

YTTRANDE
Stockholm den 21 februari 2017
Dnr 16/0138

Finansdepartementet
103 33 Stockholm
Fi2016/04014/K

Välfärdsutredningens delbetänkande Ordning och reda i välfärden (SOU 2016:78)

Med tanke på Sieps uppdrag och verksamhet, faller det sig naturligt att Sieps främst ger synpunkter på utredningens analys av huruvida de framlagda förslagen är förenliga med EU:s inre marknadsregler och konkurrensregler. Ett betydelsefullt ställningstagande som görs av utredningen i detta avseende är att grundläggande utbildning enligt skollagen inte är ekonomisk i EU-rättslig mening. Enligt utredningens bedömning saknas därför anledning att pröva regleringens förenlighet med EU-rätten på detta område. Det är mera oklart, menar utredningen, om verksamhet enligt hälso- och sjukvårdslagen (HSL), socialtjänstlagen (SoL) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) ska betraktas som ekonomisk. Det kan också tänkas variera från fall till fall. Uthyrning av asylboenden bedömer dock utredningen helt klart vara ekonomisk verksamhet.

Sieps anser att det är långt ifrån självklart att utbildningsområdet (utbildning enligt skollagen) kan särbehandlas på det sätt som utredningen föreslår och betraktas som en icke-ekonomisk verksamhet som faller utanför EU:s fördrag. Det har förvisso fastställts i EU-domstolens rättspraxis att allmän utbildning som anordnas inom ett nationellt utbildningssystem och finansieras och övervakas av staten kan betraktas som icke-ekonomisk verksamhet. Detta utesluter dock inte att offentliga institutioner kan erbjuda utbildningstjänster som, på grund av sin art, finansieringsstruktur och förekomsten av konkurrerande privata organisationer, ska betraktas som ekonomiska. Svårigheten att avgöra vad som utgör ekonomisk verksamhet på utbildningsområdet sammanhänger dels med rättsutvecklingen vid EU-domstolen som innebär att allt fler verksamheter successivt kvalificeras som ekonomiska, dels den allmänna samhällsutvecklingen i många medlemsstater, inte minst Sverige, som inneburit att offentliga angelägenheter i allt högre utsträckning utförs på marknadsekonomiska villkor av privata utförare. Att tolka EU-domstolens rättspraxis som att skattefinansiering *i sig* innebär att det är fråga om en icke-ekonomisk verksamhet framstår, mot bakgrund av den rättsutveckling som skett, inte som korrekt. Att staten inte är engagerad i ekonomisk verksamhet utesluter inte att privata skolor är det, vilket tvärtom talar för att verksamheten är att kvalificera som ekonomisk.

Mot denna bakgrund framstår det som säkrare att betrakta utbildningsområdet på samma sätt som verksamhet enligt HSL, SoL och LSS. Det bör finnas en beredskap för att verksamheten delvis är att betrakta som ekonomisk.

Utredningen påpekar att på de områden som kan tänkas vara helt eller delvis ekonomiska måste regler, för att vara förenliga med EU:s inre marknadsregler och konkurrensregler, som utgångspunkt vara nödvändiga, utformade på icke-diskriminerande sätt och proportionerliga. Utredningens förslag om tillstånd att motta offentliga medel vilar på tanken att det ska vara öppet för alla former av juridiska personer, även utländska aktörer. Någon diskriminering anses därför inte förekomma. Utredningen bedömer vidare att en reglering av rörelseresultatet tillförsäkrar att resurser används på ett sätt som tydligt bidrar till att upprätthålla ett solidariskt välfärdssystem. Om den idag aktuella ordningen tillåts fortskrida finns risk att viljan att solidariskt finansiera systemet undergrävs. Förekomsten av aktörer som främst drivs av ett stort vinstintresse riskerar också att leda till ökad segregation och risk för att aktörer nedprioriterar sådan kvalitet som är svår att mäta och definiera i syfte att gå med vinst. Vidare finns konstaterade övervinster hos aktörer som är verksamma inom systemet. Sammantaget anser därför utredningen att regleringen är nödvändig. Eftersom andra tänkbara åtgärder inte är tillräckliga för att hantera problemen bedömer utredningen också att regleringen är proportionerlig.

Sieps har ingen anledning att invända mot denna bedömning i stort. Det utredningen föreslår utgör ett val av politisk art, närmare bestämt vilken ekonomisk politik som ska bedrivas inom välfärdssektorn. Den nu föreslagna politiken grundas delvis på s.k. marknadsmisslyckanden där ”marknaden” inte förmått leverera önskade resultat. I ett sådant läge föreligger ett legitimt allmänintresse, vilket gör att EU-rätten inte hindrar Sverige från att ingripa på ett proportionerligt sätt på marknaden, förutsatt att det inte handlar om en marknad som blivit föremål för gemensam EU-rättslig reglering (vilket inte är fallet), samt att företag i andra medlemsstater inte diskrimineras eller ges sämre konkurrensvillkor än de svenska företagen.

Sieps ser slutligen inga hinder för att upphandlingsreglerna, såsom föreslås av utredningen, görs mer flexibla, i synnerhet då det handlar om kontraktsvärden under tröskelvärdena i EU:s direktiv och i fråga om kontrakt som inte har ett bestämt gränsöverskridande intresse. Intrycket av EU-domstolens rättspraxis har hittills varit att även tämligen oansenliga belopp kan nå upp till ett bestämt gränsöverskridande intresse och att detta undantag från de primärrättsliga kraven på upphandlingsförfaranden därför är av begränsat intresse. EU-domstolen förklarade dock den 6 oktober 2016 i mål C- 318/15, Tecnoedi Costruzioni, att ett kontraktsvärde vid en byggtreprenad på 1 158 899,97 euro inte föreföll ha ett bestämt gränsöverskridande intresse. Domstolen menade att en byggtreprenadupphandling till ett värde som inte ens uppgår till en fjärdedel av det unionsrättsliga tröskelvärdet och som ska utföras 200 kilometer från gränsen till en annan medlemsstat inte kunde anses uppvisa ett bestämt gränsöverträdande intresse enbart av det skälet att ett visst antal anbud har lämnats av företag i berörd medlemsstat och som finns på ett betydande avstånd från den plats där entreprenaden ska utföras. Detta förhållande var nämligen klart otillräckligt och kunde

Sieps är en statlig myndighet som tar fram forskningsbaserade analyser i europapolitiska frågor. Målgruppen är i första hand svenska beslutsfattare på olika nivåer. Arbetet sker i samarbete med svenska och internationella forskare.

under alla omständigheter inte vara den enda omständighet som skulle beaktas, eftersom de potentiella anbudsgivarna från andra medlemsstater kunde förväntas stå inför ytterligare krav och kostnader för att bl.a. uppfylla skyldigheten att anpassa sig till de rättsliga och administrativa regler som gäller i den medlemsstat där arbetet ska utföras samt för att tillgodose språkliga krav.

EU-domstolen tycks alltså benägen att sätta en tydligare och högre gräns för upphandlingsskyldigheten än som hittills har kunnat konstateras.

I detta ärende har direktör Eva Sjögren beslutat. Jörgen Hettne har varit föredragande.



Eva Sjögren,
Direktör, Sieps