

Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á l. nr. 84/2007, um opinber innkaup.

Frá viðskiptanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Almar Guðmundsson og Pál Rúnar Mikael Kristjánsson frá Félagi atvinnurekenda, Egil Tryggvason, Harald Steinþórsson og Hafstein B. Hafsteinsson frá fjármálaráðuneyti, Bessa H. Jóhannesson, Guðbjörgu Alfreðsdóttur og Jakob Fal Garðarsson frá Frumtökum, Björn Zoëga og Ólaf Baldursson frá Landspítala, Aðalheiði Pálmadóttur, Aðalstein Jens Loftsson og Ólaf Ólafsson frá Lyfjafræðingafélagi Íslands, Guðmund Inga Guðmundsson og Júlíus S. Ólafsson frá Ríkiskaupum, Hildi Leifsdóttur og Pál Gunnar Pálsson frá Samkeppniseftirlitinu, Halldór Árnason frá Samtökum atvinnulífsins, Árna Jóhannsson og Sigurð B. Halldórsson frá Samtökum iðnaðarins, Ólaf Reyni Guðmundsson frá Samtökum verslunar og þjónustu, Jóhann M. Lenharðsson frá Lyfjastofnun, Bjarna Arthúrssón, Einar Magnússon og Gunnar Alexander Ólafsson frá velferðaráðuneyti og Finn Oddsson frá Viðskiptaráði Íslands. Nefndinni bárust umsagnir um málið frá Félagi atvinnurekenda, fjárlaganefnd, Frumtökum, heilbrigðisnefnd, Landspítala, Lyfjafræðingafélagi Íslands, Lyfjastofnun, Ríkisendurskoðun, Ríkiskaupum, Samkeppniseftirlitinu, Samtökum atvinnulífsins og Samtökum iðnaðarins, Seðlabanka Íslands, Samtökum verslunar og þjónustu, tollstjóranum í Reykjavík, Vegagerðinni og Viðskiptaráði Íslands.

Í 1. gr. frumvarpsins er lagt til að við lög um opinber innkaup bættist ný grein sem veiti miðlægri innkaupastofnun heimild til að bjóða út innkaup í öðru ríki Evrópska efnahagssvæðisins. Gert er ráð fyrir því að heimild til þess verði veitt fyrir hvert útboð fyrir sig að undangenginni rökstuddri beiðni viðkomandi stofnunar. Þau skilyrði þurfa að vera uppfyllt að reglur Evrópska efnahagssvæðisins um opinber innkaup hafi verið tekin upp í landsrétt þess ríkis sem útboðið fer fram í og að ástæða sé til að ætla að innkaup í viðkomandi ríki muni þjóna hagkvæmni, virkri samkeppni eða öðrum lögmætum sjónarmiðum. Í 2. másl. 1. gr. er mælt fyrir um að lög viðkomandi ríkis gildi um innkaup samkvæmt greininni. Fram kom við umfjöllun um málið að það væri einkum tvennt í gildandi lögum sem torveldaði útboð í öðrum ríkjum: annars vegar ákvæði laganna um málskot til kæruneftar skv. XIV. kafla laganna og hins vegar 69. gr. þeirra um að bjóðendum skuli heimilt að vera viðstaddir opnun tilboða.

Gert er ráð fyrir því að þrír aðilar þurfi að vera einhuga um að heimildinni verði beitt. Í fyrsta lagi kaupandinn sem óskar eftir því við Ríkiskaup að útboð fari fram með þeim hætti sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu. Þá þurfa Ríkiskaup að vera sammála mati kaupandans og skulu rökstyðja ósk um beitingu heimildarinnar til fjármálaráðherra. Að lokum þarf fjármálaráðherra að veita heimild til að útboð fari fram í öðru ríki á Evrópska efnahagssvæðinu.

Frumvarpinu er ætlað að veita heimild sem beitt yrði í undantekningartilvikum þegar erfíðlega reynist að fá samkeppnishæft verð, t.d. vegna skorts á samkeppni eða vegna þess að íslenski markaðurinn er of lítill til að viðunandi boð berist, jafnvel þótt auglýst hafi verið

á Evrópska efnahagssvæðinu. Líklega yrði beiðni um að heimildinni verði beitt oft rökstudd með því að ásætlanlegur árangur hafi ekki náðst í hefðbundnu útboði en einnig var bent á fyrir nefndinni að það kæmi einatt upp að engin tilboð bærust í tiltekna vöru sem boðin hefði verið út.

Fram kom við umfjöllun um málið í nefndinni að forsaga þess væri sú að Landspítali og heilbrigðisráðuneyti (nú velferðarráðuneyti) hefðu kannað möguleika á þátttöku í sameiginlegum útboðum með systurstofnunum á Norðurlöndunum, einkum norskum. Ástæðan er sú að í sumum tilfellum hefur það verð sem spítalanum hefur boðist í útboðum á lyfjum verið óvilðunandi þrátt fyrir að í flestum tilvikum hafi útboð skilað góðum árangri og verð verið hagstætt. Bent var á við umfjöllun um málið að fáar tegundir lyfja gætu valdið miklum kostnaði og að einatt bærist aðeins eitt eða ekkert tilboð þegar lyf væru boðin út. Einnig kom fram að í Danmörku hefði verið rætt um að fara í samstarf við aðila í Noregi um innkaup á lyfjum. Innan viðskiptanefndar kom fram vilji til að mæta þessum sjónarmiðum Landspítalans enda gæti breytingin aukið möguleika spítalans til þess að fá hagstætt verð á lyfjum.

Nokkrir umsagnaraðila lýstu áhyggjum af áhrifum frumvarpsins á lyfjamarkað hér á landi náði það fram að ganga óbreytt. Nefndin áréttar að markmið frumvarpsins er fyrst og fremst að auka samkeppni og ná fram hagstæðum innkaupsverðum frá erlendum framleiðendum án þess að hafa í för með sér umfangsmiklar breytingar fyrir innlenda umboðsaðila eða innlend fyrirtæki.

Við umfjöllun um málið í nefndinni var bent á að samkvæmt lyfjalögum þarf markaðsleyfi frá Lyfjastofnun til að flytja lyf til landsins, selja þau eða afhenda. Samkvæmt sömu lögum þarf leyfi Lyfjastofnunar til innflutnings lyfja í heildsölu. Nefndin bendir á að með frumvarpinu eru ekki lagðar til breytingar á lyfjalögum en markmið þeirra er meðal annars að tryggja framboð lyfja hér á landi.

Rétt er að benda á að samkvæmt frumvarpinu er umrædd heimild ekki einskorðuð við útboð á lyfjum og heilbrigðisvörum. Fram kom við meðferð málsins að aðrar vörur sem til greina komi að beita heimildinni um væru t.d. útvörp fyrir flugvélar, öryggisbúnaður eða sérhannaðir bílar fyrir lögreglu.

Nefndin leggur til nokkrar breytingar á 1. gr. frumvarpsins: Nefndin leggur til viðbót í 1. másl. þess efnis að einnig verði heimilt að gerast aðili að útboðum samtaka eða fulltrúa erlendra kaupenda en með því móti eru taldir meiri möguleikar á samstarfi um innkaup fyrir heilbrigðisstofnanir.

Í 3. másl. greinarinnar koma fram tvö skilyrði sem þarf að uppfylla til að útboð fari fram með þeim hætti sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu. Annars vegar að reglur Evrópska efnahagssvæðisins um opinber innkaup hafi verið leiddar í lög viðkomandi ríkis. Hins vegar að ástæða sé til að ætla að innkaup í ríkinu muni þjóna hagkvæmni, virkri samkeppni eða öðrum lögmætum sjónarmiðum við opinber innkaup. Af þessu orðalagi má draga þá ályktun að beita megi heimildinni jafnvel þótt innkaup séu hvorki talin þjóna hagkvæmni né virkri samkeppni svo fremi að þau þjóni öðrum lögmætum sjónarmiðum við opinber innkaup. Með „öðrum lögmætum sjónarmiðum við opinber innkaup“ er átt við almennar reglur II. kafla laganna og lögmætisreglu stjórnsýsluréttarins. Lagðar eru til tvenns konar breytingar til að styrkja sjónarmið um virka samkeppni. Í fyrsta lagi er lögð til orðalagsbreyting á síðara skilyrði 3. másl. í þeim tilgangi að gefa sjónarmiðum um hagkvæmni og virka samkeppni aukið vægi. Lagt er til að síðara skilyrðið orðist þannig að ástæða sé til að ætla að innkaup í ríkinu þjóni hagkvæmni eða virkri samkeppni og öðrum lögmætum sjónarmiðum við opinber innkaup. Í öðru lagi er lagt til að við greinina bætist nýr málsliður. Í 2. másl. 1. gr. er kveðið á um að innkaupastofnun leggi fram rökstudda beiðni um að útboð fari fram með þeim hætti sem

frumvarpið kveður á um. Lagt er til að við bætist nýr málsliður þess efnis að með beiðni innkaupastofnunar skuli fylgja mat á því hvort telja megi að viðunandi boð fáið með útboði á Íslandi. Þar gæti stofnunin meðal annars lýst því hversu stór viðkomandi markaður sé hér á landi og hvernig samkeppnisumhverfi sé háttað á honum.

Lagt er til að við frumvarpið bætist ný grein þar sem lagt er til að tilvísun í 7. gr. laganna verði lagfærð. Tilefnið er dómur Hæstaréttar í máli nr. 714/2009 frá 2. desember 2010 þar sem Hæstiréttur komst að þeirri niðurstöðu að Orkuveita Reykjavíkur hefði ekki brotið gegn útboðsskyldu með ráðstöfunum sínum. Í málinu kom 7. gr. laganna til skoðunar. Í 1. mgr. hennar er mælt fyrir um að lögin taki ekki til samninga sem eru undanþegnir svokallaðri veitutilskipun, þ.e. tilskipun 2004/17/EB. Í 2. mgr. kemur fram að ákvæði XIV. (kærunefnd) og XV. kafla (gildi samninga og skaðabætur) gildi um samninga sem kaupendur samkvæmt veitutilskipuninni geri vegna reksturs starfsemi sinnar. Í 3. mgr. er mælt fyrir um að með reglugerð skuli ráðherra mæla fyrir um innkaup þeirra aðila sem greinir í 1. mgr. Sú reglugerð er nr. 755/2007. Hæstiréttur taldi reglugerðina ekki taka til útboðsins í málinu þar sem tilvísun 3. mgr. væri til 1. mgr. en ekki 2. mgr.

Þá er lagt til að við frumvarpið bætist ákvæði til bráðabirgða þess efnis að lögin verði endurskoðuð innan fimm ára. Í umsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins um frumvarpið kemur fram að ekki sé hægt að sjá fyrir í hve miklum mæli frumvarpið dragi úr útgjöldum verði það að lögum. Meðal annars með hliðsjón af því að ekki er fullvíst hversu miklir fjármunir muni sparast telur nefndin eðlilegt að lögfesta ákvæði um endurskoðun innan fimm ára.

Sigurður Kári Kristjánsson, Eygló Harðardóttir og Skúli Helgason voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með framangreindum breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 9. maí 2011.

Álfheiður Ingadóttir,
form., frsm.

Magnús Orri Schram.

Guðlaugur Þór Þórðarson.

Valgerður Bjarnadóttir.

Björn Valur Gíslason.

Margrét Tryggvadóttir.