreslagna regleringen i enlighet med vad som anförts ovan inte vara problematisk med hänsyn till grundlagen, har grundlagsutskottet inte tidigare tagit ställning till om en reglering som på det sätt som beskrivs begränsar kommunens upphandlingar från enheter med anknytning kan anses vara förenlig med 121 § i grundlagen. Särskilt i anslutning till dessa synpunkter anser regeringen det vara önskvärt att grundlagsutskottet lämnar ett utlåtande i ärendet.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag

om ändring av lagen om offentlig upphandling och koncession

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016) 107–115 §, av dem 114 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 499/2021,
ändras 2 § 1 och 2 mom., 4 § 32 punkten, 58 § 1 mom. 6 punkten, 60 § 1 mom. 7 punkten, 65 § 2 mom., 75 § 1 mom., 78 §, det inledande stycket i 80 § 1 mom., 80 § 2 och 5 mom., 81 § 1 mom. 11 punkten, 82 § 1 mom., 88 § 4–7 mom., 92 § 2 mom., rubriken för 11 kap., 99 §, 100 § 1 mom., 101 §, rubriken för 102 §, rubriken för 103 §, 105 § 2 mom., 124 § 1 mom. 11 punkten, 125 § 1 mom., det inledande stycket i 136 § 1 mom., 136 § 2 mom. 5 punkten, det inledande stycket i 141 § 1 mom., 146 § 2 mom. 2 punkten, 150 § 1 mom. samt 154 § 3 mom.,
av dem 60 § 1 mom. 7 punkten, det inledande stycket i 80 § 1 mom. och 88 § 4 mom. sådana de lyder i lag 499/2021 samt 101 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 499/2021, och
fogas till 4 § en ny 33 punkt, till 15 § ett nytt 2 mom., varvid de nuvarande 2–6 mom. blir 3–7 mom., till 15 § ett nytt 8 mom., till 65 § ett nytt 3 mom., till 71 § ett nytt 4 mom., till 81 § 1 mom. en ny 12 punkt, till 100 § ett nytt 3 mom., till lagen en ny 101 a §, till 105 § ett nytt 3 mom., till 106 § ett nytt 2 mom. samt till 124 § 1 mom. en ny 12 punkt som följer:

2 §

Lagens ändamål

Denna lag har till ändamål att effektivisera användningen av allmänna medel och främja innovativ och ekologiskt, socialt och ekonomiskt hållbar upphandling av hög kvalitet. Lagens syfte är att beakta tillgodoseendet av försörjningsberedskapen och säkerhetsaspekterna vid offentlig upphandling och garantera lika möjligheter för företag och andra sammanslutningar att erbjuda varor, tjänster och byggtreprenader vid anbudsförfaranden för offentlig upphandling.

De upphandlande enheterna ska sträva efter att ordna och planera sin upphandling så att den kan genomföras på ett så kostnadseffektivt och högkvalitativt sätt som möjligt genom att utnyttja befintliga konkurrensförhållanden. För att minska de administrativa uppgifterna i anslutning till upphandlingen kan de upphandlande enheterna utnyttja ramavtal samt genomföra gemensamma upphandlingar eller utnyttja andra samarbetsmöjligheter vid anbudsförfaranden för offentlig upphandling.

4 §

Definitioner

I denna lag och i bestämmelser som utfärdats med stöd av den avses med

32) *program och programmaterial* ett audiovisuellt program som avses i 3 § 1 punkten i informationssamhällsbalken och radioprogram,

33) *resursenhet* en enhet som är fristående från anbudssökanden eller anbudsgivaren och vars kapacitet anbudssökanden eller anbudsgivaren utnyttjar för att uppfylla de krav som den upphandlande enheten ställer i fråga om ekonomisk och finansiell ställning enligt 85 § eller i fråga om teknisk prestanda och yrkesmässiga kvalifikationer enligt 86 §.

15 §

Upphandling hos enheter anknutna till den upphandlande enheten

Utöver vad som föreskrivs i 1 mom. är en förutsättning för användning av en anknuten enhet att den upphandlande enhetens ägarandel i den anknutna enheten är minst 10 procent, till vilken räknas ägarandelen i den anknutna enhetens moderbolag samt i den anknutna enhetens dotter- och intressebolag.

Den förutsättning för användning av en anknuten enhet som föreskrivs i 2 mom. tillämpas inte på sådana anknutna enheter som har inrättats på grund av allmänt intresse för att producera endast en avgränsad och lagstadgad tjänst eller informationssystem med direkt anknytning till produktionen av en sådan tjänst. En sådan anknuten enhets omsättning får inte överstiga en miljon euro per år. Ett sådant tjänsteavtal som ingåtts med en anknuten enhet får vara i kraft i högst fyra år.

58 §

Annonsering om upphandling

En upphandlande enhet ska sända följande annonser för publicering:

6) en annons i efterhand om upphandlingar och koncessioner som avses i 1–4 punkten och om direktupphandlingar som avses i 40 och 41 §,

60 §

Publicering av upphandlingsannonser

Följande annonser enligt 58 § ska på elektronisk väg och på det standardformulär som avses i 59 § 1 mom. sändas för publicering på webbadressen www.hankintailmoitukset.fi

7) annonser i efterhand som gäller 1–4 och 8 punkten och om direktupphandlingar som avses i 40 och 41 §,

65 §

Marknadsundersökning

Vid en marknadsundersökning får den upphandlande enheten höra företag inom branschen, oberoende experter, eller andra aktörer. Marknadsundersökningen får också genomföras med

hjälp av olika bedömningsverktyg. De råd som olika aktörer ger får användas som hjälp vid planeringen och genomförandet av upphandlingsförfarandet, men användningen av råden får dock inte leda till att en viss leverantör gynnas eller på något annat sätt leda till att konkurrensen snedvrids och inte heller leda till ett förfarande i strid med principerna enligt 3 § om icke-diskriminering och öppenhet.

Om det uppskattade sammanlagda värdet, exklusive mervärdesskatt, av en upphandling överstiger 10 miljoner euro, ska den upphandlande enheten genomföra en marknadsundersökning eller bedöma olika alternativ för genomförande av upphandlingen som en del av planeringen av upphandlingen.

71 §

Beskrivning av föremålet för upphandlingen

Den upphandlande enheten får i beskrivningen av föremålet för upphandlingen ställa sådana villkor avseende säkerhet och beredskap genom vilka det kan säkerställas att en produkt, tjänst eller entreprenad som upphandlas finns tillgänglig, fungerar och kan användas störningsfritt på det sätt som förutsätts i anbudsförfrågan för föremålet för upphandlingen under hela dess livscykel. Upphandlingar som hänför sig till beredskap får konkurrensutsättas villkorligt.

75 §

Uppdelning av upphandlingskontrakt i delar

Den upphandlande enheten ska dela upp en upphandling i separata delar eller konkurrensutsätta delarna genom separata anbudsförfaranden. En upphandling kan också delas upp i delar genom att minst två leverantörer väljs för ett ramavtal eller genom att ett dynamiskt inköpssystem införs. Skyldigheten att dela upp en upphandling i delar gäller inte upphandling inom ramavtal enligt 43 §. Den upphandlande enheten får ange storleken på och föremålet för de delar som delas upp. Den upphandlande enheten kan dock låta bli att dela upp en upphandling i delar, om en uppdelning av grundad anledning inte är möjlig på grund av upphandlingens eller upphandlingsförfarandets art eller omfattning, genomförandesättet, det övergripande ansvaret eller de risker som är förenade med uppdelningen av upphandlingen, eller om upphandlingen föregås av en i 65 § avsedd marknadsundersökning. Den upphandlande enheten kan dessutom låta bli att dela upp upphandlingen i delar, om uppdelningen avsevärt ökar den upphandlande enhetens eller leverantörens administrativa kostnader eller skulle leda till en ständig kostnadsökning. Om den upphandlande enheten inte delar upp upphandlingskontraktet i delar, ska den ange skälen till detta i upphandlingsdokumenten, upphandlingsbeslutet eller den särskilda rapporten om upphandlingsförfarandet.

78 §

Byte av underleverantörer

En upphandlande enhet får i enlighet med 87–89 § kontrollera om en obligatorisk grund för uteslutning enligt 80 § eller en av prövning beroende grund för uteslutning enligt 81 § gäller i fråga om en underleverantör. Om en obligatorisk grund för uteslutning gäller i fråga om en underleverantör, ska den upphandlande enheten kräva att anbudsgivaren byter ut underleverantören. Om en frivillig uteslutningsgrund gäller i fråga om en underleverantör, får

den upphandlande enheten kräva att underleverantören byts ut mot en annan underleverantör På underleverantören tillämpas då vad som i 80 och 81 § föreskrivs om anbudssökande och anbudsgivare.

80 §

Obligatoriska grunder för uteslutning

Den upphandlande enheten ska genom sitt beslut utesluta en anbudssökande eller anbudsgivare ur anbudsförfarandet, om den upphandlande enheten fått kännedom om att anbudssökanden eller anbudsgivaren, en ledamot i dess förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan eller en person som är behörig att företräda, fatta beslut om eller kontrollera anbudssökanden eller anbudsgivaren, genom en lagakraftvunnen dom som framgår av straffregistret dömts till straff för något av följande brott:

Den upphandlande enheten ska genom sitt beslut utesluta en anbudssökande eller anbudsgivare ur anbudsförfarandet, om den upphandlande enheten fått kännedom om att en ledamot i anbudssökandens eller anbudsgivarens förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan eller en person som är behörig att företräda, fatta beslut om eller kontrollera anbudssökanden eller anbudsgivaren genom en lagakraftvunnen dom som framgår av straffregistret dömts för grovt bokföringsbrott enligt 30 kap. 9 a § i strafflagen, arbetarskyddsbrott enligt 47 kap. 1 §, arbetstidsbrott enligt 47 kap. 2 §, diskriminering i arbetslivet enligt 47 kap. 3 §, ockerliknande diskriminering i arbetslivet enligt 47 kap. 3 a §, kränkning av arbetstagares organisationsfrihet enligt 47 kap. 5 §, anlitande av utländsk arbetskraft som saknar tillstånd enligt 47 kap. 6 a §, grov miljöförstöring enligt 48 kap. 2 § eller grovt naturskyddsbrott enligt 48 kap. 5 a § i den lagen.

En anbudssökande eller anbudsgivare får inte uteslutas ur ett anbudsförfarande, om

- 1) mer än fem år har förflutit sedan den lagakraftvunna domen för ett brott som avses i 1 eller 3 mom. eller en försummelse som avses i 4 mom. gavs, eller
- 2) mer än tre år har förflutit sedan den lagakraftvunna domen för ett brott som avses i 2 mom. gavs.

81 §

Av prövning beroende grunder för uteslutning

Den upphandlande enheten får genom sitt beslut utesluta en anbudssökande eller anbudsgivare ur anbudsförfarandet, om anbudssökanden eller anbudsgivaren

11) otillbörligt har försökt påverka den upphandlande enhetens beslutsprocess, tillägna sig konfidentiell information som kan ge anbudssökanden eller anbudsgivaren otillbörliga fördelar i upphandlingsförfarandet eller avsiktligt lämna vilseledande uppgifter som kan ha en väsentlig inverkan på beslutet om val av anbudsgivare eller anbud,

12) har konstaterats vara otillförlitlig i sådan grad att en risk för den nationella eller lokala säkerheten är uppenbar.

82 §

Anbudssökandes och anbudsgivares avhjälpande åtgärder

En anbudssökande eller anbudsgivare kan lägga fram bevis på sin tillförlitlighet trots att en grund för uteslutning enligt 80 eller 81 § föreligger för anbudssökanden eller anbudsgivaren, dennas underleverantör enligt 77 § eller dennas resursenhet enligt 92 §. Om den upphandlande enheten anser att bevisen och tillförlitligheten är tillräckliga, får den inte utesluta anbudssökanden eller anbudsgivaren i fråga ur anbudsförfarandet.

88 §

Utredning av huruvida grunder för uteslutning föreligger och lämplighetskraven uppfylls

I fråga om de obligatoriska grunder för uteslutning som avses i 80 § i denna lag ska som bevismedel enligt 1 mom. godkännas ett utdrag enligt 6 § 8 mom. och 6 b § i straffregisterlagen (770/1993) eller ett straffregisterutdrag utfärdat av en behörig myndighet i ursprungslandet eller etableringslandet för anbudssökanden eller anbudsgivaren eller dennas resursenhet eller underleverantör eller en medlem i dess förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan eller en person som utövar representations-, besluts- eller tillsynsmakt. Ett straffregisterutdrag får inte vara äldre än tolv månader. En upphandlande enhet eller en anbudssökande eller anbudsgivare eller dennas resursenhet eller underleverantör får inte ta en kopia av straffregisterutdraget eller spara det för egen del. Den upphandlande enheten ska när grunderna för uteslutning har utretts förstöra straffregisterutdraget eller returnera det till den person som utdraget gäller. Uppgifter som framgår av straffregistret får inte uppges för andra personer än sådana som nödvändigt behöver dem för att utreda grunderna för uteslutning. Om inte ovannämnda utdrag eller intyg utfärdas i anbudssökandens eller anbudsgivarens eller dennas resursenhets eller underleverantörs etableringsland, ska i stället för dessa som bevis godtas en försäkran under ed eller högtidlig försäkran enligt lagstiftningen i etableringslandet som avlagts av en representant för anbudssökanden eller anbudsgivaren eller dennas resursenhet eller underleverantör.

I fråga om 81 § 1 mom. 1, 2 och 4 punkten ska ett intyg utfärdat av en behörig myndighet godkännas som bevis. Om sådana intyg inte utfärdas i anbudssökandens eller anbudsgivarens etableringsland, ska som bevis godtas en försäkran under ed eller högtidlig försäkran enligt etableringslandets lagstiftning som avlagts av en representant för anbudssökanden, anbudsgivaren eller dennas resursenhet eller underleverantör.

Bevis på en anbudssökandes eller anbudsgivares eller dennas resursenhets eller underleverantörs ekonomiska och finansiella ställning kan utgöras av ett eller flera av de dokument som anges i bilaga D. Om en anbudssökande eller anbudsgivare av godtagbara skäl inte kan lämna de dokument som den upphandlande enheten begär, får anbudssökanden eller anbudsgivaren eller dennas resursenhet eller underleverantör redogöra för sin ekonomiska och finansiella ställning med hjälp av något annat dokument som den upphandlande enheten godtar.

92 §

Deltagande i anbudsförfaranden i grupp och utnyttjande av andra enheters kapacitet

En anbudssökande eller anbudsgivare får utnyttja andra enheters kapacitet för att uppfylla de krav i fråga om ekonomisk och finansiell ställning som avses i 85 § och de krav i fråga om teknisk prestanda och yrkesmässiga kvalifikationer som avses i 86 §, oberoende av den rättsliga arten av förbindelserna mellan anbudsgivaren eller anbudssökanden och resursenheten. Också en grupp får för fullgörande av kontraktet utnyttja kapaciteten hos andra enheter. Kapacitet som gäller kvalifikationer och erfarenhet hos personalen vid andra enheter får användas endast om

de berörda andra enheterna genomför de byggtreprenader eller tillhandahåller de tjänster som är föremål för upphandlingen eller delar av dem. En anbudssökande eller anbudsgivare eller en grupp av dessa ska för den upphandlande enheten visa dokumentation över sin ekonomiska och finansiella ställning, tekniska prestanda och yrkesmässiga kvalifikationer och uppfyllandet av övriga krav.

11 kap.

Nationella förfaranden, social- och hälsovårdstjänster samt andra särskilda tjänsteupphandlingar

99 §

Bestämmelser som tillämpas på upphandlingar enligt detta kapitel

Förutom bestämmelserna i avdelning I och IV ska bestämmelserna i detta kapitel tillämpas på varu- och tjänsteupphandlingar, projektävlingar och byggtreprenader vars värde underskrider det EU-tröskelvärde som anges i 26 § men uppgår till minst de nationella tröskelvärden som anges i 25 § 1 mom. 1 eller 2 punkten.

Förutom bestämmelserna i avdelning I och IV ska bestämmelserna i detta kapitel tillämpas på social- och hälsovårdstjänster samt de tjänsteupphandlingar som förtecknas i bilaga E och vars värde uppgår till minst de nationella tröskelvärden som anges i 25 § 1 mom. 3 eller 4 punkten.

Utöver vad som föreskrivs i 1 och 2 mom. kan på upphandlingar enligt detta kapitel tillämpas bestämmelserna om marknadsundersökning i 65 § och bestämmelserna om onormalt låga anbud i 96 §.

100 §

Upphandlingsförfarande

Den upphandlande enheten ska vid konkurrensutsättning av upphandling använda ett förfarande där principerna enligt 3 § 1 mom. följs. Den upphandlande enheten ska i upphandlingsannonsen eller anbudsfrågan beskriva det upphandlingsförfarande som används. Den upphandlande enheten kan vid sina upphandlingar enligt detta kapitel också tillämpa de förfaranden som avses i 5 kap.

Utöver det som föreskrivs i 2 mom. får den upphandlande enheten använda direktupphandling i enskilda fall vid upphandling av social- och hälsovårdstjänster enligt detta kapitel, om det med hänsyn till tryggheten av ett för klienten betydelsefullt vård- eller klientförhållande skulle vara uppenbart oskäligt eller särskilt oändamålsenligt att ordna ett anbuds förfarande eller byta tjänsteleverantör.

101 §

Annonsering om nationell upphandling

Den upphandlande enheten ska genom att använda den blankett som är avsedd för nationella upphandlingsannonser sända en annons om en sådan upphandling eller projektävling enligt 25 § som uppgår till minst det nationella tröskelvärdet för elektronisk publicering på webbadressen www.hankintailmoitukset.fi på finska, svenska eller båda språken. De myndigheter som avses

i 3 § 1 mom. i språklagen (423/2003) ska sörja för befolkningens informationsbehov på det sätt som avses i 32 § 3 mom. i språklagen.

Den upphandlande enheten får även publicera en upphandlingsannons på ett eller flera andra språk än finska eller svenska. Den upphandlande enheten får dessutom publicera en upphandlingsannons i andra medier. En annons får inte publiceras någon annanstans förrän den har publicerats på det sätt som avses i 1 mom. När en upphandlande enhet publicerar en upphandlingsannons på två eller flera språk samtidigt ska den upphandlande enheten i förfrågningsunderlaget specificera vilken språkversion som är rättskraftig.

Den upphandlande enheten ska publicera en annons i efterhand om en upphandling och en projekttävling enligt detta kapitel. Annonsen i efterhand ska sändas inom 30 dagar från det att ett upphandlingskontrakt har ingåtts.

101 a §

Annonsering om upphandling vid upphandling av social- och hälsovårdstjänster samt andra särskilda tjänsteupphandlingar

Den upphandlande enheten ska annonsera om upphandling av social- och hälsovårdstjänster enligt detta kapitel samt andra särskilda tjänsteupphandlingar på det sätt som föreskrivs i 7 kap.

102 §

Innehållet i en nationell upphandlingsannons

103 §

Informationsutbyte

105 §

Anbudsgivares lämplighet och uteslutning av anbudsgivare

I fråga om uteslutning av anbudssökande och anbudsgivare ur anbudsförfarandet och vid ställande av krav på lämplighet vid sådan upphandling enligt 25 § som uppgår till minst det nationella tröskelvärdet kan bestämmelserna i 80–86 och 88 § iakttas, om inte den upphandlande enheten anger något annat i upphandlingsdokumenten. Grunderna för uteslutning kan också tillämpas på underleverantörer och resursenheter.

Vid upphandling av social- och hälsovårdstjänster samt vid andra särskilda tjänsteupphandlingar ska den upphandlande enheten tillämpa de grunder för uteslutning som anges i 80 § och den kan tillämpa de grunder för uteslutning som anges i 81 § på anbudssökande och anbudsgivare. Grunderna för uteslutning kan också tillämpas på underleverantörer och resursenheter. På avhjälpande åtgärder som anbudssökande och anbudsgivare eller deras underleverantörer vidtar och på ställande av krav på lämplighet kan bestämmelserna i 82–86 och 88 § tillämpas.

106 §

Val av det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet

Om den upphandlande enheten vid upphandling av social- och hälsovårdstjänster samt vid andra särskilda tjänsteupphandlingar använder endast det lägsta priset som grund för bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga ska den ange skälen till detta i upphandlingsdokumenten, upphandlingsbeslutet eller den särskilda rapporten om upphandlingsförfarandet.

124 §

Rapport om upphandlingsförfarandet

För upphandlingskontrakt som överskrider EU-tröskelvärdena samt för upphandlingskontrakt om i bilaga E avsedd tjänsteupphandling som överskrider det nationella tröskelvärdet, ramavtal som ingås, i 43 § 3 mom. avsedd upphandling som grundar sig på ramavtal eller dynamiskt inköpssystem som införs ska det utarbetas en rapport. Någon separat rapport behöver inte utarbetas när motsvarande uppgifter framgår av beslutet om upphandling, annonsen i efterhand eller av andra upphandlingsdokument. Rapporten ska innehålla följande:

- 11) en beskrivning av de intressekonflikter som eventuellt konstaterats i upphandlingsförfarandet och de åtgärder som vidtagits med anledning av dem,
 - 12) en beskrivning av hur den upphandlande enheten har förberett upphandlingen.
-

125 §

Avbrytande av upphandlingsförfarandet

Upphandlingsförfarandet får avbrytas endast av en faktisk och grundad anledning. Upphandlingsförfarandet vid upphandling som överstiger de tröskelvärden som anges i 26 § ska avbrytas, om endast ett anbud har lämnats i ett öppet förfarande enligt 32 §. Om den upphandlande enheten fortfarande vill genomföra upphandlingen av kontraktets föremål som offentlig upphandling, ska den ordna ett nytt anbuds förfarande. Ett nytt anbuds förfarande ska ordnas endast en gång. Någon skyldighet att avbryta upphandlingsförfarandet föreligger inte, om den upphandlande enheten har genomfört en marknadsundersökning enligt 65 § eller delat upp upphandlingen i delar i enlighet med vad som föreskrivs i 75 §. Avvikelse från skyldigheten att avbryta upphandlingsförfarandet i en situation där endast ett anbud har lämnats får även göras av särskilt vägande skäl.

136 §

Ändring av upphandlingskontrakt under kontraktperioden

I upphandlingskontraktet eller ramavtalet får inte göras några väsentliga ändringar under kontraktperioden utan ett nytt upphandlingsförfarande enligt denna lag. Som en väsentlig ändring betraktas åtminstone

Trots bestämmelserna i 1 mom. är det tillåtet att göra en ändring i upphandlingskontraktet eller ramavtalet utan ett nytt upphandlingsförfarande

5) om det är fråga om en ändring av ringa värde vid upphandling som gäller de tjänster som avses i bilaga E samt vid koncessioner underskrider de nationella tröskelvärdena, vid andra upphandlingar underskrider EU-tröskelvärdena eller vid byggtreprenader enligt 25 § 1 mom. 2 punkten underskrider tröskelvärdet, och att ändringen inte påverkar kontraktets övergripande karaktär.

141 §

Konkurrens- och konsumentverkets framställning till marknadsdomstolen

Om den upphandlande enheten som direktupphandling har gjort en upphandling som överstiger EU-tröskelvärdena eller har genomfört en byggtreprenad eller gjort en i bilaga E avsedd tjänsteupphandling eller ingått en koncession som överstiger de nationella tröskelvärdena utan en grund som anges i denna lag och om det i ärendet redan har ingåtts ett upphandlingskontrakt, kan Konkurrens- och konsumentverket göra en framställning till marknadsdomstolen om att

146 §

Föremålet för och begränsningar av ändringssökande

Ett beslut eller annat avgörande av en upphandlande enhet kan inte föras till marknadsdomstolen genom besvär när beslutet eller avgörandet gäller

2) den upphandlande enhetens i 124 § avsedda beskrivning av hur upphandlingen har förberetts, eller

150 §

Hur ändringssökande påverkar ingående av ett upphandlingskontrakt

Den upphandlande enheten får inte ingå ett upphandlingskontrakt om en upphandling vars värde uppgår till minst EU-tröskelvärdet, om ärendet har förts till marknadsdomstolen genom besvär.

154 §

Påföljder som bestäms av marknadsdomstolen

Ogiltighetspåföljd, påföljdsavgift och förkortning av kontraktperioden kan bestämmas vid byggtreprenader som överskrider det nationella tröskelvärdet, vid upphandling och koncession som gäller i bilaga E avsedda tjänster och överstiger det nationella tröskelvärdet samt vid annan upphandling som överstiger EU-tröskelvärdet.

Denna lag träder i kraft den 20 . Lagens 75 § 1 mom. och 125 § 1 mom. träder dock i kraft först den 1 oktober 2026.

Bestämmelserna i 15 § 2 mom. tillämpas från och med den 1 juli 2027. Det momentet tillämpas dock först från och med den 1 juli 2029 på sådana anknutna enheter vars huvudsakliga syfte är att producera lagstadgade hälso- och sjukvårdstjänster som direkt upprätthåller liv och hälsa eller sådana centraliserade tjänster inom den specialiserade hälso- och sjukvården som anges i hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010), eller informationssystem för produktion av dessa tjänster.

Oberoende av den förutsättning för anlitan­de av en anknuten enhet som föreskrivs i 15 § 2 mom. i denna lag får den upphandlande enheten fram till den 30 september 2026 ingå nya tidsbundna avtal som avses i nämnda paragraf med sin anknutna enhet. Giltighetstiden för dessa avtal får vara högst ett år. Om den förutsättning för användning av en anknuten enhet som föreskrivs i 15 § 2 mom. inte uppfylls, får den upphandlande enheten till och med den 30 juni 2027 utnyttja kontrakt som den ingått med sin anknutna enhet före ikraftträdandet av denna lag. Den upphandlande enheten ska säga upp sådana kontrakt så att de upphör senast den nämnda dagen. Om en uppsägning av ett kontrakt skulle ha exceptionellt oskäligen följder eller en uppsägning av ett kontrakt är förenad med betydande ekonomiska risker, kan kontraktet dock av tvingande hänsyn till det allmänna intresset sägas upp så att det upphör senast den 30 juni 2030. Den upphandlande enheten ska senast den 30 september 2026 göra en anmälan om ett sådant kontrakt till Statskontoret. Statskontoret publicerar uppgifter om anmälningar på sin webbplats.

På upphandlingsförfaranden som inletts före denna lags ikraftträdande och som var anhängiga vid ikraftträdandet tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

2.

Lag

om ändring av lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (1398/2016) 2 § 1 och 2 mom., 4 § 34 punkten, 82 §, det inledande stycket i 84 § 1 mom., 84 § 2 och 5 mom. samt 86 § 4–8 mom.,
av dem 86 § 4 mom. sådant det lyder i lag 500/2021, och
fogas till 4 § en ny 35 punkt, till 75 § ett nytt 4 mom. och till 128 § ett nytt 2 mom. som följer:

2 §

Lagens ändamål

Denna lag har till ändamål att effektivisera användningen av allmänna medel och främja innovativ och ekologiskt, socialt och ekonomiskt hållbar upphandling av hög kvalitet. Lagens syfte är att beakta tillgodoseendet av försörjningsberedskapen och säkerhetsaspekterna vid offentlig upphandling och garantera lika möjligheter för företag och andra sammanslutningar

att erbjuda varor, tjänster och byggtreprenader vid anbudsförfaranden för offentlig upphandling.

De upphandlande enheterna ska sträva efter att ordna och planera sin upphandling så att den kan genomföras på ett så kostnadseffektivt och högkvalitativt sätt som möjligt genom att utnyttja befintliga konkurrensförhållanden. För att minska de administrativa uppgifterna i anslutning till upphandlingen kan de upphandlande enheterna utnyttja ramavtal samt genomföra gemensamma upphandlingar eller utnyttja andra samarbetsmöjligheter vid anbudsförfaranden för offentlig upphandling.

4 §

Definitioner

I denna lag och i bestämmelser som utfärdats med stöd av den avses med

34) *program och programmaterial* ett audiovisuellt program som avses i 3 § 1 punkten i informationssamhällsbalken och radioprogram,

35) *resursenhet* en enhet som är fristående från anbudssökanden eller anbudsgivaren och vars kapacitet anbudssökanden eller anbudsgivaren utnyttjar för att uppfylla de krav som den upphandlande enheten ställer i fråga om ekonomisk och finansiell ställning enligt 85 § i lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016), nedan *upphandlingslagen*, eller i fråga om teknisk prestanda och yrkesmässiga kvalifikationer enligt 86 § i den lagen.

75 §

Beskrivning av föremålet för upphandlingen

Den upphandlande enheten får i beskrivningen av föremålet för upphandlingen ställa sådana villkor avseende säkerhet och beredskap genom vilka det kan säkerställas att en produkt, tjänst eller entreprenad som upphandlas finns tillgänglig, fungerar och kan användas störningsfritt på det sätt som förutsätts i anbudsförfrågan för föremålet för upphandlingen under hela dess livscykel. Upphandlingar som hänför sig till beredskap får konkurrensutsättas villkorligt.

82 §

Byte av underleverantörer

En upphandlande enhet får i enlighet med i 85–87 § kontrollera om det föreligger grunder för att utesluta underleverantörer med stöd av 83 eller 84 §. På underleverantören tillämpas då vad som i de nämnda paragraferna föreskrivs om anbudssökande och anbudsgivare. Om en obligatorisk grund för uteslutning gäller i fråga om en underleverantör, ska den upphandlande enheten kräva att anbudsgivaren byter ut underleverantören. Om en frivillig uteslutningsgrund som avses i 81 § i upphandlingslagen gäller i fråga om en underleverantör får den upphandlande enheten kräva att underleverantören byts ut mot en annan underleverantör.

84 §

Obligatoriska grunder för uteslutning

Den upphandlande enheten ska genom sitt beslut utesluta en anbudssökande eller en anbudsgivare ur anbudsförfarandet, om den upphandlande enheten fått kännedom om att anbudssökanden, anbudsgivaren eller underleverantören, eller en ledamot i dess förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan eller en person som är behörig att företräda, fatta beslut om eller kontrollera anbudssökanden, anbudsgivaren eller underleverantören, genom en lagakraftvunnen dom som framgår av straffregistret dömts till straff för något av följande brott:

Den upphandlande enheten ska genom sitt beslut utesluta en anbudssökande eller anbudsgivare ur anbudsförfarandet, om den fått kännedom om att en ledamot i anbudssökandens eller anbudsgivarens förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan eller en person som är behörig att företräda, fatta beslut om eller kontrollera anbudssökanden eller anbudsgivaren genom en lagakraftvunnen dom som framgår av straffregistret dömts för grovt bokföringsbrott enligt 30 kap. 9 a § i strafflagen, arbetarskyddsbrott enligt 47 kap. 1 §, arbetstidsbrott enligt 47 kap. 2 §, diskriminering i arbetslivet enligt 47 kap. 3 §, ockerliknande diskriminering i arbetslivet enligt 47 kap. 3 a §, kränkning av arbetstagares organisationsfrihet enligt 47 kap. 5 §, anlitande av utländsk arbetskraft som saknar tillstånd enligt 47 kap. 6 a §, grov miljöförstöring enligt 48 kap. 2 § eller grovt naturskyddsbrott enligt 48 kap. 5 a § i den lagen.

En anbudssökande eller anbudsgivare får inte uteslutas ur ett anbudsförfarande, om

- 1) mer än fem år har förflutit sedan den lagakraftvunna domen för ett brott som avses i 1 eller 3 mom. eller en försummelse som avses i 4 mom. gavs, eller
- 2) mer än tre år har förflutit sedan den lagakraftvunna domen för ett brott som avses i 2 mom. gavs.

86 §

Utredning av huruvida grunder för uteslutning föreligger och lämplighetskraven uppfylls

I fråga om de obligatoriska grunder för uteslutning som avses i 84 § i denna lag ska som bevismedel enligt 1 mom. godkännas ett utdrag enligt 6 § 8 mom. och 6 b § i straffregisterlagen (770/1993) eller ett straffregisterutdrag utfärdat av en behörig myndighet i ursprungslandet eller etableringslandet för anbudssökanden, anbudsgivaren eller resursenheten eller dennas underleverantören eller en medlem i dess förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan eller en person som utövar representations-, besluts- eller tillsynsmakt. Ett straffregisterutdrag får inte vara äldre än tolv månader. En upphandlande enhet, eller en anbudssökande, anbudsgivare eller dennas resursenhet eller en underleverantör får inte ta en kopia av straffregisterutdraget eller spara det för egen del. Den upphandlande enheten ska när grunderna för uteslutning har utretts förstöra straffregisterutdraget eller returnera det till den person som utdraget gäller. Uppgifter som framgår av straffregistret får inte uppges för andra personer än sådana som nödvändigt behöver dem för att utreda grunderna för uteslutning. Om ovannämnda utdrag eller intyg inte utfärdas i anbudssökandens, anbudsgivarens eller resursenhetens eller dennas underleverantörs etableringsland, ska i stället för dessa som bevis godtas en försäkran under ed eller högtidlig försäkran enligt lagstiftningen i etableringslandet som avlagts av en representant för anbudssökanden eller anbudsgivaren.

I fråga om vad som föreskrivs i 81 § 1 mom. 1, 2 och 4 punkten ska ett intyg utfärdat av en behörig myndighet godkännas som bevis. Om sådana intyg inte utfärdas i anbudssökandens eller anbudsgivarens etableringsland, ska som bevis godtas en försäkran under ed eller högtidlig försäkran enligt etableringslandets lagstiftning som avlagts av en representant för anbudssökanden, anbudsgivaren eller dennas resursenhet eller underleverantör.

Bevis på en anbudssökandes, anbudsgivarens eller dennas resursenhetens eller underleverantörs ekonomiska och finansiella ställning kan ges med hjälp av ett eller flera av de dokument som

anges i bilaga E. Om en anbudssökande, anbudsgivare eller dennas underleverantör eller resursenhet av godtagbara skäl inte kan lämna de dokument som den upphandlande enheten begär, får denna redogöra för sin ekonomiska och finansiella ställning med hjälp av något annat dokument som den upphandlande enheten godtar.

Bevis på en anbudssökandes, anbudsgivares eller dennas resursenhets eller underleverantörs tekniska kvalifikationer får lämnas i en eller flera av de former som anges i bilaga E, beroende på arten, mängden eller betydelsen av och användningsändamålet för föremålet för upphandlingen.

En upphandlande enhet får inte kräva att den valda anbudsgivaren, eller dennas resursenhet eller underleverantör lägger fram bevis för de ändamål som avses i 1 mom. om den upphandlande enheten kan få tillgång till behövliga intyg, utredningar och övriga uppgifter via en kostnadsfri databas i Finland eller någon annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. En anbudsgivare ska inte vara tvungen att lämna in dokument som bevis, om den upphandlande enheten redan innehar de behövliga, uppdaterade dokumenten.

128 §

Tillämpning av upphandlingslagens bestämmelser om ändringsökande och påföljder

Ett beslut eller annat avgörande av en upphandlande enhet om att ett upphandlingskontrakt inte delas upp i delar med stöd av 79 § kan inte föras till marknadsdomstolen genom besvär.

Denna lag träder i kraft den 20 . Lagens 75 § 1 mom. och 125 § 1 mom. träder dock i kraft först den 1 oktober 2026.

Bestämmelserna i 15 § 2 mom. tillämpas från och med den 1 juli 2027. Det momentet tillämpas dock först från och med den 1 juli 2029 på sådana anknutna enheter vars huvudsakliga syfte är att producera lagstadgade hälso- och sjukvårdstjänster som direkt upprätthåller liv och hälsa eller sådana centraliserade tjänster inom den specialiserade hälso- och sjukvården som anges i hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010), eller informationssystem för produktion av dessa tjänster.

Oberoende av den förutsättning för anlitan av en anknuten enhet som föreskrivs i 15 § 2 mom. i denna lag får den upphandlande enheten fram till den 30 september 2026 ingå nya tidsbundna avtal som avses i nämnda paragraf med sin anknutna enhet. Giltighetstiden för dessa avtal får vara högst ett år. Om den förutsättning för användning av en anknuten enhet som föreskrivs i 15 § 2 mom. inte uppfylls, får den upphandlande enheten till och med den 30 juni 2027 utnyttja kontrakt som den ingått med sin anknutna enhet före ikraftträdandet av denna lag. Den upphandlande enheten ska säga upp sådana kontrakt så att de upphör senast den nämnda dagen. Om en uppsägning av ett kontrakt skulle ha exceptionellt oskäligen följder eller en uppsägning av ett kontrakt är förenad med betydande ekonomiska risker, kan kontraktet dock av tvingande hänsyn till det allmänna intresset sägas upp så att det upphör senast den 30 juni 2030. Den upphandlande enheten ska senast den 30 september 2026 göra en anmälan om ett sådant kontrakt till Statskontoret. Statskontoret publicerar uppgifter om anmälningar på sin webbplats.

På upphandlingsförfaranden som inletts före denna lags ikraftträdande och som var anhängiga vid ikraftträdandet tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

3.

Lag

om ändring av 6 b § i straffregisterlagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i straffregisterlagen (770/1993) 6 b § 2 mom. 8 punkten, sådan den lyder i lag 1399/2016, och
fogas till 6 b § 2 mom., sådant det lyder i lagarna 1399/2016, 502/2021 och 1272/2021, nya 9 och 10 punkter som följer:

6 b §

I utdraget antecknas uppgifter om lagakraftvunna beslut genom vilket personen har dömts för

8) arbetarskyddsbrott med stöd av 47 kap. 1 § i strafflagen, arbetstidsbrott med stöd av 47 kap. 2 §, diskriminering i arbetslivet med stöd av 47 kap. 3 §, ockerliknande diskriminering i arbetslivet med stöd av 47 kap. 3 a §, kränkning av arbetstagares organisationsfrihet med stöd av 47 kap. 5 § eller anlitande av utländsk arbetskraft som saknar tillstånd med stöd av 47 kap. 6 a § i den lagen,

9) grovt bokföringsbrott med stöd av 30 kap. 9 a § i strafflagen,

10) grov miljöförstöring med stöd av 48 kap. 2 § i strafflagen eller grovt naturskyddsbrott med stöd av 48 kap. 5 a § i den lagen.

Denna lag träder i kraft den 20 .

4.

Lag

om ändring av lagen om vattentjänster

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till lagen om vattentjänster (119/2001) en ny 4 f § som följer:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

4 f §

En anknuten enhets ställning inom vattentjänster

På ett sådant vattentjänstverk eller partivattentjänstverk som är en enhet anknuten till den upphandlande enheten enligt lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016) tillämpas inte den i 15 § 2 mom. i den lagen föreskrivna förutsättningen för användning av en anknuten enhet.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 5 februari 2026

Statsminister

Petteri Orpo

Arbetsminister Matias Marttinen

1.

Lag

om ändring av lagen om offentlig upphandling och koncession

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016) 107–115 §, av dem 114 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 499/2021,
ändras 2 § 1 och 2 mom., 4 § 32 punkten, 58 § 1 mom. 6 punkten, 60 § 1 mom. 7 punkten, 65 § 2 mom., 75 § 1 mom., 78 §, det inledande stycket i 80 § 1 mom., 80 § 2 och 5 mom., 81 § 1 mom. 11 punkten, 82 § 1 mom., 88 § 4–7 mom., 92 § 2 mom., rubriken för 11 kap., 99 §, 100 § 1 mom., 101 §, rubriken för 102 §, rubriken för 103 §, 105 § 2 mom., 124 § 1 mom. 11 punkten, 125 § 1 mom., det inledande stycket i 136 § 1 mom., 136 § 2 mom. 5 punkten, det inledande stycket i 141 § 1 mom., 146 § 2 mom. 2 punkten, 150 § 1 mom. samt 154 § 3 mom.,
av dem 60 § 1 mom. 7 punkten, det inledande stycket i 80 § 1 mom. och 88 § 4 mom. sådana de lyder i lag 499/2021 samt 101 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 499/2021, och
fogas till 4 § en ny 33 punkt, till 15 § ett nytt 2 mom., varvid de nuvarande 2–6 mom. blir 3–7 mom., till 15 § ett nytt 8 mom., till 65 § ett nytt 3 mom., till 71 § ett nytt 4 mom., till 81 § 1 mom. en ny 12 punkt, till 100 § ett nytt 3 mom., till lagen en ny 101 a §, till 105 § ett nytt 3 mom., till 106 § ett nytt 2 mom. samt till 124 § 1 mom. en ny 12 punkt som följer:

Gällande lydelse

2 §

Lagens ändamål

Denna lag har till ändamål att effektivisera användningen av allmänna medel, främja innovativ och hållbar upphandling av hög kvalitet samt garantera lika möjligheter för företag och andra sammanslutningar att erbjuda varor, tjänster och byggtreprenader vid anbudsförfaranden för offentlig upphandling.

De upphandlande enheterna ska sträva efter att ordna sin upphandling så att den kan genomföras på ett så ekonomiskt, högkvalitativt och systematiskt sätt som möjligt genom att utnyttja befintliga

Föreslagen lydelse

2 §

Lagens ändamål

Denna lag har till ändamål att effektivisera användningen av allmänna medel och främja innovativ och *ekologiskt, socialt och ekonomiskt* hållbar upphandling av hög kvalitet. *Lagens syfte är att beakta tillgodoseendet av försörjningsberedskapen och säkerhetsaspekterna vid offentlig upphandling* och garantera lika möjligheter för företag och andra sammanslutningar att erbjuda varor, tjänster och byggtreprenader vid anbudsförfaranden för offentlig upphandling.

De upphandlande enheterna ska sträva efter att ordna *och planera* sin upphandling så att den kan genomföras på ett så *kostnadseffektivt* och högkvalitativt sätt som möjligt genom att utnyttja befintliga konkurrensförhållanden. För att minska de administrativa uppgifterna i

Gällande lydelse

konkurrensförhållanden och med beaktande av miljöaspekter och sociala aspekter. För att minska de administrativa uppgifterna i anslutning till upphandlingen kan de upphandlande enheterna utnyttja ramavtal samt genomföra gemensamma upphandlingar eller utnyttja andra samarbetsmöjligheter vid anbudsförvaranden för offentlig upphandling.

4 §

Definitioner

I denna lag och i bestämmelser som utfärdats med stöd av den avses med

15 §

Upphandling hos enheter anknutna till den upphandlande enheten

Denna lag tillämpas inte på upphandling som den upphandlande enheten gör hos anknutna enheter. Med anknutna enheter avses enheter som är formellt fristående från den upphandlande enheten och självständiga med tanke på beslutsfattandet. En förutsättning är dessutom att den upphandlande enheten självständigt eller tillsammans med andra upphandlande enheter utövar ett bestämmande inflytande över den anknutna enheten på samma sätt som över sina egna verksamhetsställen och att den anknutna enheten bedriver högst fem procent av sin affärsverksamhet och med högst en andel på 500 000 euro tillsammans med andra

Föreslagen lydelse

anslutning till upphandlingen kan de upphandlande enheterna utnyttja ramavtal samt genomföra gemensamma upphandlingar eller utnyttja andra samarbetsmöjligheter vid anbudsförvaranden för offentlig upphandling.

4 §

Definitioner

I denna lag och i bestämmelser som utfärdats med stöd av den avses med

32) *program och programmaterial* ett audiovisuellt program som avses i 3 § 1 punkten i informationssamhällsbalken och radioprogram,

33) *resursenhet* en enhet som är fristående från anbudssökanden eller anbudsgivaren och vars kapacitet anbudssökanden eller anbudsgivaren utnyttjar för att uppfylla de krav som den upphandlande enheten ställer i fråga om ekonomisk och finansiell ställning enligt 85 § eller i fråga om teknisk prestanda och yrkesmässiga kvalifikationer enligt 86 §.

15 §

Upphandling hos enheter anknutna till den upphandlande enheten

Utöver vad som föreskrivs i 1 mom. är en förutsättning för användning av en anknuten enhet att den upphandlande enhetens ägarandel i den anknutna enheten är minst 10 procent, till vilken räknas ägarandelen i den anknutna enhetens moderbolag samt i den anknutna enhetens dotter- och intressebolag.

Den förutsättning för användning av en anknuten enhet som föreskrivs i 2 mom. tillämpas inte på sådana anknutna enheter som har inrättats på grund av allmänt intresse för att producera endast en avgränsad och lagstadgad tjänst eller informationssystem med direkt anknytning

Gällande lydelse

aktörer än de upphandlande enheter som utövar ett bestämmande inflytande över den. I enheter anknutna till upphandlande enheter får inte finnas annat kapital än de upphandlande enheternas kapital.

58 §

Annonsering om upphandling

En upphandlande enhet ska sända följande annonser för publicering:

6) en annons i efterhand om upphandlingar och koncessioner som avses i 1–4 punkten,

60 §

Publicering av upphandlingsannonser

Följande annonser enligt 58 § ska på elektronisk väg och på det standardformulär som avses i 59 § 1 mom. sändas för publicering på webbadressen www.hankintailmoitukset.fi.

7) annonser i efterhand som gäller 1–4 punkten.

65 §

Marknadsundersökning

Innan en upphandlande enhet inleder ett upphandlingsförfarande kan den genomföra en marknadsundersökning för att förbereda upphandlingen och informera leverantörerna om den planerade upphandlingen och kraven för denna.

Vid en marknadsundersökning får den upphandlande enheten anlita oberoende experter, andra myndigheter och leverantörer. De råd som dessa aktörer ger får användas

Föreslagen lydelse

till produktionen av en sådan tjänst. En sådan anknuten enhets omsättning får inte överstiga en miljon euro per år. Ett sådant tjänsteavtal som ingåtts med en anknuten enhet får vara i kraft i högst fyra år.

58 §

Annonsering om upphandling

En upphandlande enhet ska sända följande annonser för publicering:

6) en annons i efterhand om upphandlingar och koncessioner som avses i 1–4 punkten och om direktupphandlingar enligt som avses i 40 och 41 §,

60 §

Publicering av upphandlingsannonser

Följande annonser enligt 58 § ska på elektronisk väg och på det standardformulär som avses i 59 § 1 mom. sändas för publicering på webbadressen www.hankintailmoitukset.fi.

7) annonser i efterhand som gäller 1–4 och 8 punkten och om direktupphandlingar enligt som avses i 40 och 41 §,

65 §

Marknadsundersökning

Vid en marknadsundersökning får den upphandlande enheten höra företag inom branschen, oberoende experter, eller andra aktörer. Marknadsundersökningen får också genomföras med hjälp av olika bedömningsverktyg. De råd som olika aktörer ger får användas som hjälp vid planeringen och genomförandet av upphandlingsförfarandet, men användningen av råden får dock inte leda till att en viss

Gällande lydelse

som hjälp vid planeringen och genomförandet av upphandlingsförfarandet men råden får inte användas så att konkurrensen snedvrids eller att förfarandet kommer att stå i strid med principerna enligt 3 § om icke-diskriminering och öppenhet.

71 §

Beskrivning av föremålet för upphandlingen

75 §

Uppdelning av upphandlingskontrakt i delar

Den upphandlande enheten får ingå ett upphandlingskontrakt i form av separata delar, och ange storleken på och föremålet för dessa delar. Om den upphandlande enheten inte delar upp upphandlingskontraktet i delar, ska den ange skälen till detta i upphandlingsdokumenten, upphandlingsbeslutet eller den särskilda rapporten om upphandlingsförfarandet.

Föreslagen lydelse

leverantör gynnas eller på något annat sätt leda till att konkurrensen snedvrids och inte heller leda till ett förfarande i strid med principerna enligt 3 § om icke-diskriminering och öppenhet.

Om det uppskattade sammanlagda värdet, exklusive mervärdesskatt, av en upphandling överstiger 10 miljoner euro, ska den upphandlande enheten genomföra en marknadsundersökning eller bedöma olika alternativ för genomförande av upphandlingen som en del av planeringen av upphandlingen.

71 §

Beskrivning av föremålet för upphandlingen

Den upphandlande enheten får i beskrivningen av föremålet för upphandlingen ställa sådana villkor avseende säkerhet och beredskap genom vilka det kan säkerställas att en produkt, tjänst eller entreprenad som upphandlas finns tillgänglig, fungerar och kan användas störningsfritt på det sätt som förutsätts i anbudsförfrågan för föremålet för upphandlingen under hela dess livscykel. Upphandlingar som hänförs till beredskap får konkurrensutsättas villkorligt.

75 §

Uppdelning av upphandlingskontrakt i delar

Den upphandlande enheten ska dela upp en upphandling i separata delar eller konkurrensutsätta delarna genom separata anbudsförfaranden. En upphandling kan också delas upp i delar genom att minst två leverantörer väljs för ett ramavtal eller genom att ett dynamiskt inköpssystem införs. Skyldigheten att dela upp en upphandling i delar gäller inte upphandling inom ramavtal enligt 43 §. Den upphandlande enheten får ange storleken på och föremålet för de delar som delas upp. Den upphandlande enheten kan dock låta bli att dela upp en upphandling i delar, om en uppdelning av grundad

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

anledning inte är möjlig på grund av upphandlingens eller upphandlingsförfarandets art eller omfattning, genomförandesättet, det övergripande ansvaret eller de risker som är förenade med uppdelningen av upphandlingen, eller om upphandlingen föregås av en i 65 § avsedd marknadsundersökning. Den upphandlande enheten kan dessutom låta bli att dela upp upphandlingen i delar, om uppdelningen avsevärt ökar den upphandlande enhetens eller leverantörens administrativa kostnader eller skulle leda till en ständig kostnadsökning. Om den upphandlande enheten inte delar upp upphandlingskontraktet i delar, ska den ange skälen till detta i upphandlingsdokumenten, upphandlingsbeslutet eller den särskilda rapporten om upphandlingsförfarandet.

78 §

Byte av underleverantörer

En upphandlande enhet får i enlighet med 87–89 § kontrollera om det föreligger grunder för att utesluta underleverantörer med stöd av 80 eller 81 §. Om en obligatorisk grund för uteslutning gäller i fråga om en underleverantör, ska den upphandlande enheten kräva att anbudsgivaren byter ut underleverantören. Om en frivillig uteslutningsgrund gäller en underleverantör, får den upphandlande enheten kräva att underleverantören byts ut mot en annan underleverantör.

80 §

Obligatoriska grunder för uteslutning

Den upphandlande enheten ska genom sitt beslut utesluta en anbudssökande eller

78 §

Byte av underleverantörer

En upphandlande enhet får i enlighet med vad som föreskrivs i 87–89 § kontrollera om en obligatorisk grund för uteslutning enligt 80 § eller en av prövning beroende grund för uteslutning enligt 81 § gäller i fråga om en underleverantör. Om en obligatorisk grund för uteslutning gäller i fråga om en underleverantör, ska den upphandlande enheten kräva att anbudsgivaren byter ut underleverantören. Om en frivillig uteslutningsgrund gäller i fråga om en underleverantör, får den upphandlande enheten kräva att underleverantören byts ut mot en annan underleverantör. På underleverantören tillämpas då vad som i 80 och 81 § föreskrivs om anbudssökande och anbudsgivare.

80 §

Obligatoriska grunder för uteslutning

Den upphandlande enheten ska genom sitt beslut utesluta en anbudssökande eller

Gällande lydelse

anbudsgivare ur anbudsförfarandet, om den upphandlande enheten fått kännedom om att anbudssökanden eller anbudsgivaren, en ledamot i dess förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan eller en person som är behörig att företräda, fatta beslut om eller kontrollera anbudssökanden eller anbudsgivaren genom en lagakraftvunnen dom som framgår av straffregistret dömts till straff för något av följande brott

Den upphandlande enheten ska genom sitt beslut utesluta en anbudssökande eller anbudsgivare ur anbudsförfarandet, om den upphandlande enheten fått kännedom om att en ledamot i anbudssökandens eller anbudsgivarens förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan eller en person som är behörig att företräda, fatta beslut om eller kontrollera anbudssökanden eller anbudsgivaren genom en lagakraftvunnen dom som framgår av straffregistret dömts för arbetarskyddsbrott enligt 47 kap. 1 § i strafflagen, arbetstidsbrott enligt 47 kap. 2 §, diskriminering i arbetslivet enligt 47 kap. 3 §, ockerliknande diskriminering i arbetslivet enligt 47 kap. 3 a §, kränkning av arbetstagares organisationsfrihet enligt 47 kap. 5 § eller anlitande av utländsk arbetskraft som saknar tillstånd enligt 47 kap. 6 a §.

En anbudssökande eller anbudsgivare får inte uteslutas ur ett anbudsförfarande, om mer än fem år har förflutit sedan den lagakraftvunna domen för ett brott som avses i 1—3 mom. eller en försummelse som avses i 4 mom. gavs.

81 §

Av prövning beroende grunder för uteslutning

Föreslagen lydelse

anbudsgivare ur anbudsförfarandet, om den upphandlande enheten fått kännedom om att anbudssökanden eller anbudsgivaren, en ledamot i dess förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan eller en person som är behörig att företräda, fatta beslut om eller kontrollera anbudssökanden eller anbudsgivaren, genom en lagakraftvunnen dom som framgår av straffregistret dömts till straff för något av följande brott:

Den upphandlande enheten ska genom sitt beslut utesluta en anbudssökande eller anbudsgivare ur anbudsförfarandet, om den upphandlande enheten fått kännedom om att en ledamot i anbudssökandens eller anbudsgivarens förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan eller en person som är behörig att företräda, fatta beslut om eller kontrollera anbudssökanden eller anbudsgivaren genom en lagakraftvunnen dom som framgår av straffregistret dömts för *grovt bokföringsbrott enligt 30 kap. 9 a § i strafflagen*, arbetarskyddsbrott enligt 47 kap. 1 §, arbetstidsbrott enligt 2 §, diskriminering i arbetslivet enligt 3 §, ockerliknande diskriminering i arbetslivet enligt 47 kap. 3 a §, kränkning av arbetstagares organisationsfrihet enligt 5 §, anlitande av utländsk arbetskraft som saknar tillstånd enligt 6 a §, *grovt miljöförstöring enligt 48 kap. 2 § eller grovt naturskyddsbrott enligt 48 kap. 5 a § i den lagen*.

En anbudssökande eller anbudsgivare får inte uteslutas ur ett anbudsförfarande, om

1) mer än fem år har förflutit sedan den lagakraftvunna domen för ett brott som avses i 1 eller 3 mom. eller en försummelse som avses i 4 mom. gavs, eller

2) *mer än tre år har förflutit sedan den lagakraftvunna domen för ett brott som avses i 2 mom. gavs.*

81 §

Av prövning beroende grunder för uteslutning

Gällande lydelse

Den upphandlande enheten får genom sitt beslut utesluta en anbudssökande eller anbudsgivare ur anbudsförfarandet, om anbudssökanden eller anbudsgivaren

11) otillbörligt har försökt påverka den upphandlande enhetens beslutsprocess, tillägna sig konfidentiell information som kan ge anbudssökanden eller anbudsgivaren otillbörliga fördelar i upphandlingsförfarandet eller avsiktligen lämna vilseledande uppgifter som kan ha en väsentlig inverkan på beslutet om val av anbudsgivare eller anbud.

82 §

*Anbudssökandes och anbudsgivares
avhjälpande åtgärder*

En anbudssökande eller anbudsgivare kan lägga fram bevis på sin tillförlitlighet trots att en grund för uteslutning enligt 80 eller 81 § föreligger. Om den upphandlande enheten anser att bevisen och tillförlitligheten är tillräckliga, får den inte utesluta anbudssökanden eller anbudsgivaren i fråga ur anbudsförfarandet.

88 §

*Utredning av huruvida grunder för
uteslutning föreligger och lämplighetskraven
uppfylls*

I fråga om de obligatoriska grunder för uteslutning som avses i 80 § ska som bevismedel enligt 1 mom. godkännas ett straffregisterutdrag enligt 6 § 8 mom. och 6 b § i straffregisterlagen (770/1993) eller ett straffregisterutdrag utfärdat av en behörig myndighet i ursprungslandet eller etableringslandet för anbudsgivaren eller en

Föreslagen lydelse

Den upphandlande enheten får genom sitt beslut utesluta en anbudssökande eller anbudsgivare ur anbudsförfarandet, om anbudssökanden eller anbudsgivaren

11) otillbörligt har försökt påverka den upphandlande enhetens beslutsprocess, tillägna sig konfidentiell information som kan ge anbudssökanden eller anbudsgivaren otillbörliga fördelar i upphandlingsförfarandet eller avsiktligen lämna vilseledande uppgifter som kan ha en väsentlig inverkan på beslutet om val av anbudsgivare eller anbud.

12) har konstaterats vara otillförlitlig i sådan grad att en risk för den nationella eller lokala säkerheten är uppenbar.

82 §

*Anbudssökandes och anbudsgivares
avhjälpande åtgärder*

En anbudssökande eller anbudsgivare kan lägga fram bevis på sin tillförlitlighet trots att en grund för uteslutning enligt 80 eller 81 § föreligger för anbudssökanden eller anbudsgivaren, dennas underleverantör enligt 77 § eller dennas resursenhet enligt 92 §. Om den upphandlande enheten anser att bevisen och tillförlitligheten är tillräckliga, får den inte utesluta anbudssökanden eller anbudsgivaren i fråga ur anbudsförfarandet.

88 §

*Utredning av huruvida grunder för
uteslutning föreligger och lämplighetskraven
uppfylls*

I fråga om de obligatoriska grunder för uteslutning som avses i 80 § i denna lag ska som bevismedel enligt 1 mom. godkännas ett utdrag enligt 6 § 8 mom. och 6 b § i straffregisterlagen (770/1993) eller ett straffregisterutdrag utfärdat av en behörig myndighet i ursprungslandet eller etableringslandet för anbudssökanden eller

Gällande lydelse

medlem i dess förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan eller en person som utövar representationsbesluts- eller tillsynsmakt. Ett straffregisterutdrag får inte vara äldre än tolv månader. En upphandlande enhet eller anbudsgivare får inte ta en kopia av straffregisterutdraget eller spara det för egen del. Den upphandlande enheten ska när grunderna för uteslutning har utretts förstöra straffregisterutdraget eller returnera det till den person som utdraget gäller. Uppgifter som framgår av straffregistret får inte uppges för andra personer än sådana som nödvändigt behöver dem för att utreda grunderna för uteslutning. Om ovannämnda utdrag eller intyg inte utfärdas i anbudssökandens eller anbudsgivarens etableringsland, ska i stället för dessa som bevis godtas en försäkran under ed eller högtidlig försäkran enligt lagstiftningen i etableringslandet som avlagts av en representant för anbudssökanden eller anbudsgivaren.

I fråga om 81 § 1 mom. 1, 2 och 4 punkten ska ett intyg utfärdat av en behörig myndighet godkännas som bevis. Om sådana intyg inte utfärdas i anbudssökandens eller anbudsgivarens etableringsland, ska som bevis godtas en försäkran under ed eller högtidlig försäkran enligt etableringslandets lagstiftning som avlagts av en representant för anbudssökanden eller anbudsgivaren.

Bevis på en anbudssökandes eller anbudsgivares ekonomiska och finansiella ställning kan utgöras av ett eller flera av de dokument som anges i bilaga D. Om en anbudssökande eller anbudsgivare av godtagbara skäl inte kan lämna de dokument som den upphandlande enheten begär, får anbudssökanden eller anbudsgivaren redogöra för sin ekonomiska och finansiella ställning med hjälp av något annat dokument som den upphandlande enheten godtar.

Föreslagen lydelse

anbudsgivaren eller dennas *resursenhet* eller underleverantör eller en medlem i dess förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan eller en person som utövar representations-, besluts- eller tillsynsmakt. Ett straffregisterutdrag får inte vara äldre än tolv månader. En upphandlande enhet eller en anbudssökande, anbudsgivare eller *anbudssökandens* eller *anbudsgivarens resursenhet* eller underleverantör får inte ta en kopia av straffregisterutdraget eller spara det för egen del. Den upphandlande enheten ska när grunderna för uteslutning har utretts förstöra straffregisterutdraget eller returnera det till den person som utdraget gäller. Uppgifter som framgår av straffregistret får inte uppges för andra personer än sådana som nödvändigt behöver dem för att utreda grunderna för uteslutning. Om inte ovannämnda utdrag eller intyg utfärdas i anbudssökandens anbudsgivare, eller *anbudssökandens* eller *anbudsgivarens resursenhets* eller underleverantörs etableringsland, etableringsland, ska i stället för dessa som bevis godtas en försäkran under ed eller högtidlig försäkran enligt lagstiftningen i etableringslandet som avlagts av en representant för anbudssökanden eller anbudsgivaren eller *anbudssökandens* eller *anbudsgivarens* underleverantör.

I fråga om det som föreskrivs 81 § 1 mom. 1, 2 och 4 punkten ska ett intyg utfärdat av en behörig myndighet godkännas som bevis. Om sådana intyg inte utfärdas i anbudssökandens eller anbudsgivarens etableringsland, ska som bevis godtas en försäkran under ed eller högtidlig försäkran enligt etableringslandets lagstiftning som avlagts av en representant för anbudssökanden eller *anbudsgivaren* eller *dennas resursenhet* eller underleverantör.

Bevis på en anbudssökandes eller anbudsgivares, *anbudssökandens* eller *anbudsgivarens resursenhet* eller underleverantörs ekonomiska och finansiella ställning kan utgöras av ett eller flera av de dokument som anges i bilaga D. Om en anbudssökande eller anbudsgivare av godtagbara skäl inte kan lämna de dokument som den upphandlande enheten begär, får *anbudssökanden*, *anbudsgivaren* eller

Gällande lydelse

Bevis på en anbudssökandes eller anbudsgivares tekniska kvalifikationer får lämnas i en eller flera av de former som anges i bilaga D, beroende på arten och mängden eller omfattningen och användningsändamålet för föremålet för upphandlingen.

92 §

Deltagande i anbudsförfaranden i grupp och utnyttjande av andra enheters kapacitet

En anbudssökande eller anbudsgivare får för fullgörande av kontraktet utnyttja andra enheters kapacitet, oberoende av den rättsliga arten av förbindelserna mellan dem. Också en grupp får för fullgörande av kontraktet utnyttja kapaciteten hos andra enheter. Kapacitet som gäller kvalifikationer och erfarenhet hos personalen vid andra enheter får användas endast om de berörda andra enheterna genomför de byggtreprenader eller tillhandahåller de tjänster som är föremål för upphandlingen eller delar av dem. En anbudssökande eller anbudsgivare eller en grupp av dessa ska för den upphandlande enheten visa dokumentation över sin ekonomiska och finansiella ställning, tekniska prestanda och yrkesmässiga kvalifikationer och uppfyllandet av övriga krav.

11 kap.

Föreslagen lydelse

anbudssökandens eller anbudsgivarens resursenhet eller underleverantör redogöra för sin ekonomiska och finansiella ställning med hjälp av något annat dokument som den upphandlande enheten godtar.

Bevis på en anbudssökandes eller anbudsgivares *eller anbudssökandens eller anbudsgivarens resursenhet* tekniska kvalifikationer får lämnas i en eller flera av de former som anges i bilaga D, beroende på arten och mängden eller omfattningen och användningsändamålet för föremålet för upphandlingen.

92 §

Deltagande i anbudsförfaranden i grupp och utnyttjande av andra enheters kapacitet

En anbudssökande eller anbudsgivare får utnyttja andra enheters kapacitet för att uppfylla *de krav i fråga om ekonomisk och finansiell ställning som avses i 85 § och de krav i fråga om teknisk prestanda och yrkesmässiga kvalifikationer som avses i 86 §*, oberoende av den rättsliga arten av förbindelserna mellan *anbudsgivaren eller anbudssökanden och resursenheten*. Också en grupp får för fullgörande av kontraktet utnyttja kapaciteten hos andra enheter. Kapacitet som gäller kvalifikationer och erfarenhet hos personalen vid andra enheter får användas endast om de berörda andra enheterna genomför de byggtreprenader eller tillhandahåller de tjänster som är föremål för upphandlingen eller delar av dem. En anbudssökande eller anbudsgivare eller en grupp av dessa ska för den upphandlande enheten visa dokumentation över sin ekonomiska och finansiella ställning, tekniska prestanda och yrkesmässiga kvalifikationer och uppfyllandet av övriga krav.

11 kap.

Gällande lydelse

Nationella förfaranden, social- och hälsovårdstjänster samt andra särskilda tjänsteupphandlingar

99 §

Bestämmelser som tillämpas på upphandlingar enligt detta kapitel

Förutom bestämmelserna i avdelning I och IV ska bestämmelserna i detta kapitel tillämpas på varu- och tjänsteupphandlingar, projekttävlingar och byggentreprenader vars värde underskrider det EU-tröskelvärde som anges i 26 § men uppgår till minst de nationella tröskelvärden som anges i 25 § 1 mom. 1—3 punkten. Bestämmelserna i detta kapitel tillämpas även på utrikesförvaltningens upphandlingar enligt 8 § 2 mom.

Ny

100 §

Upphandlingsförfarande

Den upphandlande enheten ska vid konkurrensutsättning av upphandling använda ett förfarande där principerna enligt 3 § 1 mom. följs. Den upphandlande enheten ska i upphandlingsannonsen eller anbudsförfrågan beskriva det upphandlingsförfarande som används.

Ny

Föreslagen lydelse

Nationella förfaranden, social- och hälsovårdstjänster samt andra särskilda tjänsteupphandlingar

99 §

Bestämmelser som tillämpas på upphandlingar enligt detta kapitel

Förutom bestämmelserna i avdelning I och IV ska bestämmelserna i detta kapitel tillämpas på varu- och tjänsteupphandlingar, projekttävlingar och byggentreprenader vars värde underskrider det EU-tröskelvärde som anges i 26 § men uppgår till minst de nationella tröskelvärden som anges i 25 § 1 mom. 1 eller 2 punkten.

Förutom bestämmelserna i avdelning I och IV ska bestämmelserna i detta kapitel tillämpas på social- och hälsovårdstjänster samt de tjänsteupphandlingar som förtecknas i bilaga E och vars värde uppgår till minst de nationella tröskelvärden som anges i 25 § 1 mom. 3 eller 4 punkten.

Utöver vad som föreskrivs i 1 och 2 mom. kan på upphandlingar enligt detta kapitel tillämpas bestämmelserna om marknadsundersökning i 65 § och bestämmelserna om onormalt låga anbud i 96 §.

100 §

Upphandlingsförfarande

Den upphandlande enheten ska vid konkurrensutsättning av upphandling använda ett förfarande där principerna enligt 3 § 1 mom. följs. Den upphandlande enheten ska i upphandlingsannonsen eller anbudsförfrågan beskriva det upphandlingsförfarande som används. *Den upphandlande enheten kan vid sina upphandlingar enligt detta kapitel också tillämpa de förfaranden som avges i 5 kap.*

Utöver det som föreskrivs i 2 mom. får den upphandlande enheten använda direktupphandling i enskilda fall vid upphandling av social- och hälsovårdstjänster enligt detta kapitel, om det

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

med hänsyn till tryggandet av ett för klienten betydelsefullt vård- eller klientförhållande skulle vara uppenbart oskäligt eller särskilt oändamålsenligt att ordna ett anbudsförfarande eller byta tjänsteleverantör.

101 §

101 §

Annonsering om upphandling

*Annonsering om **nationell** upphandling*

Den upphandlande enheten ska genom att använda den blankett som är avsedd för nationella upphandlingsannonser sända en sådan upphandlingsannons eller annons om projekttävling som avses i detta kapitel för elektronisk publicering på finska eller svenska på webbadressen www.hankintailmoitukset.fi

Den upphandlande enheten får publicera en upphandlingsannons även i andra lämpliga medier. En annons får inte publiceras någon annanstans förrän den har publicerats på det sätt som avses i 1 mom.

Den upphandlande enheten ska genom att använda den blankett som är avsedd för nationella upphandlingsannonser sända en annons om en sådan upphandling eller projekttävling enligt 25 § som uppgår till minst det nationella tröskelvärdet för elektronisk publicering på webbadressen www.hankintailmoitukset.fi på finska, svenska eller båda språken. De myndigheter som avses i 3 § 1 mom. i språklagen (423/2003) ska sörja för befolkningens informationsbehov på det sätt som avses i 32 § 3 mom. i den lagen.

Den upphandlande enheten får även publicera en upphandlingsannons på ett eller flera andra språk än finska eller svenska. Den upphandlande enheten får dessutom publicera en upphandlingsannons i andra medier. En annons får inte publiceras någon annanstans förrän den har publicerats på det sätt som avses i 1 mom. När en upphandlande enhet publicerar en upphandlingsannons på två eller flera språk samtidigt ska den upphandlande enheten i förfrågningsunderlaget specificera vilken språkversion som är rättskraftig.

Den upphandlande enheten ska publicera en annons i efterhand om en upphandling och en projekttävling enligt detta kapitel. Annonsen i efterhand ska sändas inom 30 dagar från det att ett upphandlingskontrakt har ingåtts

101 a §

Ny

Annonsering om upphandling vid upphandling av social- och

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

hälsovårdstjänster samt andra särskilda tjänsteupphandlingar

Den upphandlande enheten ska annonsera om upphandling av social- och hälsovårdstjänster enligt detta kapitel samt andra särskilda tjänsteupphandlingar på det sätt som föreskrivs i 7 kap.

102 §

Innehållet i upphandlingsannons

102 §

*Innehållet i **en nationell** upphandlingsannons*

103 §

*Informationsutbyte **vid nationella** förfaranden*

103 §

Informationsutbyte

105 §

Anbudsgivares lämplighet och uteslutning av anbudsgivare

105 §

Anbudsgivares lämplighet och uteslutning av anbudsgivare

I fråga om uteslutning av anbudssökande och anbudsgivare ur anbuds förfarandet och vid ställande av krav på lämplighet kan bestämmelserna i 80—86 § iaktas.

I fråga om uteslutning av anbudssökande och anbudsgivare ur anbuds förfarandet och vid ställande av krav på lämplighet vid sådan upphandling enligt 25 § som uppgår till minst det nationella tröskelvärdet kan bestämmelserna i 80—86 och 88 § iaktas, om inte den upphandlande enheten anger något annat i upphandlingsdokumenten. Grunderna för uteslutning kan också tillämpas på underleverantörer och resursenheter.

Vid upphandling av social- och hälsovårdstjänster samt vid andra särskilda tjänsteupphandlingar ska den upphandlande enheten tillämpa de grunder för uteslutning som anges i 80 § och den kan tillämpa de grunder för uteslutning som anges i 81 § på anbudssökande och anbudsgivare. Grunderna för uteslutning kan också tillämpas på underleverantörer och resursenheter. På avhjälpande åtgärder som

Gällande lydelse

106 §

*Val av det ekonomiskt mest fördelaktiga
anbudet*

12 kap.

**Social- och hälsovårdstjänster samt andra
särskilda tjänsteupphandlingar**

107 §

*Bestämmelser som tillämpas på social- och
hälsovårdstjänster samt andra särskilda
tjänsteupphandlingar*

Förutom bestämmelserna i avdelning I och IV, ska bestämmelserna i detta kapitel tillämpas på de tjänsteupphandlingar som förtecknas i bilaga E och vars värde uppgår till minst de tröskelvärden som anges i 25 § 1 mom. 4 eller 5 punkten.

108 §

*Beaktande av tjänsteanvändarnas behov i
upphandlingen*

Vid tjänsteupphandling enligt detta kapitel ska den upphandlande enheten beakta den lagstiftning som gäller tjänsten i fråga. Vid upphandling av social- och hälsovårdstjänster ska den upphandlande enheten, för att trygga individuella, långvariga och regelbundna

Föreslagen lydelse

anbudssökande och anbudsgivare eller deras underleverantörer vidtar och på ställande av krav på lämplighet kan bestämmelserna i 82–86 och 88 § tillämpas.

106 §

*Val av det ekonomiskt mest fördelaktiga
anbudet*

Om den upphandlande enheten vid upphandling av social- och hälsovårdstjänster samt vid andra särskilda tjänsteupphandlingar använder endast det lägsta priset som grund för bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga ska den ange skälen till detta i upphandlingsdokumenten, upphandlingsbeslutet eller den särskilda rapporten om upphandlingsförfarandet.

Upphävs

Upphävs

Upphävs

Gällande lydelse

vård- och socialtjänster för dem som använder tjänsterna, beakta användarnas särskilda behov och samråd med användarna på det sätt som föreskrivs annanstans i lag.

Utöver det som föreskrivs i 1 mom. ska den upphandlande enheten vid upphandlingen av social- och hälsovårdstjänster beakta faktorer som har samband med tjänsternas kvalitet, kontinuitet, åtkomlighet, överkomlighet, tillgänglighet och omfattning de olika användarkategoriernas särskilda behov, användarnas deltagande och ökade möjligheter till påverkan samt innovation.

Vid upphandling av social- och hälsovårdstjänster som gäller långvariga vård- och klientförhållanden ska den upphandlande enheten bestämma kontraktens längd och de andra kontraktsvillkoren så att kontrakten inte har oskäligen eller oändamålsenliga följder för tjänsteanvändarna.

109 §

Upphandlingsförfarande

Den upphandlande enheten ska vid konkurrensutsättning av upphandling använda ett förfarande där de principer som avses i 3 § 1 mom. följs. Den upphandlande enheten ska i upphandlingsannonsen eller anbudsfrågan beskriva det upphandlingsförfarande som används.

På direktupphandling tillämpas bestämmelserna om direktupphandling vid tjänsteupphandlingar i 40 och 41 §.

110 §

Direktupphandling i särskilda situationer

Utöver det som föreskrivs i 109 § 2 mom. får den upphandlande enheten använda direktupphandling i enskilda fall vid upphandling av social- och hälsovårdstjänster enligt detta kapitel, om det med hänsyn till tryggheten av ett för klienten betydelsefullt vård- eller klientförhållande skulle vara uppenbart oskäligt eller särskilt oändamålsenligt att ordna ett anbudsförfarande eller byta tjänsteleverantör.

Föreslagen lydelse

Upphävs

Upphävs

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

111 §

Upphävs

Annonsering

Den upphandlande enheten ska annonsera om tjänsteupphandlingar enligt detta kapitel på det sätt som anges i 7 kap.

112 §

Upphävs

Informationsutbyte

Informationsutbytet i samband med ett upphandlingsförfarande ska ske på det sätt som den upphandlande enheten väljer. De valda kommunikationsmedlen ska vara allmänt tillgängliga, och valet av medium får inte äventyra leverantörernas möjligheter att delta i upphandlingsförfarandet.

Om informationsutbytet i samband med ett upphandlingsförfarande sker med elektroniska medel tillämpas bestämmelserna i 62 §.

113 §

Upphävs

Anbudsförfrågan och anbud

Den upphandlande enheten ska i upphandlingsannonsen eller anbudsförfrågan be leverantörerna lämna sina anbud inom utsatt tid. Anbudsförfrågan ska utarbetas skriftligt och så att det utifrån den är möjligt att lämna anbud som är jämförbara.

En anbudsgivare ska i sitt anbud visa att den tjänst som erbjuds svarar mot kraven i anbudsförfrågan. Anbud som inte motsvarar anbudsförfrågan eller villkoren för anbudsförfarandet ska uteslutas ur anbudsförfarandet. Den upphandlande enheten kan be anbudsgivare eller anbudssökande att inom en viss tid lämna, förtydliga eller komplettera ofullständig eller felaktig information eller dokumentation.

Gällande lydelse

114 §

*Anbudsgivares lämplighet och uteslutning av
anbudsgivare*

Den upphandlande enheten får ställa krav på en anbudsgivares lämplighet. Lämplighetskraven ska stå i rätt proportion till föremålet för upphandlingen. Den upphandlande enheten ska i upphandlingsannonsen eller anbudsförfrågan ange vilka krav som gäller. Den upphandlande enheten ska ur anbudsförfarandet utesluta sådana anbudssökande eller anbudsgivare som inte motsvarar lämplighetskraven. Den upphandlande enheten får kräva att anbudsgivarna som en del av sitt anbud försäkrar att de uppfyller de lämplighetskrav som den upphandlande enheten ställer. Innan upphandlingskontraktet undertecknas ska det kontrolleras att de uppgifter som den som vunnit anbudsförfarandet har angett i försäkran är korrekta.

Den upphandlande enheten ska tillämpa de grunder för uteslutning som anges i 80 § och får tillämpa de grunder för uteslutning som anges i 81 §. På avhjälpande åtgärder som en anbudssökande och anbudsgivare vidtar och på ställande av krav på lämplighet kan bestämmelserna i 82—86 § tillämpas.

115 §

*Val av det ekonomiskt mest fördelaktiga
anbudet*

Det anbud ska väljas som är det ekonomiskt mest fördelaktiga. Ekonomiskt mest fördelaktigt är det anbud som för den upphandlande enheten har det lägsta priset, är kostnadsmässigt mest fördelaktigt eller har det bästa förhållandet mellan pris och kvalitet. De jämförelsegrunder som används vid bedömningen av förhållandet mellan pris och kvalitet ska vara kopplade till föremålet för upphandlingen och möjliggöra en objektiv bedömning av anbuden. Den upphandlande enheten ska i upphandlingsannonsen eller anbudsförfrågan ange det kriterium som används för att bestämma att ett anbud är det

Föreslagen lydelse

Upphävs

Upphävs

Gällande lydelse

ekonomiskt mest fördelaktiga och de eventuella jämförelsegrunder som används.

Om den upphandlande enheten använder endast det lägsta priset som kriterium för vilket anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt ska den ange skälen till detta i upphandlingsdokumenten, i upphandlingsbeslutet eller i den särskilda rapporten.

124 §

Rapport om upphandlingsförfarandet

För upphandlingskontrakt som överskrider EU-tröskelvärdena samt för upphandlingskontrakt om i bilaga E avsedd tjänsteupphandling som överskrider det nationella tröskelvärdet, ramavtal som ingås, i 43 § 3 mom. avsedd upphandling som grundar sig på ramavtal eller dynamiskt inköpssystem som införs ska det utarbetas en rapport. Någon separat rapport behöver inte utarbetas när motsvarande uppgifter framgår av beslutet om upphandling, annonsen i efterhand eller av andra upphandlingsdokument. Rapporten ska innehålla följande

125 §

Avbrytande av upphandlingsförfarandet

Upphandlingsförfarandet får avbrytas endast av en faktisk och grundad anledning.

Föreslagen lydelse

124 §

Rapport om upphandlingsförfarandet

För upphandlingskontrakt som överskrider EU-tröskelvärdena samt för upphandlingskontrakt om i bilaga E avsedd tjänsteupphandling som överskrider det nationella tröskelvärdet, ramavtal som ingås, i 43 § 3 mom. avsedd upphandling som grundar sig på ramavtal eller dynamiskt inköpssystem som införs ska det utarbetas en rapport. Någon separat rapport behöver inte utarbetas när motsvarande uppgifter framgår av beslutet om upphandling, annonsen i efterhand eller av andra upphandlingsdokument. Rapporten ska innehålla följande:

11) en beskrivning av de intressekonflikter som eventuellt konstaterats i upphandlingsförfarandet och de åtgärder som vidtagits med anledning av dem,

12) en beskrivning av hur den upphandlande enheten har förberett upphandlingen.

125 §

Avbrytande av upphandlingsförfarandet

Upphandlingsförfarandet får avbrytas endast av en faktisk och grundad anledning. Upphandlingsförfarandet vid upphandling som överstiger de tröskelvärden som anges i 26 § ska avbrytas, om endast ett anbud har lämnats i ett öppet förfarande enligt 32 §. Om den upphandlande enheten fortfarande vill genomföra upphandlingen av kontraktets föremål som offentlig upphandling, ska den

Gällande lydelse

136 §

*Ändring av upphandlingskontrakt under
kontraktperioden*

Vid upphandlingar (stryks) (som överstiger EU-tröskelvärdena, ~~sådana tjänsteupphandlingar enligt bilaga E eller koncessioner som överstiger de nationella tröskelvärdena~~ får i upphandlingskontraktet eller ramavtalet inte göras några väsentliga ändringar under kontraktperioden utan ett nytt upphandlingsförfarande enligt denna lag. Som en väsentlig ändring betraktas åtminstone

5) om det är fråga om en ändring av ringa värde som vid upphandling som gäller de tjänster som avses i bilaga E samt vid koncessioner underskrider EU-tröskelvärdena eller vid andra upphandlingar underskrider de nationella tröskelvärdena, och om ändringen inte påverkar kontraktets övergripande karaktär.

141 §

*Konkurrens- och konsumentverkets
framställning till marknadsdomstolen*

Om den upphandlande enheten som direktupphandling har gjort en upphandling som överstiger EU-tröskelvärdena eller gjort en i bilaga E avsedd tjänsteupphandling eller

Föreslagen lydelse

ordna ett nytt anbudsförfarande. Ett nytt anbudsförfarande ska ordnas endast en gång. Någon skyldighet att avbryta upphandlingsförfarandet föreligger inte, om den upphandlande enheten har genomfört en marknadsundersökning enligt 65 § eller delat upp upphandlingen i delar i enlighet med 75 §. Avvikelse från skyldigheten att avbryta upphandlingsförfarandet i en situation där endast ett anbud har lämnats får även göras av särskilt vägande skäl.

136 §

*Ändring av upphandlingskontrakt under
kontraktperioden*

I upphandlingskontraktet eller ramavtalet får inte göras några väsentliga ändringar under kontraktperioden utan ett nytt upphandlingsförfarande enligt denna lag. Som en väsentlig ändring betraktas åtminstone

Trots bestämmelserna i 1 mom. är det tillåtet att göra en ändring i upphandlingskontraktet eller ramavtalet utan ett nytt upphandlingsförfarande

5) om det är fråga om en ändring av ringa värde vid upphandling som gäller de tjänster som avses i bilaga E samt vid koncessioner underskrider de nationella tröskelvärdena, vid andra upphandlingar underskrider EU-tröskelvärdena eller vid byggtreprenader enligt 25 § 1 mom. 2 punkten underskrider tröskelvärdet, och att ändringen inte påverkar kontraktets övergripande karaktär.

141 §

*Konkurrens- och konsumentverkets
framställning till marknadsdomstolen*

Om den upphandlande enheten som direktupphandling har gjort en upphandling som överstiger EU-tröskelvärdena eller har genomfört en byggtreprenad eller gjort en i

Gällande lydelse

ingått en koncession som överstiger de nationella tröskelvärdena utan en grund som anges i denna lag och om det i ärendet redan har ingåtts ett upphandlingskontrakt, kan Konkurrens- och konsumentverket göra en framställning till marknadsdomstolen om att

150 §

Hur ändringssökande påverkar ingående av ett upphandlingskontrakt

Vid upphandling där en väntetid eller en tidsfrist enligt 131 § 1 mom. ska iakttas får den upphandlande enheten inte ingå ett upphandlingskontrakt, om ärendet har förts till marknadsdomstolen genom besvär.

154 §

Påföljder som bestäms av marknadsdomstolen

Ogiltighetspåföljd, påföljdsavgift och förkortning av kontraktperioden kan bestämmas *endast* vid upphandling och koncession som gäller i bilaga E avsedda tjänster och överstiger det nationella tröskelvärdet samt vid annan upphandling som överstiger EU-tröskelvärdet.

Föreslagen lydelse

bilaga E avsedd tjänsteupphandling eller ingått en koncession som överstiger de nationella tröskelvärdena utan en grund som anges i denna lag och om det i ärendet redan har ingåtts ett upphandlingskontrakt, kan Konkurrens- och konsumentverket göra en framställning till marknadsdomstolen om att

150 §

Hur ändringssökande påverkar ingående av ett upphandlingskontrakt

Den upphandlande enheten får inte ingå ett upphandlingskontrakt om en upphandling vars värde uppgår till minst EU-tröskelvärdet, om ärendet har förts till marknadsdomstolen genom besvär.

154 §

Påföljder som bestäms av marknadsdomstolen

Ogiltighetspåföljd, påföljdsavgift och förkortning av kontraktperioden kan bestämmas vid byggtreprenader som *överskrider det nationella tröskelvärdet*, vid upphandling och koncession som gäller i bilaga E avsedda tjänster och överstiger det nationella tröskelvärdet samt vid annan upphandling som överstiger EU-tröskelvärdet.

*Denna lag träder i kraft den 20 .
Lagens 75 § 1 mom. och 125 § 1 mom. träder dock i kraft först den 1 oktober 2026.*

Bestämmelserna i 15 § 2 mom. tillämpas från och med den 1 juli 2027. Det momentet tillämpas dock först från och med den 1 juli 2029 på sådana anknutna enheter vars huvudsakliga syfte är att producera lagstadgade hälso- och sjukvårdstjänster som direkt upprätthåller liv och hälsa eller sådana centraliserade tjänster inom den specialiserade hälso- och sjukvården som

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

anges i hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010), eller informationssystem för produktion av dessa tjänster.

Oberoende av den förutsättning för anlåtande av en anknuten enhet som föreskrivs i 15 § 2 mom. i denna lag får den upphandlande enheten fram till den 30 september 2026 ingå nya tidsbundna avtal som avses i nämnda paragraf med sin anknutna enhet. Giltighetstiden för dessa avtal får vara högst ett år. Om den förutsättning för användning av en anknuten enhet som föreskrivs i 15 § 2 mom. inte uppfylls, får den upphandlande enheten till och med den 30 juni 2027 utnyttja kontrakt som den ingått med sin anknutna enhet före ikraftträdandet av denna lag. Den upphandlande enheten ska säga upp sådana kontrakt så att de upphör senast den nämnda dagen. Om en uppsägning av ett kontrakt skulle ha exceptionellt oskäligen följder eller en uppsägning av ett kontrakt är förenad med betydande ekonomiska risker, kan kontraktet dock av tvingande hänsyn till det allmänna intresset sägas upp så att det upphör senast den 30 juni 2030. Den upphandlande enheten ska senast den 30 september 2026 göra en anmälan om ett sådant kontrakt till Statskontoret. Statskontoret publicerar uppgifter om anmälningar på sin webbplats.

På upphandlingsförfaranden som inletts före denna lags ikraftträdande och som var anhängiga vid ikraftträdandet tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

2.

Lag

om ändring av lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (1398/2016) 2 § 1 och 2 mom., 82 § 1 mom., det inledande stycket i 84 § 1 mom., 84 § 2 och 5 mom. samt 86 § 4–8 mom.,
av dem 86 § 4 mom. sådant det lyder i lag 500/2021, och
fogas till 4 § 1 mom. en ny 35 punkt, till 75 § ett nytt 4 mom. och till 128 § ett nytt 2 mom. som följer:

Gällande lydelse

2 §

Lagens ändamål

Denna lag har till ändamål att effektivisera användningen av allmänna medel, främja innovativ och hållbar upphandling av hög kvalitet och garantera lika möjligheter för företag och andra sammanslutningar att erbjuda varor, tjänster och byggtreprenader vid anbudsförvaranden för offentlig upphandling.

De upphandlande enheterna ska sträva efter att ordna sin upphandling så att den kan genomföras på ett så ekonomiskt, högkvalitativt och systematiskt sätt som möjligt genom att utnyttja befintliga konkurrensförhållanden och med beaktande av miljöaspekter och sociala aspekter. För att minska de administrativa uppgifterna i anslutning till upphandlingen kan de upphandlande enheterna utnyttja ramavtal samt genomföra gemensamma upphandlingar eller utnyttja andra samarbetsmöjligheter vid anbudsförvaranden för offentlig upphandling.

4 §

Definitioner

I denna lag och i bestämmelser som utfärdats med stöd av den avses med

Föreslagen lydelse

2 §

Lagens ändamål

Denna lag har till ändamål att effektivisera användningen av allmänna medel och främja innovativ och *ekologiskt, socialt och ekonomiskt* hållbar upphandling av hög kvalitet. *Lagens ändamål är också att beakta försörjningsberedskapen och säkerhetsaspekterna vid offentlig upphandling* och garantera lika möjligheter för företag och andra sammanslutningar att erbjuda varor, tjänster och byggtreprenader vid anbudsförvaranden för offentlig upphandling.

De upphandlande enheterna ska sträva efter att ordna *och planera sin upphandling* så att den kan genomföras på ett så *kostnadseffektivt* och högkvalitativt sätt som möjligt genom att utnyttja befintliga konkurrensförhållanden. För att minska de administrativa uppgifterna i anslutning till upphandlingen kan de upphandlande enheterna utnyttja ramavtal samt genomföra gemensamma upphandlingar eller utnyttja andra samarbetsmöjligheter vid anbudsförvaranden för offentlig upphandling.

4 §

Definitioner

I denna lag och i bestämmelser som utfärdats med stöd av den avses med

35) **resursenhet** en enhet som är fristående från anbudssökanden eller anbudsgivaren och vars kapacitet anbudssökanden eller anbudsgivaren utnyttjar för att uppfylla de

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

krav som den upphandlande enheten ställer i fråga om ekonomisk och finansiell ställning enligt 85 § eller i fråga om teknisk prestanda och yrkesmässiga kvalifikationer enligt 86 §.

75 §

Beskrivning av föremålet för upphandlingen

Den upphandlande enheten får i beskrivningen av föremålet för upphandlingen ställa sådana villkor avseende säkerhet och beredskap genom vilka det kan säkerställas att en produkt, tjänst eller entreprenad som upphandlas finns tillgänglig, fungerar och kan användas störningsfritt på det sätt som förutsätts i anbudsförfrågan för föremålet för upphandlingen under hela dess livscykel. Upphandlingar som hänför sig till beredskap får konkurrensutsättas villkorligt.

82 §

Uteslutning av underleverantörer

En upphandlande enhet får i enlighet med 85–87 § kontrollera om det föreligger grunder för att utesluta underleverantörer med stöd av 83 eller 84 §. Om en obligatorisk grund för uteslutning gäller i fråga om en underleverantör, ska den upphandlande enheten kräva att anbudsgivaren byter ut underleverantören. Om en frivillig uteslutningsgrund som avses i 81 § i upphandlingslagen gäller i fråga om en underleverantör får den upphandlande enheten kräva att underleverantören byts ut.

84 §

Obligatoriska grunder för uteslutning

Den upphandlande enheten ska genom sitt beslut utesluta en anbudssökande eller anbudsgivare ur anbudsförfarandet, om den

82 §

Byte av underleverantörer

En upphandlande enhet får i enlighet med 85–87 § kontrollera om det föreligger grunder för att utesluta underleverantörer med stöd av 83 eller 84 §. På underleverantören tillämpas då vad som i de nämnda paragraferna föreskrivs om anbudssökande och anbudsgivare. Om en obligatorisk grund för uteslutning gäller i fråga om en underleverantör, ska den upphandlande enheten kräva att anbudsgivaren byter ut underleverantören. Om en frivillig uteslutningsgrund som avses i 81 § i upphandlingslagen gäller i fråga om en underleverantör får den upphandlande enheten kräva att underleverantören byts ut mot en annan underleverantör.

84 §

Obligatoriska grunder för uteslutning

Den upphandlande enheten ska genom sitt beslut utesluta en anbudssökande eller en anbudsgivare ur anbudsförfarandet, om den

Gällande lydelse

fått kännedom om att anbudssökanden eller anbudsgivaren, en ledamot i dess förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan eller en person som är behörig att företräda, fatta beslut om eller kontrollera anbudssökanden eller anbudsgivaren, genom en lagakraftvunnen dom som framgår av straffregistret dömts till straff för något av följande brott:

Föreslagen lydelse

upphandlande enheten fått kännedom om att anbudssökanden eller anbudsgivaren eller dennas underleverantör, en ledamot i dess förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan eller en person som är behörig att företräda, fatta beslut om eller kontrollera anbudssökanden eller anbudsgivaren, genom en lagakraftvunnen dom som framgår av straffregistret dömts till straff för något av följande brott:

Den upphandlande enheten ska genom sitt beslut utesluta en anbudssökande eller anbudsgivare ur anbudsförandet, om den fått kännedom om att en ledamot i anbudssökandens eller anbudsgivarens förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan eller en person som är behörig att företräda, fatta beslut om eller kontrollera anbudssökanden eller anbudsgivaren genom en lagakraftvunnen dom som framgår av straffregistret dömts för grovt bokföringsbrott enligt 30 kap. 9 a § i strafflagen, arbetarskyddsbrott enligt 47 kap. 1 §, arbetstidsbrott enligt 47 kap. 2 §, diskriminering i arbetslivet enligt 47 kap. 3 §, ockerliknande diskriminering i arbetslivet enligt 47 kap. 3 a §, kränkning av arbetstagares organisationsfrihet enligt 47 kap. 5 §, anlitande av utländsk arbetskraft som saknar tillstånd enligt 47 kap. 6 a §, grov miljöförstöring enligt 48 kap. 2 § eller grovt naturskyddsbrott enligt 48 kap. 5 a §.

En anbudssökande eller anbudsgivare får inte uteslutas ur ett anbudsförande, om mer än fem år har förflutit sedan den lagakraftvunna domen för ett brott som avses i 1 eller 3 mom. eller en försummelse som avses i 4 mom. gavs. *En anbudssökande eller anbudsgivare får inte uteslutas ur ett anbudsförande, om mer än tre år har förflutit sedan den lagakraftvunna domen för ett brott som avses i 2 mom. gavs.*

86 §

86 §

Gällande lydelse

Utredning av huruvida grunder för uteslutning föreligger och lämplighetskraven uppfylls

I fråga om de obligatoriska grunder för uteslutning som avses i 84 § ska som bevismedel enligt 1 mom. godkännas ett straffregisterutdrag enligt 6 § 8 mom. och 6 b § i straffregisterlagen (770/1993) eller ett straffregisterutdrag utfärdat av en behörig myndighet i ursprungslandet eller etableringslandet för anbudsgivaren eller en medlem i dess förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan eller en person som utövar representations-, besluts- eller tillsynsmakt. Ett straffregisterutdrag får inte vara äldre än tolv månader. En upphandlande enhet eller anbudsgivare får inte ta en kopia av straffregisterutdraget eller spara det för egen del. Den upphandlande enheten ska när grunderna för uteslutning har utretts förstöra straffregisterutdraget eller återsända det till den person som utdraget gäller. Uppgifter som framgår av straffregistret får inte uppges för andra personer än sådana som nödvändigt behöver dem för att utreda grunderna för uteslutning. Om ovannämnda utdrag eller intyg inte utfärdas i anbudssökandens eller anbudsgivarens etableringsland, ska en försäkran under ed eller högtidlig försäkran enligt lagstiftningen i etableringslandet godtas som bevis i stället för dessa när den avlagts av en representant för anbudssökanden eller anbudsgivaren.

I fråga om 81 § 1 mom. 1, 2 och 4 punkten i upphandlingslagen ska ett intyg som utfärdats av en behörig myndighet godtas som bevis. Om sådana intyg inte utfärdas i anbudssökandens eller anbudsgivarens etableringsland, ska som bevis godtas en försäkran under ed eller högtidlig försäkran enligt etableringslandets lagstiftning godtas som bevis när den avlagts av en representant för anbudssökanden eller anbudsgivaren.

Föreslagen lydelse

Utredning av huruvida grunder för uteslutning föreligger och lämplighetskraven uppfylls

I fråga om de obligatoriska grunder för uteslutning som avses i 84 § i denna lag ska som bevismedel enligt 1 mom. godkännas ett utdrag enligt 6 § 8 mom. och 6 b § i straffregisterlagen (770/1993) eller ett straffregisterutdrag utfärdat av en behörig myndighet i ursprungslandet eller etableringslandet för anbudsgivaren eller *resursenheten* eller dennas underleverantör eller en medlem i dess förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan eller en person som utövar representations-, besluts- eller tillsynsmakt. Ett straffregisterutdrag får inte vara äldre än tolv månader. En upphandlande enhet eller anbudssökande eller anbudsgivare eller *dennas resursenhet* eller underleverantör får inte ta en kopia av straffregisterutdraget eller spara det för egen del. Den upphandlande enheten ska när grunderna för uteslutning har utretts förstöra straffregisterutdraget eller returnera det till den person som utdraget gäller. Uppgifter som framgår av straffregistret får inte uppges för andra personer än sådana som nödvändigt behöver dem för att utreda grunderna för uteslutning. Om ovannämnda utdrag eller intyg inte utfärdas i anbudssökandens eller anbudsgivarens eller *resursenhetens* eller dennas underleverantörs etableringsland, ska i stället för dessa som bevis godtas en försäkran under ed eller högtidlig försäkran enligt lagstiftningen i etableringslandet som avlagts av en representant för anbudssökanden eller anbudsgivaren.

I fråga om 81 § 1 mom. 1, 2 och 4 punkten ska ett intyg utfärdat av en behörig myndighet godkännas som bevis. Om sådana intyg inte utfärdas i anbudssökandens eller anbudsgivarens etableringsland, ska som bevis godtas en försäkran under ed eller högtidlig försäkran enligt etableringslandets lagstiftning som avlagts av en representant för anbudssökanden eller anbudsgivaren *eller dennas resursenhet eller underleverantör*.

Gällande lydelse

Bevis på en anbudssökandes eller anbudsgivares ekonomiska och finansiella ställning kan ges med hjälp av ett eller flera av de dokument som anges i bilaga E. Om en anbudssökande eller anbudsgivare av godtagbara skäl inte kan lämna de dokument som den upphandlande enheten begär, får anbudssökanden eller anbudsgivaren redogöra för sin ekonomiska och finansiella ställning med hjälp av något annat dokument som den upphandlande enheten godtar.

Bevis på en anbudssökandes eller anbudsgivares tekniska kvalifikationer får lämnas i en eller flera av de former som anges i bilaga E, beroende på arten, mängden eller betydelsen av och användningsändamålet för föremålet för upphandlingen.

En upphandlande enhet får inte kräva att anbudsgivare lägger fram bevis för de ändamål som nämns i 1 mom. om den upphandlande enheten kan få tillgång till behövliga intyg, utredningar och övriga uppgifter via en kostnadsfri databas i Finland eller någon annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. En anbudsgivare ska inte vara tvungen att lämna in dokument som bevis, om den upphandlande enheten redan innehar de behövliga, uppdaterade dokumenten.

128 §

Tillämpning av upphandlingslagens bestämmelser om ändringssökande och påföljder

På sökande av ändring i avgöranden enligt denna lag samt på påföljder av ett lagstridigt förfarande tillämpas bestämmelserna om sökande av ändring och påföljder i 16 kap. i upphandlingslagen.

Föreslagen lydelse

Bevis på en anbudssökandes eller anbudsgivares eller *dennas resursenhets eller underleverantörs* ekonomiska och finansiella ställning kan ges med hjälp av ett eller flera av de dokument som anges i bilaga E. Om en anbudssökande eller anbudsgivare eller *dennas underleverantör* eller *resursenhet* av godtagbara skäl inte kan lämna de dokument som den upphandlande enheten begär, får denna redogöra för sin ekonomiska och finansiella ställning med hjälp av något annat dokument som den upphandlande enheten godtar.

Bevis på en anbudssökandes eller anbudsgivares *eller dennas resursenhets eller underleverantörs* tekniska kvalifikationer får lämnas i en eller flera av de former som anges i bilaga E, beroende på arten, mängden eller betydelsen av och användningsändamålet för föremålet för upphandlingen.

En upphandlande enhet får inte kräva att den valda anbudsgivaren *eller dennas resursenhet eller underleverantör* lägger fram bevis för de ändamål som nämns i 1 mom. om den upphandlande enheten kan få tillgång till behövliga intyg, utredningar och övriga uppgifter via en kostnadsfri databas i Finland eller någon annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. En anbudsgivare ska inte vara tvungen att lämna in dokument som bevis, om den upphandlande enheten redan innehar de behövliga, uppdaterade dokumenten.

128 §

Tillämpning av upphandlingslagens bestämmelser om ändringssökande och påföljder

På sökande av ändring i avgöranden enligt denna lag samt på påföljder av ett lagstridigt förfarande tillämpas bestämmelserna om sökande av ändring och påföljder i 16 kap. i upphandlingslagen.

Ett beslut eller annat avgörande av en upphandlande enhet om att ett upphandlingskontrakt inte delas upp i delar med stöd av 75 § kan inte föras till marknadsdomstolen genom besvär.

om ändring av lagen om vattentjänster

I enlighet med riksdagens beslut:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

Allmänna bestämmelser

4 f §

*En anknuten enhets ställning inom
vattentjänster*

På ett sådant vattentjänstverk eller partivattentjänstverk som är en enhet anknuten till den upphandlande enheten enligt lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016) tillämpas inte den i 15 § 2 mom. i den lagen föreskrivna förutsättningen för användning av en anknuten enhet.

Denna lag träder i kraft den 20 .
