

Europeiska kommissionen
DG GROW C.2

Yttrande med anledning av Europeiska kommissionens översyn av upphandlingsdirektiven

Konkurrensverket är Sveriges tillsynsmyndighet för konkurrensreglerna och upphandlingslagarna. Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna. Konkurrensverket har i ett tidigare yttrande välkomnat den översyn som görs av upphandlingsdirektiven och vill härmed fortsätta att bidra till arbetet utifrån de aspekter som följer av Konkurrensverkets ansvarsområden.

Regelförenkling

Konkurrensverket instämmer med EU-kommissionens uppfattning i dess utvärdering om att upphandlingsreglerna kan förenklas och att detta bör vara ett fokusområde inom ramen för den pågående översynen av upphandlingsregelverket.

En viktig del i förenkling är att göra reglerna tydliga så att inte mycket tid och resurser i onödan går åt till att tolka vad som avses. Otydliga regler ökar den administrativa bördan för samtliga aktörer och riskerar att försena upphandlingar av varor och tjänster av vikt för samhället genom ökat antal överprövningar när oklarheterna behöver lösas genom domstolsprocesser. De kan även bidra till att offentliga affärer blir dyrare än nödvändigt för upphandlande organisationer.

De offentliga affärerna behöver vara attraktiva för leverantörerna för att upphandlande organisationer ska kunna dra nytta av konkurrensen mellan anbudsgivare. Otydliga regler och för stränga krav försvårar dock för framförallt små och medelstora företag att delta i offentlig upphandling och riskerar att leda till färre anbudsgivare än vad som annars vore fallet. Små och medelstora företag behövs i offentlig upphandling för att öka konkurrensen om pris och kvalitet i enskilda upphandlingar och för marknadsdynamiken. Små och medelstora företag kan bidra till innovation och produktutveckling både genom sin egen



verksamhet och genom att konkurrera med etablerade företag, vilket stärker EU:s konkurrenskraft. Fler företag behövs för att skapa värden och arbetstillfällen i medlemsstaterna och inom hela EU. Konkurrensperspektivet är därför genomgående ett viktigt fokusområde i samband med översynen.

Konkurrensverket har uppmärksammat att undantagsreglerna från annonseringsskyldigheten ofta uppfattas som komplexa av upphandlande organisationer. Detta får till följd att undantagen ibland tillämpas på ett felaktigt sätt vilket leder till otillåtna direktupphandlingar, eller att osäkerhet om undantagens tillämplighet gör att de inte alltid utnyttjas till fullo. Exempel på frågor som Konkurrensverket granskat har gällt upphandlande organisationers tillämpning av undantaget för tekniska skäl, hyresundantaget och el-undantaget. Andra exempel på bestämmelser som aktualiserats i tillsynen är undantaget för intern upphandling och reglerna för ändring av avtal.

Konkurrensverket vill i sammanhanget framhålla att förenkling och tydlighet inte nödvändigtvis behöver innebära färre regler.

Regleringsform

Frågan har uppkommit i andra sammanhang om EU:s upphandlingsregelverk bör regleras i direktiv eller förordning.¹ För att avgöra om det mest ändamålsenliga sättet att uppnå förenkling är att ersätta upphandlingsdirektiven med en eller flera förordningar eller att ändra specifika artiklar i direktiven, eventuellt i kombination med vägledningar eller andra dokument som ökar tydligheten på EU-nivå, behöver det göras en samlad bedömning av all den information som framkommer i översynen. Konkurrensverket kan i nuläget konstatera att det finns för- och nackdelar med såväl direktiv som förordningar när det gäller regelförenkling. Exempel på nackdelar med direktiv som Konkurrensverket uppmärksammat i tillsynen av offentlig upphandling är att en bestämmelse i ett direktiv kan bli felaktigt genomförd i nationell rätt, eller att EU-domstolens rättspraxis inte alltid blir helt relevant i samtliga medlemsländer när en direktivbestämmelse genomförts på olika sätt i olika medlemsstater.

En nackdel med förordningar å andra sidan är att de inte ger förutsättningar att anpassa genomförandet utifrån hur den offentliga verksamheten organiseras i en medlemsstat. Offentlig upphandling är mycket nära kopplad till hur en medlemsstat väljer att organisera den offentliga verksamheten. Att reglera offentlig upphandling i en eller flera förordningar kan medföra att medlemsstatens möjlighet att bestämma över hur den offentliga verksamheten ska organiseras kan komma att inskränkas i onödan.

Upphandlingsregelverket är mycket detaljerat, vilket väcker frågan om det på ett ändamålsenligt sätt kan regleras i förordningar. Som tillsynsmyndighet för

¹ Exempelvis har frågan diskuterats inom EU:s nätverk för prövningsorgan i första instans.



konkurrensfrågor har Konkurrensverket å andra sidan erfarenhet av att tillämpa EU:s konkurrensrättsliga bestämmelser, vilka i första hand fastställs i fördragsbestämmelser och förordningar och kompletteras med olika typer av instrument på EU-nivå och nationellt såsom riktlinjer, genomförandeakter och tillkännagivanden. Enligt Konkurrensverket har en sådan kombination av rättsinstrument skapat ett flexibelt regelverk som kan uppdateras och anpassas efter rättsutvecklingen utan att behöva göra ändringar i de grundläggande fördragsbestämmelserna.

Konkurrensverket vill dock betona att valet av regleringsform bör utgå från att det ska vara så enkelt som möjligt för upphandlande organisationer och leverantörer att tillämpa regelverket.

Digitalisering och öppenhet

Konkurrensverket anser att det är viktigt att översynen åtgärdar dataluckorna och kvalitetsproblemen på EU och nationell nivå som identifierades under utvärderingsfasen.² Det är även angeläget att man inom ramen för översynen säkerställer att nationella konkurrensmyndigheter, tillsynsmyndigheter för offentlig upphandling och andra berörda tillsynsmyndigheter inom EU får direkt och permanent tillgång till kvalitativa upphandlingsdata.

Konkurrensverket har tidigare konstaterat att en digitaliserad inköpsprocess skulle ha flera fördelar för samhället i stort. Inte minst skulle det kunna öka effektiviteten, transparensen och spårbarheten samt bidra till bättre möjligheter till kontroll och uppföljning. Det skulle i sin tur kunna leda till stora besparingar. Konkurrensverket har därför påtalat såväl behovet av en nationell annonsdatabas för offentliga upphandlingar som av en ökad satsning på standardisering och digitalisering av den offentliga inköpsprocessen,³ både vid offentliga upphandlingar och andra inköp. Konkurrensverket är positivt till förslagen i enkäten som går i denna riktning, inklusive en utveckling där ekonomiska aktörer kan använda vilken kompatibel tjänst som helst för att delta i offentliga upphandlingar. Däremot ser Konkurrensverket stora utmaningar i förslagen som handlar om att skapa ett obligatoriskt gemensamt europeiskt upphandlingsverktyg som ska fungera för alla offentliga upphandlingar i alla medlemsstater och som ska användas av såväl de upphandlande organisationerna som de ekonomiska aktörer som vill delta i offentliga upphandlingar.

Tillgång till kvalitativa upphandlingsdata är av stor vikt för tillsyn av att offentliga upphandlingar genomförs enligt de bestämmelser som finns i EU:s upphandlingsdirektiv och i nationella bestämmelser. Det är också av vikt för att t.ex. motverka korruption vid offentlig upphandling.

² SWD (2025)332, Evaluation of Directive 2014/23/EU on Concessions, Directive 2014/24/EU on Public Procurement and Directive 2014/25/EU on Utilities s. 43.

³ Konkurrensverket, *Nya grindvaktsfunktioner i LOV*, rapport 2025:8 s. 188.



I enkätens avsnitt *Sociala hänsyn vid offentlig upphandling* lyfts frågan om "Meddelanden om kontraktets slutförande" ska införas, så att offentliga upphandlare får möjlighet att flagga problem med efterlevnaden av arbets- och sociallagstiftningen. Under 2025 hade Konkurrensverket ett uppdrag från regeringen att lämna förslag som ska förbättra konkurrensen med kvalitet i offentliga upphandlingar. I rapporteringen av uppdraget⁴ konstaterade Konkurrensverket att ett register över genomförda kontrakt, som baseras på annonsering av genomförda kontrakt, skulle innebära en administrativ börda som överstiger nyttan jämfört med ett register över kontrakt där leverantören visat på allvarliga eller ihållande brister.⁵ Därför förordade Konkurrensverket ett register över kontrakt som lett till påföljder på grund av att leverantören visat allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av något väsentligt krav i kontraktet enligt den nationella bestämmelse som genomför artikel 57.4 (g) i direktivet.⁶ Detta skulle underlätta för upphandlande organisationer att ta reda på när grund för uteslutning föreligger till följd av förhållanden i andra upphandlande organisationers upphandlingar, vilket i sin tur innebär att konsekvenserna för en leverantör som visat allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av ett kontrakt blir större.⁷ Ett av skälen till att den administrativa bördan översteg nyttan med en generell annonsering av samtliga slutförda kontrakt är hur efterannonsering fungerar i dag då uppgifter i mycket låg grad kan återanvändas på ett automatiserat sätt, vilket medför en omfattande administrativ börda för upphandlande organisationer vid efterannonsering. Att då införa en skyldighet att annonsera utfallet av kontrakt som fullgjorts utan problem medför en oproportionerlig administrativ börda för de upphandlande organisationerna. Med det sagt kan det också konstateras att med en verklig digitalisering av offentliga inköp där uppgifter om avslutade kontrakt sammanställs och tillgängliggörs genom ett automatiserat förfarande skulle läget vara annorlunda.

Som kommissionen påpekar i sin utvärdering är analysen av upphandlingsdata även viktig för konkurrenstillsyn, bland annat som ett verktyg för att upptäcka misstänkta anbudskarteller. Vikten av tillgång till data lyfts även i OECD:s rådsrekommendation för förhindrande av anbudskarteller i offentlig upphandling. I rådsrekommendationen anges att man bör ha tillförlitliga och omfattande upphandlingsdatabaser som är enhetliga för samtliga upphandlande organisationer, täcker alla steg i upphandlingsprocessen, inkluderar data om alla anbud (oavsett om de tilldelats kontrakt eller inte) och kontrakt (inklusive ändringar och underleverantörsavtal) samt viktiga variabler. Databaserna ska vara tillgängliga för

⁴ Konkurrensverket, *Metoder för att beakta kvalitet i offentliga kontrakt*, Rapport 2025:7.

<https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/metoder-for-att-beakta-kvalitet-i-offentliga-kontrakt/>.

⁵ Konkurrensverket, Rapport 2025:7, avsnitt 7.2.2 *Ett register med uppgifter om genomförda kontrakt* s. 100 f.

⁶ 13 kap. 3 § 5 lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), motsvarande artikel 57.4 (g) Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.

⁷ Konkurrensverket, Rapport 2025:7, kapitel 6 *Konkurrensverkets förslag på register över kontrakt där leverantörer visat allvarliga eller ihållande brister* s. 81–94.



bland annat upphandlare och relevanta brottsbekämpande myndigheter inklusive konkurrensmyndigheter.⁸

Konkurrensverket har erfarenhet av nackdelarna med att upphandlingsdata inte är tillgängliga. För cirka tolv år sedan började Konkurrensverket att arbeta aktivt med att analysera upphandlingsdata för att upptäcka prissamordning eller andra former av otillåtna anbudssamarbeten mellan företag. Analysmetoderna, som syftar till att upptäcka mönster i anbud som bättre överensstämmer med vad som förväntas när företag har samordnat sig än vad utfallet vore vid konkurrens, benämns ofta kartellscreening. På motsvarande sätt som vissa mönster ger indikationer på karteller kan andra mönster vara indikationer på korruption. Härvid kan noteras att det finns en aktiv forskning som syftar till att förfinas metoderna för att hitta korruptionsmönster i upphandlingsdata.⁹ Tillgången till upphandlingsdata samt omfattningen och kvaliteten på sådana data är avgörande för att metoderna ska kunna tillämpas effektivt och ge tillförlitliga resultat. Arbetet i Sverige har dock väsentligt hämmats av att Konkurrensverket saknar tillgång till heltäckande upphandlingsdata av tillfredställande kvalitet. Även i OECD:s Integrity review of Sweden noterades att tillsynsmyndigheter som Konkurrensverket inte har access till upphandlingsdata vilket hindrar ett effektivt utförande av tillsynsuppgifterna.¹⁰

Konkurrensverket har föreslagit att Sverige, i likhet med vissa andra EU medlemsstater, bör införa en nationell upphandlingsdatabas som omfattar samtliga offentliga upphandlingar oavsett om de omfattas av upphandlingsdirektiven eller inte. Att berörda aktörer får tillgång till kvalitativa upphandlingsdata är dock en viktig fråga även inom ramen för översynen av EU-direktiven.

Att anpassa politiken för offentlig upphandling till EU:s strategiska politik och mål

Av inbjudan att lämna synpunkter i samband med konsekvensbedömningen framgår att översynen har till syfte att anpassa politiken för offentlig upphandling till EU:s strategiska politiska mål, särskilt när det gäller miljö, socialpolitik och innovation.

På ett övergripande plan anser Konkurrensverket att i en omvärld som förändrats mycket sedan de nuvarande direktiven beslutades är det viktigt att arbetet med att revidera EU:s upphandlingsregler beaktar de utmaningar som samhället står

⁸ OECD, Recommendation of the Council on Fighting Bid Rigging in Public Procurement, OECD/LEGAL/0396, adopted 17/07/2012 amended 08/06/2023. (<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0396>)

⁹ Se bl.a. Wittberg & Fazekas (2023), *Firm performance, imperfect competition, and corruption risks in procurement: evidence from Swedish municipalities*, Public Choice 197, 227–251, Nieto et al. (2023), *Governance Risk Assessment System (GRAS): Advanced Data Analytics for Detecting Fraud, Corruption, and Collusion in Public Expenditures* och Poltoratskaia & Fazekas (2023), *Data Analytics for Anti-Corruption in Public Procurement*.

¹⁰ OECD (2025), OECD Integrity Review of Sweden, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/648d3988-en>.



inför i dag och i framtiden. Konkurrensverket ser exempelvis positivt på att ge upphandlande organisationer förutsättningar att utifrån de förhållanden som gäller vid en given upphandling ställa krav på kvalitet, hållbarhet, sociala klausuler, innovation, resiliens eller säkerhet utformade i enlighet med de upphandlingsrättsliga principerna. Däremot bör regelverket så långt som möjligt inte föreskriva detta genom generella krav och villkor eller otydliga regleringar. Konkurrensverket ser även potentiellt konkurrenshämmande effekter om sådana krav blir för högt ställda och därför leder till färre anbud, samtidigt som det kan vara positivt för konkurrensen om kraven harmoniseras inom unionen.

Bästa förhållande pris/kvalitet

Kontrakt som tilldelas med lägsta pris som grund behöver inte nödvändigtvis innebära att kvaliteten blir sämre. Att beakta kvalitetskrav i utvärderingsfasen innebär alltid en avvägning mellan priset och kvaliteten. I vissa sammanhang kan det vara mer lämpligt att ställa omfattande krav som det inte kan göras avkall på i kvalificeringsfasen och sedan utvärdera utifrån priset på den ställda kravnivån i stället för att göra nivån på kvaliteten beroende av en avvägning mellan priset och kvaliteten.

Enligt Konkurrensverkets mening är det viktigaste för att säkerställa kvalitet inte själva valet av tilldelningsgrunden i sig utan att de krav som ställs är relevanta, utformade i enlighet med de upphandlingsrättsliga principerna och att de går att både bedöma i tilldelningsfasen och följa upp under avtalets löptid.

Upphandlingar som genomförs med tilldelningsgrunden lägsta pris kan, om de genomförs rätt, säkerställa hög kvalitet och således utgöra en välfungerande tilldelningsform.¹¹ Därför anser Konkurrensverket att en på EU-nivå reglerad skyldighet att alltid göra en viktning mellan pris och kvalitet, liksom en EU-reglering av viktningen mellan pris och kvalitet i utvärderingsmodellen, är olämplig. De upphandlande organisationerna bör även enligt den nya regleringen ha möjlighet att välja om kvalitetskraven är sådana att de kan vägas mot pris eller om de är av sådan vikt att de i stället ska ställas i kvalificeringsfasen för att sedan utvärdera anbuden enbart utifrån pris.

Konkurrensverket anser emellertid att översynen av upphandlingsdirektiven bör ge upphandlande organisationer bättre förutsättningar att beakta kvalitet i offentliga upphandlingar. Exempelvis saknas det tillräckliga möjligheter att premiera god kvalitet i tidigare kontrakt, på så sätt att leverantörer som presterat bra i tidigare kontrakt inte får någon fördel vid tilldelning av nya kontrakt. Sådana möjligheter begränsas av den nuvarande utformningen av upphandlingsdirektiven och de grundläggande principerna. Som nämns ovan har Konkurrensverket i en rapport till regeringen belyst problematiken med att mäta

¹¹ Konkurrensverket har tidigare berört frågan i rapporten 2016:4 *Upphandling enligt lägsta pris behöver inte ge sämre kvalitet*.



kvalitet i tidigare upphandlingar då det också är ett viktigt verktyg för att kunna utesluta oseriösa leverantörer.¹²

Konkurrensverket har också erfarenhet av att upphandlande organisationer av olika skäl brister i sin avtalsuppföljning. Avtalsuppföljning är av grundläggande betydelse för att upphandlande organisationer ska få den kvalitet i sina leveranser som de betalar för. Genom att systematiskt följa upp upphandlade kontrakt och ramavtal kan upphandlande organisationer bland annat kontrollera om deras leverantörer uppfyller villkoren i avtalen, och därmed att skattemedlen används på ett effektivt sätt. En systematisk uppföljning av avtal bidrar också till att minska risken för otillbörlig påverkan inom ramen för upphandlingsprocessen samt till att öka möjligheterna att förhindra och upptäcka oegentligheter som bland annat kan handla om korruption under kontraktstiden. Vid den fortsatta översynen av direktiven bör det övervägas om incitamenten till avtalsuppföljning kan stärkas. I sin yttersta form skulle detta kunna innebära ett uttryckligt krav på uppföljning av avtal i sin helhet eller avseende vissa delar. Konkurrensverket ser positivt på att stärka kraven på avtalsuppföljning i reglering.

Motverkande av oseriösa och kriminella aktörer

Konkurrensverket anser att upphandlande organisationer bör ges bättre verktyg för att motverka att oseriösa och kriminella aktörer tilldelas offentliga kontrakt. Till exempel kan direktivens regler om onormalt låga anbud behöva ses över. Att det förekommer oseriösa och kriminella aktörer i den offentliga affären har blivit mer uppmärksammat under den senaste tiden, liksom att det delvis saknas verktyg för att hantera det. Det finns en samstämmig uppfattning om att exempelvis bestämmelserna om onormalt låga anbud inte är ändamålsenligt utformade. Inom ramen för översynen bör det också tydliggöras hur nyttjandet av underleverantörer kan regleras.

Ett annat exempel är utformningen av uteslutningsgrunderna i upphandlingsdirektiven. Att det finns en uppräkningsgrunder som ska tillämpas är i grunden bra då det sätter en gemensam lägstanivå för att få teckna kontrakt med det offentliga. Det kan dock finnas skäl att se över bestämmelserna för att göra dem mer lättförståeliga för enskilda upphandlare som ska tillämpa dem. Vidare bör det övervägas om det finns andra situationer som bör täckas av regleringen, till exempel obligatorisk uteslutning på grund av bedrägeri riktat mot en medlemsstats medel och inte bara som i dag mot EU-medel. Att det finns en uppräkningsgrunder som får tillämpas är också i grunden bra då det visar på situationer när det alltid är tillåtet att utesluta leverantörer. Men att uppräkningsgrunderna är uttömmande försvårar möjligheten att utesluta kriminella aktörer då de upphandlande organisationerna inte kan anpassa kravställningen

¹² Konkurrensverket, *Metoder för att beakta kvalitet i offentliga kontrakt*, Rapport 2025:7.

<https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/metoder-for-att-beakta-kvalitet-i-offentliga-kontrakt/>.



på anbudsgivarna utifrån hur situationen och marknaden ser ut där upphandlingen ska genomföras.

På det icke direktivstyrda området i Sverige har det införts en möjlighet att utforma frivilliga uteslutningsgrunder utifrån situationen och riskbedömningen i den aktuella upphandlingen, förutsatt att de upphandlingsrättsliga principerna följs. Det kan finnas anledning att överväga en motsvarande utformning på det direktivstyrda området.

Exempel på uteslutningsgrunder som kan vara relevanta men som i dag inte kan användas på det direktivstyrda området på grund av att uppräknningen av uteslutningsgrunder är uttömmande finns i Konkurrensverkets förslag på ändringar av uteslutningsgrunderna i den nationella regleringen av auktorisationssystem inom hälso- och sjukvård samt omsorg.¹³ Där föreslogs bland annat att

- en sökande får uteslutas om myndigheten kan visa att den sökande har gjort sig skyldig till brott eller annat missförhållande utanför yrkesutövningen som gör att den sökandes redbarhet allvarligt kan ifrågasättas för den aktuella upphandlingen.
- en sökande får uteslutas om myndigheten kan visa att den sökande har visat allvarliga eller ihållande brister i fullgörandet av något väsentligt krav i ett tidigare kontrakt.
- vid bedömningen av om det föreligger grund för uteslutning får personkretsen vidgas till att även omfatta personer med avgörande ansvar för fullgörandet av kontraktet samt annan juridisk person med koppling till anbudsgivaren.
- den upphandlande organisationen får begära in uppgifter från den sökande om dennes tidigare kontrakt, såväl pågående kontrakt som kontrakt som avslutats de senaste tre åren.
- om den upphandlande organisationen har skäl att misstänka att en sökande inte uppfyller förutsättningarna för godkännande ska myndigheten genomföra en fördjupad granskning som ska dokumenteras.

Undantag från uteslutning för leverantörer som beviljats eftergift i konkurrensrättsliga ärenden

Konkurrensverket anser att man inom ramen för översynen bör införa bestämmelser som klargör i vilka fall ett företag som beviljats eftergift inom ramen för konkurrensrättsliga utredningar kan undantas från uteslutning ur offentliga upphandlingar.

¹³ Konkurrensverket, *Nya grindvaktssystem i LOV*, rapport 2025:8 s. 32–34.



Eftergiftsprogram är ett centralt verktyg i kommissionens och de nationella konkurrensmyndigheternas arbete med att bekämpa konkurrensbegränsande samarbeten. Det är viktigt för eftergiftsprogrammens genomslag att företag har starka incitament att komma till kommissionen och de nationella konkurrensmyndigheterna med information.

Av denna anledning anger OECD:s rådsrekommendation för förhindrande av anbudskarteller i offentlig upphandling att företag som beviljas eftergift efter att ha varit först med att anmäla en överträdelse bör undantas från uteslutning eller att uteslutningsperioden för dessa företag bör förkortas.¹⁴

Konkurrensverket vill samtidigt uppmärksamma att eftergiftssystemen i olika jurisdiktioner inom EU skiljer sig åt i vissa avseenden. I vissa länder, däribland Sverige, kan företag som tagit initiativ till en kartell få full immunitet från offentligrättsliga sanktioner i konkurrensrättsliga ärenden. I Sverige kan eftergift även beviljas för andra typer av konkurrensbegränsande samarbeten än hemliga karteller. Enligt Konkurrensverket bör eventuella undantag från uteslutning för företag som beviljats eftergift ta hänsyn till dessa skillnader mellan eftergiftssystemen i EU i syfte att hitta en lämplig balans mellan olika intressen.

Europeisk preferens (s.k. "made in Europe")

Av inbjudan att lämna synpunkter framgår att översynen bland annat syftar till att stödja EU:s ekonomiska säkerhet, suveränitet och resiliens. Konkurrensverket konstaterar betydelsen av dessa mål för EU, men betonar också vikten av att konsekvenserna av eventuella förslag på kriterier för europeisk preferens noggrant analyseras inom ramen för översynen.

Enkäten presenterar flera olika förslag på hur europeiska varor och tjänster kan prioriteras i upphandlingsprocessen. Enligt enkätens första alternativ skulle andra kriterier än pris kunna få spela en större roll vid bedömningen av anbud. Konkurrensverkets synpunkter när det gäller möjligheten för offentliga upphandlare att ställa andra krav än pris samt avvägningen mellan pris och kvalitet redovisas ovan.

Det andra alternativet som presenteras i enkäten är att utesluta anbudsgivare från länder som inte är parter i EES-avtalet, WTO:s General Procurement Agreement (GPA), ett frihandelsavtal som innehåller bestämmelser om upphandling, eller andra internationella avtal som omfattar offentlig upphandling eller som erbjuder varor eller tjänster från sådana länder.

Det sista alternativet är att ange s.k. "made in Europe"-kriterier för urval av anbudsgivare (t.ex. kriterier för företag såsom att de ska ligga i Europa och/eller kriterier för varor eller tjänster, såsom andel av förädlingsvärdet). Förslaget

¹⁴ OECD, Recommendation of the Council on Fighting Bid Rigging in Public Procurement, OECD/LEGAL/0396, adopted 17/07/2012 amended 08/06/2023. (<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0396>)



bedöms kunna innebära att företag från icke-europeiska länder kan uteslutas från upphandlingsförfaranden, även länder som EU har ingått avtal med. Konkurrensverket konstaterar samtidigt att det är oklart vad som avses med "företag som ligger i Europa".

Enligt EU-domstolens rättspraxis har upphandlande organisationer redan i dag möjligheten att bedöma om leverantörer från länder som saknar avtal med EU ska tillåtas att delta i ett upphandlingsförfarande eller inte. Konkurrensverket anser att man genom översynen bör ge mer klarhet till upphandlande organisationer i hur denna rättspraxis ska tillämpas i praktiken. I detta sammanhang kan Konkurrensverket även konstatera att det pågår arbete på nationell nivå för att säkerställa att nationell rätt överensstämmer med EU-domstolens rättspraxis.¹⁵

Frågan kvarstår dock om man genom översynen bör införa mer långtgående regler om uteslutning av tredjelandslleverantörer, exempelvis genom obligatorisk uteslutning av leverantörer från länder som saknar avtal med EU, eller genom frivilliga eller obligatoriska "made in Europe"-kriterier.

Av inbjudan att lämna synpunkter framgår att "made in Europe"-kriterier ska införas för vissa inte närmare specificerade strategiska sektorer. Enkäten ställer emellertid frågan om sådana kriterier bör gälla för samtliga sektorer. I den mån europeisk preferens ska gälla för vissa strategiska sektorer är det viktigt att dessa är välavgränsade för att undvika omotiverat extensiv tolkning av dessa kategorier.

Även inom välavgränsade kategorier ser Konkurrensverket en risk för att mer långtgående geografiska begränsningar gällande urval av anbudsgivare varken är ändamålsenliga eller tillräckliga för att effektivt uppnå tillfredsställande nivåer av motståndskraft och försörjningssäkerhet, samtidigt som det riskerar att hämma konkurrens och innovation.

Det finns till och med en risk för att unionens försörjningssäkerhet försvagas till följd av sådana begränsningar, i den mån anbudsgivare från tredje länder som är pålitliga handelspartners, exempelvis länderna inom WTO:s General Procurement Agreement (GPA) eller andra tredje länder som EU har frihandelsavtal med, missgynnas. Eventuella säkerhetsrisker bör bedömas från fall till fall. Av den anledningen anser Konkurrensverket att obligatoriska krav på uteslutning av vissa aktörer enbart med hänsyn till geografiska kriterier bör undvikas i så stor utsträckning som möjligt.

Vidare konstaterar Konkurrensverket att det finns andra EU-regler som rör valet av anbudsgivare med hänsyn till geografiska kriterier, exempelvis det

¹⁵ Tredjelandslleverantörers tillträde till upphandlingsförfaranden, Ds 2025:29



internationella upphandlingsinstrumentet IPI-förordningen¹⁶ och förordningen om utländska subventioner, FSR-förordningen.¹⁷ Dessa regler bör också vägas in i bedömningen av ändamålsenligheten av olika förslag under översynen.

Samstämmighet mellan allmänna regler för alla sektorer och sektorsspecifika regler

Konkurrensverket ser det som viktigt att den pågående översynen av direktiven om offentlig upphandling, försörjningsdirektivet och koncessionsdirektivet sker i en samordning med översynen av direktivet om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet för att inte riskera otydligheter och tillämpningsproblem. Eftersom direktiven är likartade uppstår frågor om olika uttryckssätt i de olika texterna innebär en skillnad i sak, och omvänt, ifall användningen av samma begrepp i texterna har olika innebörd.

Konkurrensverket anser också att det hade varit önskvärt med en översyn och kanske även en konsolidering av rättsmedelsdirektiven.

När det gäller allmänna regler och sektorsspecifika regler som rör offentlig upphandling som inte regleras i upphandlingsdirektiven så konstaterar Konkurrensverket att det finns några olika typer:

1. Sektorsspecifika bestämmelser om när något måste upphandlas, t.ex. EU:s kollektivtrafikförordning¹⁸, cabotageförordningen¹⁹, förordningen om marktjänster på flygplatser²⁰ och förordningen om tillhandahållande av hamntjänster²¹ som i varierande grad även innehåller bestämmelser om hur upphandlingen ska genomföras.
2. Sektorsspecifika bestämmelser om vissa krav som ska ställas vid upphandlingar inom det området, t.ex. batteriförordningen och direktivet om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon²² men även sektorsregleringar som är generella och därmed även omfattar offentligt

¹⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/1031 av den 23 juni 2022 om tillträdet för ekonomiska aktörer, varor och tjänster från tredjeländer till unionens marknader för offentlig upphandling och koncession och förfaranden till stöd för förhandlingar om tillträde för ekonomiska aktörer, varor och tjänster från unionen till tredjeländers marknader för offentlig upphandling och koncession.

¹⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2560 av den 14 december 2022 om utländska subventioner som snedvrider den inre marknaden.

¹⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70.

¹⁹ Artikel 4 Rådets förordning (EEG) 3577/92 av den 7 december 1992 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna (cabotage).

²⁰ Artikel 11 Val av tjänsteleverantörer, rådets direktiv 96/67/EG av den 15 oktober 1996 om tillträde till marknaden för marktjänster på flygplatserna inom gemenskapen.

²¹ Artikel 6.4 Begränsning av antalet hamntjänsteleverantörer, europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/352 av den 15 februari 2017 om inrättande av en ram för tillhandahållande av hamntjänster och gemensamma regler för finansiell insyn i hamnar.

²² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1161 om ändring av direktiv 2009/33 om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon.



upphandlad verksamhet, t.ex. minimikrav avseende energiprestanda för nya byggnader och nya byggnadsenheter²³.

3. Allmänna regler och/eller sektorsspecifika regler som t.ex. IPI-förordningen²⁴, FSR-förordningen²⁵ och EU-beslut om sanktioner som även omfattar inköp vid offentlig upphandling.

Konkurrensverket har tidigare konstaterat att en tydligare samstämmighet mellan upphandlingsdirektiven och upphandlingsreglerna i andra sektorsregleringar, till exempel EU:s kollektivtrafikförordning, hade varit önskvärd.

Utifrån perspektivet av regelförenkling av upphandlingsbestämmelserna på EU-nivå bör dessa innehålla de gemensamma bestämmelserna för *hur* upphandlingarna ska genomföras då det medför att reglerna blir tydligare och minskar den administrativa bördan för samtliga. Särskilda sektorsbestämmelser om att något ska upphandlas eller om att vissa särskilda villkor ska ställas bör däremot finnas kvar i den sektorsreglering som finns i övrigt för den verksamhet som berörs. Dels för att det är ett sammanhang där det är logiskt och det är regleringar som sektorn är bekant med. Dels för att upphandlingsdirektiven riskerar att bli mycket mer omfattande och komplicerade än i dag om de utöver de generella upphandlingsbestämmelserna även ska innehålla ett stort antal olika specialfall. En lättillgänglig, uppdaterad och uttömmande sammanställning över sektorsregleringar på EU-nivå och andra allmänna EU-bestämmelser som är aktuella vid olika typer av offentliga upphandlingar underlättar och minskar den administrativa bördan vid genomförandet av offentliga upphandlingar. Kommissionens verktyg [Procurement for buyers](#) är ur det perspektivet ett bra initiativ till stöd för upphandlare. Det är dock oklart hur omfattande verktyget är och om det bör finnas andra sökvägar än att starta med namnet på den upphandlande organisationen och CPV-kod för det som ska upphandlas – särskilt med tanke på att upphandlingar inom vissa sektorer kan omfatta flera olika CPV-koder.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit Daniel Pettersson.

²³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1275 av den 24 april 2024 om byggnaders energiprestanda (omarbetning) (Text av betydelse för EES).

²⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/1031 av den 23 juni 2022 om tillträdet för ekonomiska aktörer, varor och tjänster från tredjeländer till unionens marknader för offentlig upphandling och koncession och förfaranden till stöd för förhandlingar om tillträde för ekonomiska aktörer, varor och tjänster från unionen till tredjeländers marknader för offentlig upphandling och koncession.

²⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2560 av den 14 december 2022 om utländska subventioner som snedvrider den inre marknaden.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och yttrandet saknar därför namn-underskrift.

Marie Östman