



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2025-11-20

Diarienummer N050-0383/25

Handläggare

Lotta Ståhlberg

Telefon: 031-366 37 61

E-post: lotta.stahlberg@ink.goteborg.se

Svar på remiss gällande Konkurrensverkets rapport Förslag för att underlätta hanteringen av onormalt låga anbud som inte är seriöst menade, rapport 2025:4

Förslag till beslut

Inköps- och upphandlingsnämnden ställer sig bakom förvaltningens bedömningar och översänder Svar på remiss, gällande Konkurrensverkets rapport 2025:4 Förslag för att underlätta hanteringen av onormalt låga anbud som inte är seriöst menade, till Finansdepartementet, i enlighet med uppdraget från Stadsledningskontoret om att besvara.

Sammanfattning

Konkurrensverket har genom regeringsbeslut fått i uppdrag att lämna förslag som ska göra det lättare för upphandlande myndigheter att förkasta onormalt låga anbud som inte är seriöst menade. Förslagen som Konkurrensverket lämnar är följande.

1. En hjälpregel ska införas i upphandlingslagstiftningen som anger en gräns för när en upphandlande myndighet alltid ska begära en förklaring till ett lågt anbud i direktivstyrda upphandlingar. Den gräns som föreslås är när ett anbud är mer än 30 % lägre än det genomsnittliga anbudspriset av samtliga anbud.
2. Det kontradiktoriska förfarandet ska förtydligas.
3. Det ska införas ett förtydligande av förutsättningarna för en tillfredställande förklaring av ett anbudspris som förefaller vara onormalt lågt.
4. Det ska införas en skyldighet istället för en möjlighet att förkasta ett onormalt lågt anbud även i upphandlingar som inte är direktivstyrda och i LUFs.
5. Domstolarna får inte ta hänsyn till andra förklaringar än de som har framförts under det kontradiktoriska förfarandet om det inte finns särskilda skäl.
6. Upphandlingsmyndigheten ska få i uppdrag att ta fram stöd till upphandlande myndigheter kring den praktiska tillämpningen av bestämmelserna om onormalt låga anbud.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

Bedömning ur ekonomisk, ekologisk och social dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Samverkan

Samverkan har inte skett.

Bilagor

1. Förslag för att underlätta hanteringen av onormalt låga anbud som inte är seriöst menade, rapport 2025:4

Ärendet

Nämnden har fått rapporten från Stadsledningskontoret för besvarande direkt till Finansdepartementet. Remissvaret ska ha inkommit senast 2026-02-27.

Beskrivning av ärendet

Konkurrensverket fick 2025-01-16 i uppdrag av regeringen att lämna förslag som gör det lättare för upphandlande myndigheter att förkasta onormalt låga anbud som inte är seriöst menade. Bestämmelserna om onormalt låga anbud är ett sätt att motverka oseriösa leverantörer och uppnå en sund konkurrens i offentliga upphandlingar. Upphandlande myndigheter upplever dock att bestämmelserna är svåra att tillämpa, vilket har bekräftats i Konkurrensverkets utredning.

Förslagen som Konkurrensverket lämnar i rapporten är utformade utifrån att EU-rätten är styrande, vilket innebär att ändringar i den svenska lagstiftningen inte får utformas på ett sätt som strider mot fördrag, direktiv och EU-domstolens praxis. Detta innebär till exempel att det inte går att införa en bestämmelse om så kallade golvpriser som skulle innebära att anbud som är lägre än ett i upphandlingen bestämt pris förkastas per automatik. Med anledning av EU-rätten går det inte heller att införa bestämmelser om en generell begränsning av anlitande av underleverantörer eller att förbjuda strategiska anbud.

Konkurrensverkets förslag

Hjälpregel för att identifiera onormalt låga anbud

Konkurrensverket föreslår att införa en hjälpregel i de direktivstyrda reglerna i LOU och LUF som innebär att anbud som är mer än 30 % lägre än genomsnittspriset i upphandlingen alltid ska ifrågasättas som onormalt låga. Hjälpregeln föreslås dock vara en alternativ grund för att ifrågasätta anbudspriser då anbud även i andra situationer kan förefalla vara onormalt låga och behöva ifrågasättas. Hjälpregeln skulle med andra ord inte utgöra den enda situationen då anbud ska ifrågasättas som onormalt låga. Konkurrensverket menar att en hjälpregel kan bidra med en tydlighet om när bestämmelserna om onormalt låga anbud i vart fall ska tillämpas och att den skulle säkerställa en likabehandlande lägsta nivå för när en upphandlande myndighet måste genomföra en utredning av ett anbud som kan vara onormalt lågt.

Det kontradiktoriska förfarandet ska förtydligas

I de direktivstyrda bestämmelserna om onormalt låga anbud i LOU och LUF ska det kontradiktoriska förfarandet förtydligas. Lagtexten ska förtydliga att den upphandlande organisationen ansvarar för att bedöma om något anbud förefaller vara onormalt lågt, för att precisera vilka delar av ett anbud som den anser medför att anbudet förefaller vara onormalt lågt och för att bedöma de förklaringar som lämnats av leverantören. Det ska också förtydligas att det är leverantören som ska förklara hur kontraktet kan fullgöras trots det låga priset.

Enligt Konkurrensverket är det viktigt att ansvarsfördelningen och bevisbördan framgår tydligt för alla berörda, inte minst för att tydliggöra att även leverantörerna har ett ansvar att agera aktivt och förklara sina anbud under det kontradiktoriska förfarandet.

Ansvarsfördelningen och bevisbördans placering bör därför, enligt Konkurrensverket, förtydligas i lagtext.

Innan ett anbud förkastas som onormalt lågt ska leverantören ges tillfälle att slutligen yttra sig över de omständigheter som enligt den upphandlande organisationen utgör skäl för förkastande av anbudet. Införandet av en sådan bestämmelse skulle tydliggöra betydelsen av den upphandlande organisationens bedömning och ge leverantören en sista möjlighet att precisera sin förklaring kring den låga prissättningen i anbudet. Det skulle också ge både leverantörer och upphandlande organisationer ett tydligt avslut på det kontradiktoriska förfarandet.

Förtydligande av förutsättningarna för en tillfredställande förklaring

I de direktivstyrda bestämmelserna om onormalt låga anbud i LOU och LUF ska det införas ett förtydligande om 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.

En synpunkt som har framförts under Konkurrensverkets utredning är att det är för lätt för leverantörer att förklara misstänkt onormalt låga anbud. Ett lågt ställt krav på leverantörens förklaring har uppgetts vara ett av de största hindren mot att reglerna om onormalt låga anbud ska kunna fylla sin funktion att hindra oseriösa leverantörer. Det har bland annat framhållits att domstolarna godtar alltför generella förklaringar och att det borde krävas att leverantören visar att den faktiskt kan prestera i enlighet med anbudet. Konkurrensverkets genomgång av avgöranden från förvaltningsrätterna och kammarrätterna indikerar också att leverantörer ofta tillåts förklara anbud som förefaller onormalt låga med förhållandevis generella och standardiserade skäl.

Enligt Konkurrensverket krävs det att leverantören på ett trovärdigt sätt förklarar hur avtalet kan genomföras trots det onormalt låga priset. Ett förtydligande om detta i lagtexten skulle enligt Konkurrensverkets bedömning klargöra att en tillfredsställande förklaring behöver visa att leverantören faktiskt kan prestera i enlighet med anbudet och minska risken att alltför generella förklaringar godtas. Vid bedömningen av om förklaringen är tillfredsställande ska särskild hänsyn tas till om leverantören har visat att anbudet är trovärdigt och seriöst menat. Ett sådant förtydligande skulle, enligt Konkurrensverket, bidra till en mer konsekvent och förutsebar rättstillämpning och underlätta för upphandlande organisationer att förkasta låga anbud som inte är seriöst menade.

Skyldighet istället för möjlighet att förkasta ett onormalt lågt anbud även i upphandlingar som inte är direktivstyrda och i LUFS

Det ska införas en skyldighet att förkasta onormalt låga anbud vid upphandlingar enligt 19 kap. LOU, 19 kap. LUF och 15 kap. LUFS samt upphandlingar över tröskelvärdena enligt LUFS.

Vid införandet av skyldigheten att förkasta anbud i de direktivstyrda delarna av LOU och LUF konstaterade regeringen att den upphandlande organisationen har en skyldighet att genomföra effektiva upphandlingar genom att bland annat säkerställa att leverans kan ske i enlighet med kontraktet. Om ett lågt anbud inger farhågor beträffande leveranssäkerhet eller liknande kan det hävdas att det allmänna kravet på att en organisation ska iaktta skälig omsorg vid förberedandet av en upphandling medför att det i praktiken inte finns något utrymme att godta anbudet. Dessa förutsättningar gäller enligt Konkurrensverket fortsatt och talar för att en skyldighet att förkasta onormalt låga anbud som inte är seriösa bör införas även för icke-direktivstyrda upphandlingar i LOU och LUF samt för samtliga upphandlingar i LUFS.

Konkurrensverket menar att införande av en skyldighet för den upphandlande organisationen att förkasta ett onormalt lågt anbud skulle skapa en tydlighet som underlättar arbetet med att förhindra korruption, osund konkurrens och annat osunt agerande. Genom en sådan reglering står det inte upphandlande organisationer fritt att välja om onormalt låga anbud ska förkastas eller inte. Detta innebär även en begränsning av risken för otillbörlig påverkan eftersom beslutet kan bli föremål för prövning av utomstående, enligt Konkurrensverket.

Konkurrensverket föreslår inga förtydliganden av bestämmelserna i övrigt gällande de icke-direktivstyrda upphandlingarna och LUFS eftersom Konkurrensverket har bedömt att det ligger utanför uppdraget. Konkurrensverket menar dock att det finns skäl att överväga liknande förtydliganden vad gäller dessa upphandlingar.

Ingen hänsyn till andra förklaringar än de som har framförts under det kontradiktoriska förfarandet

Det ska införas en reglering som innebär att endast den förklaring av ett onormalt lågt anbud som leverantören har lämnat inom det kontradiktoriska förfarandet ska beaktas vid en överprövning, om det inte finns särskilda skäl.

Högsta förvaltningsdomstolen har slagit fast att en överprövning av en upphandling inte tar 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. Högsta förvaltningsdomstolen har vidare, i ett mål om uteslutning av en leverantör enligt 13 kap. LOU, kommit fram till att den upphandlande organisationens bedömning tar sikte på förhållandena vid tidpunkten för uteslutningsbeslutet.

Detta talar enligt Konkurrensverkets bedömning för att domstolen, vid sin prövning av om den upphandlande organisationens beslut var korrekt, som utgångspunkt bara ska beakta vad leverantören framfört under det kontradiktoriska förfarandet.

Konkurrensverket bedömer att rättsläget i dag är oklart när det gäller förutsättningarna för att en domstol ska kunna beakta sådana förklaringar av misstänkt onormalt låga anbud som en leverantör lämnar först inom ramen för en överprövningsprocess.

Mot denna bakgrund ska det i LOU, LUF och LUFSS införas en bestämmelse om att domstolen som huvudregel inte ska ha möjlighet att beakta förklaringar av onormalt låga anbud som lämnas först vid en överprövningsprocess. Domstolen ska i stället bara kunna beakta förklaringar som har lämnats inom ramen för det kontradiktoriska förfarandet. En leverantör bör dock tillåtas komma in med förklaringar inom ramen för en överprövningsprocess om det finns särskilda skäl. Bestämmelsen är avsedd att vara tillämplig i undantagsfall och bör främst ta sikte på situationen när den upphandlande organisationen har brustit i det kontradiktoriska förfarandet.

Stöd till upphandlande myndigheter kring den praktiska tillämpningen av bestämmelserna om onormalt låga anbud

Konkurrensverket föreslår att Upphandlingsmyndigheten ska ges ett uppdrag att ta fram ett stöd till upphandlande organisationer kring den praktiska tillämpningen av bestämmelserna om onormalt låga anbud.

Flera aktörer har under utredningen belyst att det inte endast behövs ett stöd kring de juridiska frågorna som bestämmelserna ger upphov till. Det finns även ett behov av stöd gällande exempelvis vilka kostnader som ska beaktas i en kalkyl av ett pris för en viss tjänst. Det har under utredningen även framkommit att det finns ett behov av branschspecifikt stöd för bedömningen av om ett anbud är onormalt lågt eller inte.

Upphandlingsmyndigheten arbetar redan med ett brett spann av upphandlingsrelaterade frågor och myndighetens arbete är inte begränsat till rent upphandlingsjuridiska frågeställningar, enligt Konkurrensverket. Utifrån ett serviceperspektiv anser Konkurrensverket att det är mest effektivt att samla så mycket av upphandlingsstödet som möjligt hos en myndighet.

Konkurrensverket föreslår därför att Upphandlingsmyndigheten ges i uppdrag att ta fram stöd kring den praktiska tillämpningen av bestämmelserna om onormalt låga anbud till upphandlande organisationer.

Förvaltningens bedömning

Inga hänsyn till andra förklaringar än de som framförts i det kontradiktoriska förfarandet

Förvaltningen anser att det är bra att i lagtext klargöra att domstolarna inte får ta hänsyn till andra förklaringar till ett onormalt lågt anbud än de som har framförts av leverantören under det kontradiktoriska förfarandet så länge detta förfarande har genomförts korrekt. Förvaltningen bedömer att det kommer att innebära en större rättssäkerhet för upphandlande myndigheter genom att ett beslut att förkasta ett anbud som onormalt lågt har fattats på samma grunder som de domstolarna senare gör sin bedömning på.

Förvaltningen anser även att ett tillägg i lagtext om att upphandlande myndigheter ska uppmana leverantörer att slutligt lämna sina förklaringar till onormalt låga anbud innebär en markör för att det kontradiktoriska förfarandet därigenom är slutfört är positivt.

Upphandlingsmyndigheten föreslås ge stöd kring tillämpningen av bestämmelserna

Förvaltningen ser positivt på förslaget att Upphandlingsmyndigheten ges i uppdrag att ta fram stöd kring den praktiska tillämpningen av bestämmelserna om onormalt låga anbud eftersom det torde vara denna tillämpning som upphandlande myndigheter ser som en svårighet. De juridiska frågeställningarna kring bestämmelserna är i sig inte så komplicerade.

Skyldighet istället för möjlighet att förkasta ett onormalt lågt anbud även i upphandlingar som inte är direktivstyrda och i LUFS

Förvaltningen bedömer att de flesta upphandlande myndigheter redan arbetar med frågan om onormalt låga anbud på samma sätt i de upphandlingar som inte är direktivstyrda som i de direktivstyrda, det vill säga som om det förelåg en skyldighet att ifrågasätta och förkasta onormalt låga anbud.

Även om så inte är fallet har förvaltningen inget att invända mot förslaget då det även i dessa upphandlingar finns anledning att motverka onormalt låga anbud.

Hjälpregel för att identifiera onormalt låga anbud

Förslaget om en hjälpregel för att identifiera onormalt låga anbud anser förvaltningen snarare kan komplicera tillämpningen av bestämmelserna om onormalt låga anbud än förenkla den.

Som Konkurrensverket framför i sin rapport kommer hjälpregeln inte att vara till någon nytta i upphandlingar där endast ett anbud inkommer och inte heller i upphandlingar där flertalet anbud är för högt prissatta. I många upphandlingar är flertalet av anbuderna onormalt låga, vilket innebär att inget av dem är minst 30 % lägre än genomsnittspriset. Det är även så att anbud som inte är så låga som mer än 30 % av det genomsnittliga anbudspriset i annat fall ändå kan vara onormalt låga och ska ifrågasättas av upphandlande myndigheter. Vidare förekommer det att vissa prispositioner i en upphandling är onormalt lågt prissatta och behöver ifrågasättas trots att det totala anbudspriset inte förefaller vara onormalt lågt och inte är minst 30 % lägre än genomsnittspriset i upphandlingar.

Förvaltningen bedömer enligt det ovanstående att ett riktvärde för när ett anbud ska anses vara onormalt lågt inte bör skrivas in i lagtext då det skulle kunna innebära både att anbud som inte är onormalt låga ska ifrågasättas och att anbud som är onormalt låga inte ifrågasätts.

Konkurrensverkets övriga förslag

Vad avser Konkurrensverkets förslag avseende att förtydliga det kontradiktoriska förfarandet anser förvaltningen att en sådan lagändring är onödig eftersom förslaget inte förändrar något i sak. Detta är ett förtydligande som snarare kan ges i en vägledning än i lagtext eftersom det sällan leder till förenkling om en lagtext broderas ut för mycket.

Det samma gäller förslaget att förtydliga förutsättningarna för vad som är en tillfredställande förklaring. Domstolarna kommer ändå att behöva ta hänsyn till EU-domstolens rättspraxis där det framgår att en tillfredställande förklaring kan avse leverantörens kostnadsstrukturer, att leverantören kan dra nytta av betydande skalfördelar eller att den önskar pressa sina vinstmarginaler för att ta sig in på den aktuella marknaden

på ett effektivare sätt. Vad som utgör en tillfredsställande förklaring måste bedömas utifrån de specifika omständigheterna och skälen som leverantören redovisar i det enskilda fallet, vilket även Konkurrensverket framför i sin rapport. Förvaltningen bedömer därför att förslaget inte kommer att innebära förändringar i sak av vad som kan anses vara en rimlig förklaring.

Lotta Ståhlberg
Upphandlingsjurist

Henrik Karlsson
Förvaltningsdirektör