

2026-02-18

Remissvar på rapporten Hantering av onormalt låga anbud som inte är seriöst menade

Adda tackar för möjligheten att lämna svar på rapporten Hantering av onormalt låga anbud som inte är seriöst menade. Det pågår samtidigt ett arbete inom EU gällande direktiven om offentlig upphandling och kanske borde detta arbete inväntas före lagändringar sker.

Adda AB ägs av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) tillsammans med 256 kommuner. Vi erbjuder produkter och tjänster genom våra två verksamheter: Adda Inköpscentral AB och Adda Kompetens. Adda Kompetens stödjer den kommunala sektorns kompetensutveckling. Adda Inköpscentral samordnar upphandlingar och följer upp avtal och leverantörer inom områden som samhällsbyggnad, vård, läkemedel och social omsorg samt IT och digitalisering. Genom våra ramavtal och dynamiska inköpssystem förenklas inköpsarbetet för kommuner, regioner och deras bolag.

Adda arbetar strategiskt med hållbarhet, motverkan av välfärdsbrott, digitalisering och innovation, och vi verkar för en robust försörjning och stärkt krisberedskap. Adda samarbetar också med inköpscentraler i andra europeiska länder för att utveckla gemensamma lösningar och erfarenhetsutbyte.

Sammanfattning

Konkurrensverket har i sin rapport analyserat förutsättningarna att ändra regelverket avseende upphandlingar i syfte att göra det lättare för upphandlande myndigheter och enheter att förkasta onormalt låga anbud som inte är seriöst menade. Rapporten tar ställning till att det bör införas en skyldighet att förkasta onormalt låga anbud som inte är seriöst menade vid upphandlingar enligt 19 kap. LOU, 19 kap. LUF och 15 kap. lagen (2011:1029) om upphandling på

försvars- och säkerhetsområdet (LUF), samt upphandlingar över tröskelvärdena enligt LUF.

I rapporten föreslås dessutom att domstolen endast ska kunna beakta vad leverantören *vid anbudsprövningen* har framfört som förklaring till det låga anbudet.

Adda begränsar sitt remissvar till att omfatta upphandlingar avseende 19 kap. LOU och LUF samt upphandlingar över tröskelvärdena och till lagarna LOU och LUF. Försättningsvis nämner Adda endast LOU men avser båda lagarna eftersom det är likalydande i denna reglering om onormalt låga anbud.

Adda tillstyrker förslagen om att

- det ska bli ett uttryckligt krav i all reglering i upphandlingslagarna att förkasta onormalt låga anbud, samt
- leverantörens förklaring vid anbudsprövningen ska beaktas och förtydligas, och inte senare lämnade förklaringar och
- Upphandlingsmyndigheten ska ge mer stöd i frågan.

Adda avstyrker förslagen om att

- upphandlande myndigheter ska använda en i lagen angiven hjälpregel.

Adda föreslår att

- svensk rätt ska tillåta golvpris i enlighet med EU-rätten,
- förslaget om särskilda skäl vid domstolsprövningen inte bör införas,
- att prövningen i domstol ska avse endast om det kontradiktoriska förfarandet, dvs att den formella prövningen, har gått korrekt till och inte någon materiell prövning av leverantörens förklaringar.

EU-rätten innehåller flera möjligheter att motverka prisdumpning

Det är mycket angeläget att finna metoder för att begränsa den osunda prissättning som oseriösa leverantörer systematiskt tillämpar i offentliga upphandlingar inom vissa branscher. Det leder till att seriösa aktörer förhindras att konkurrera om offentliga kontrakt då det skulle kräva att de bryter mot skatteregler, kollektivavtal, arbetsrätt m.m. Och ännu värre: det resulterar i att offentlig sektor får oseriösa och osunda utförare av tjänster till sårbara grupper i samhället.

I rapporten på s. 39 gör Konkurrensverket följande bedömning: *EU-rätten är styrande för vilka ändringar som är möjliga att göra av de direktivstyrda bestämmelserna om onormalt låga anbud. Ändringsförslag får inte utformas på ett sätt som strider mot fördrag, direktiv och EU-domstolens rättspraxis.*

Det är därför inte möjligt att införa bestämmelser om golvpriser eller begränsningar i användningen av underleverantörer. Det bör vidare inte införas någon särskild begränsning av strategiska anbud eftersom sådana anbud inte automatiskt kan anses vara oseriösa.

Svenska domstolar tolkar direktiven som att fri konkurrens är det styrande målet för upphandlingsregelverket. Det stämmer inte eftersom EU-domstolens praxis kan tillåta golvpriser när det är socialt motiverat och i övrigt förenligt med de EU-rättsliga principerna, dvs. syftet med golvpriset har betydelse och kan därmed legitimera användningen.

Adda anser att det är möjligt att ange ett golvpris men att det inte får rendera i automatiska uteslutningar av anbudet. Det strider enligt vår mening varken mot LOU, direktiven eller europeisk praxis om det i upphandlingsdokumenten anges exempelvis att det kommer att begäras förklaringar från de anbudsgivare som har ett timpris under 300 kr. Addas uppfattning är således att det är tillåtet enligt EU-rätten och att det tillämpas i andra medlemsstater.

EU-domstolen har inte heller uttalat att det kontradiktoriska förfarandet vid onormalt låga anbud är det *enda* sättet att hantera alltför låga priser. Det har kanske störst betydelse vid upphandling av tjänster där effektiva verktyg mot arbetslivskriminalitet är angeläget.

Vi menar alltså att medlemsstater kan ha andra mekanismer, t.ex. prisintervall, referenspriser eller golvpriser, under vissa omständigheter. Ett golvpris kan vara möjligt att använda om syftet t.ex. är att motverka låga löner i en utsatt bransch där arbetskraft ofta utnyttjas. En viktig aspekt som verkar närmast bortglömd i svensk praxis är möjligheten att ange ett fast pris per timma och låta anbudsgivarna konkurrera med kvalitet, se prop. 2015/16:195 s. 788.

Vidare är det enligt EU-domstolens praxis (se exempelvis C-769/23) möjligt för medlemsstaterna att undanta kollektivavtalade löner från konkurrensutsättning och förbjuda upphandlande myndigheter att tilldela kontrakt med stöd av endast lägsta pris. En bedömning av det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet kan göras på grundval av antingen enbart pris eller enbart kostnadseffektivitet. Medlemsstaterna får alltså förbjuda eller begränsa användningen av enbart pris eller enbart kostnad för att bedöma det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, då de anser att detta är lämpligt.

Sammanfattningsvis finns det flera möjligheter att laborera med golvpriser, fasta priser etc. särskilt när syftet är i enlighet med EU:s mål att begränsa kriminalitet eller osund konkurrens. Adda kan därför inte instämma i Konkurrensverkets bedömning att EU-rätten inte tillåter Sverige att införa bestämmelser som möjliggör golvpriser eller bestämmelser med motsvarande effekt i upphandlingslagarna.

Krav att begära in förklaring vid misstanke om onormalt lågt anbud

Adda tillstyrker att förslaget som förtydligar kravet att begära förklaring av anbudsgivare om anbudet förefaller onormalt lågt. Det medför att bestämmelsen stämmer bättre överens med direktivens reglering och blir likalydande i all lagtext.

En tydligare skrivning riskerar att leda till fler överprövningar p.g.a. att kravet skärps. Det är självfallet mindre bra för effektiviteten och förtroendet för den offentliga upphandlingen.

Hjälpregelsförslaget

I rapporten anges som förslag följande. I de direktivstyrda bestämmelserna om onormalt låga anbud i LOU och LUF ska det införas en hjälpregel som anger en gräns för när den upphandlande organisationen alltid ska begära en förklaring avseende priset eller kostnaden för ett anbud. En hjälpregel kommer sannolikt öka arbetsbördan på upphandlaren som måste räkna ut om priset eller kostnaden för ett anbud är mer än 30 procent lägre än det genomsnittliga priset eller den genomsnittliga kostnaden för samtliga anbud i upphandlingen.

En hjälpregel kan i vissa branscher vara helt missvisande där ett onormalt lågt pris redan är för handen vid betydligt lägre procentnivåer än den föreslagna.

Den föreslagna regeln kan även medföra att en ansökan om överprövning även kommer innefatta att anbudet felaktigt har ansetts orimligt lågt. Det kan bero på meningsskiljaktigheter kring användningen av hjälpregeln och den skada leverantören har av att ett kontradiktoriskt förfarande inletts på påstått felaktig grund. Adda avstyrker därför förslaget om hjälpregel. En möjlig väg är att ändra ”ska” till ”kan” för att undvika den extra processuella möjligheten till återopande av påstådda fel gällande användningen av hjälpregeln.

Leverantörens förklaring förtydligas i lagtext

Konkurrensverket föreslår att lagtexten förtydligas på så sätt att upphandlande organisationer ska förkasta anbud om leverantören inte lämnat en tillfredsställande förklaring. Vid bedömningen av om förklaringen är tillfredsställande ska särskild hänsyn tas till om leverantören har visat att anbudet är trovärdigt och seriöst menat. Det är en kodifiering av praxis, vilket är bra och tydliggör allvaret i bedömningen.

Adda välkomnar förslaget om att förklaringen av det låga anbudet tydligare ska ta sikte på förmågan att fullfölja kontraktet för den ifrågavarande upphandlingen.

Stöd från Upphandlingsmyndigheten

Adda tillstyrker Konkurrensverkets förslag att ge Upphandlingsmyndigheten i särskilt uppdrag att ta fram ändamålsenligt stöd. Stöd är angeläget för att underlätta den praktiska tillämpningen av bestämmelserna som är snåriga och svårtillämpade.

Domstolens prövning

Vi anser att förslaget att endast den *förklaring av ett onormalt lågt anbud* som lämnats inom det kontradiktoriska förfarandet ska beaktas vid en överprövning är ett steg i rätt riktning. Det förhindrar utdragna och orättvisa förfaranden som idag förekommer när överrätter tillåter att leverantören kommer med nya förklaringar. Andra krav i upphandlingen ska vara uppfyllda och bedömas vid anbudsprövningen. Det är en märklig ordning att förklaringar till onormalt låga anbud tillåts ske och bedömas i senare skede, men kan lösas på ett enkelt vis.

Konkurrensverket anför vidare i sin rapport att om behovet av att inkomma med en ny förklaring i en överprövningsprocess beror på brister i den upphandlande organisationens genomförande av det kontradiktoriska förfarande så är situationen en annan, och då föreligger särskilda skäl för domstolen att överväga om det kontradiktoriska förfarandet ska göras om. Adda delar inte den bedömningen utan föreslår en enklare ordning.

Domstolarna ska beakta om den upphandlande organisationen har gjort något upphandlingsfel och om det kontradiktoriska förfarandet inte har genomförts alls eller genomförts felaktigt ska ansökan om överprövning rendera i att upphandlingens utvärdering får göras om. Dvs. precis som i alla andra fall då den upphandlande organisationen har gjort fel i prövningen av anbudet och felet inte härrör från det konkurrensuppsökande skedet. Därför bör skrivningen i lagförslaget om särskilda skäl utgå.

Det bör även tydliggöras att domstolens prövning endast ska ta sikte på den *formella* hanteringen av det kontradiktoriska förfarandet och inte bedöma det materiella innehållet i det kontradiktoriska förfarandet. Det beror på att rätten att utveckla grunderna är central för domstolsprocessen.

Gränsen för en domstol är svår att dra mellan vilka omständigheter (grunder) som redan har åberopas inom det kontradiktoriska förfarandet och hur dessa omständigheter sedan utvecklas eller anses vara nya omständigheter. Den gränsen är svår att bedöma och styra för en lagstiftare med mindre att andra lagar om förvaltningsprocess också måste ses över och ändras. Därför föreslår Adda att en överprövning endast ska omfatta en formell bedömning och grunder

om hanteringen och det kontradiktoriska förfarandet har genomförts korrekt, vid misstanke om onormalt lågt anbud.

I ett avgörande från HFD framgår att den upphandlande organisationens bedömning tar sikte på förhållandena vid tidpunkten för uteslutningsbeslutet, (se HFD 2013 ref. 5 och HFD 2013 ref. 61). Adda bedömer att rättsmedelsdirektivet (Rådets direktiv 89/665/EEG och 92/13/EEG vad gäller effektivare förfaranden för prövning av offentlig upphandling) inte kan anses strida mot en sådan reglering.

Det ligger också helt i linje med svensk praxis. En överprövning av en upphandling tar inte sikte på upphandlingens materiella resultat, utan på om den upphandlande organisationen har agerat formellt korrekt samt iakttagit de grundläggande upphandlingsprinciperna och de förfaranderegler som anges i den aktuella upphandlingslagen.

Sammanfattningsvis finns det starka skäl för att förenkla hanteringen av onormalt låga anbud genom en formell bedömning istället för materiell i förvaltningsprocessen.

Beslut om detta utlåtande har fattats av Malin De Verdier. I handläggningen har bolagsjuristen Fia Hendar och chefsjuristen Åsa Edman deltagit.

VD Malin De Verdier
Adda