

Regionstyrelsen

Yttrande över rapporten Förslag för att underlätta hanteringen av onormalt låga anbud som inte är seriöst menade

Regionledningskontorets förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Finansdepartementet över rapporten *Förslag för att underlätta hanteringen av onormalt låga anbud som inte är seriöst menade* (Konkurrensverket 2025:4).

Sammanfattning

Finansdepartementet har remitterat rapporten *Förslag för att underlätta hanteringen av onormalt låga anbud som inte är seriöst menade* (Konkurrensverket 2025:4) till Region Stockholm för yttrande.

Genom regeringsbeslut den 16 januari 2025 fick Konkurrensverket i uppdrag att lämna förslag som gör det lättare för upphandlande organisationer att förkasta onormalt låga anbud som inte är seriöst menade. Bestämmelserna om onormalt låga anbud utgör ett viktigt instrument för att motverka oseriösa leverantörer och uppnå en effektiv konkurrens vid offentliga upphandlingar. Bland upphandlande organisationer finns dock en utbredd uppfattning att bestämmelserna inte är ändamålsenligt utformade och att de i dag inte kan tillämpas på ett sätt som säkerställer effektiva processer och sund konkurrens. Konkurrensverkets utredning bekräftar den uppfattningen och föreslår ett antal åtgärder.

Region Stockholm välkomnar rapporten och instämmer i problembilden samt i huvudsak i dess förslag. Däribland att det ska införas en reglering att endast den förklaring av ett onormalt lågt anbud som leverantören har lämnat inom det kontradiktoriska förfarandet beaktas vid en överprövning. Vissa av förslagen i rapporten är dock inte helt ändamålsenliga utifrån den problembild som presenteras, exempelvis förslaget om att införa en hjälpregel som anger en gräns för när den upphandlande organisationen alltid ska begära en förklaring avseende priset eller kostnaden för ett anbud.

Bakgrund

Genom regeringsbeslut den 16 januari 2025 fick Konkurrensverket i uppdrag att analysera förutsättningarna och ge förslag för att motverka kriminalitet och osund konkurrens samt förbättra konkurrensen med kvalitet i offentliga upphandlingar. Uppdraget är uppdelat i två delar varav den ena avser att Konkurrensverket ska lämna förslag som gör det lättare för upphandlande myndigheter och enheter att förkasta onormalt låga anbud som inte är seriöst menade. I denna del av uppdraget ingår att:

- analysera förutsättningarna att ändra regelverket avseende upphandlingar över tröskelvärdena i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) i syfte att göra det lättare för upphandlande myndigheter och enheter att förkasta onormalt låga anbud som inte är seriöst menade,
- ta ställning till om 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 (LUFS), samt upphandlingar över tröskelvärdena enligt LUFS,
- analysera om en allmän förvaltningsdomstol i ett mål om överprövning av en upphandling, där fråga uppkommit om ett anbud är seriöst menat, endast ska kunna beakta vad leverantören vid anbudsprövningen har framfört som förklaring till det låga anbudet, samt
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utöver vad som framgår av förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar ska konsekvenserna för konkurrensen på marknaden, särskilt för små och medelstora företag, beaktas vid framtagande av förslagen.

Konkurrensverket har utöver en genomgång av avgöranden från EU-domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen gått igenom avgöranden från kammarrätterna och förvaltningsrätterna som aktualiserar frågor om onormalt låga anbud i syfte att bedöma om det av dessa går att dra några slutsatser kring eventuella problem kopplade till bestämmelserna. Vidare har Konkurrensverket beaktat vilka frågor rörande onormalt låga anbud som har inkommit till Upphandlingsmyndighetens frågeportal och vilka frågor som är föremål för diskussion i den generella debatten, exempelvis i

branschmedia. För att få en bild av alternativa utformningar av bestämmelserna om onormalt låga anbud har Konkurrensverket undersökt hur regelverket i denna fråga är utformat i Danmark, Finland och Norge. Vidare har Konkurrensverket även beaktat hur regelverket om onormalt låga anbud ser ut i andra medlemsstater i EU.

En risk i arbetet med uppdraget är att utredningen inte lyckas identifiera de eventuella problem som är kopplade till bestämmelserna om förkastande av onormalt låga anbud, och att eventuella förslag på ändringar således tar sikte på fel aspekter av bestämmelserna. En annan risk är att de ändringar som föreslås inte får avsedd effekt. För att minska dessa risker har Konkurrensverket inhämtat synpunkter från aktörer som på olika sätt kommer i kontakt med bestämmelserna om onormalt låga anbud. Uppgifter har i första hand hämtats in genom intervjuer med ett urval aktörer och vid ett rundabordssamtal.

Rapportens förslag

Konkurrensverket föreslår i rapporten följande åtgärder. De förslag som Konkurrensverket lämnar i rapporten är utformade utifrån att EU-rätten är styrande och att ändringsförslag inte får utformas på ett sätt som strider mot fördrag, direktiv och EU-domstolens rättspraxis. Av EU-domstolens rättspraxis följer exempelvis att införandet av golvpriser, det vill säga krav eller kriterier som innebär att anbud som understiger en viss uppsatt gräns förkastas automatiskt, skulle strida mot de direktivstyrda bestämmelserna om onormalt låga anbud och fördragets grundläggande principer. Detta har även kommit till uttryck i Högsta förvaltningsdomstolens praxis.

- 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.
- I de direktivstyrda bestämmelserna om onormalt låga anbud i LOU och LUF ska det kontradiktoriska förfarandet förtydligas. Med nämnda förfarande avses tillvägagångssättet och ansvarsfördelningen när den upphandlande organisationen undersöker ett misstänkt onormalt lågt anbud. 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 eller kostnaden. Innan ett anbud förkastas som onormalt lågt ska leverantören ges tillfälle att yttra sig över de omständigheter som enligt den upphandlande organisationen utgör skäl för förkastande.

- 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.
- Det ska införas en skyldighet att förkasta onormalt låga anbud vid upphandlingar enligt 19 kap. LOU, 19 kap. LUF och 15 kap. LUF samt upphandlingar över tröskelvärdena enligt LUF.
- Det ska införas en reglering att endast den förklaring av ett onormalt lågt anbud som leverantören har lämnat inom det kontradiktoriska förfarandet beaktas vid en överprövning, om det inte finns särskilda skäl.

Därutöver föreslås att Upphandlingsmyndigheten ska ges ett särskilt uppdrag att ta fram ett ändamålsenligt stöd till upphandlande organisationer kring den praktiska tillämpningen av bestämmelserna om onormalt låga anbud. Vidare föreslås att möjligheten att i författning öka styrningen av upphandlande organisationers avtalsuppföljning, i syfte att stärka avtalsuppföljningen, utreds vidare.

De i rapporten föreslagna ändringarna bör få verkan så fort som möjligt. De bör därför träda i kraft den 1 juli 2026. En övergångsbestämmelse bör införas när det gäller de föreslagna ändringarna i bestämmelserna. Regeln bör ange att för upphandlingar påbörjade före ikraftträdandet ska de äldre bestämmelserna gälla.

Region Stockholms yttrande

Region Stockholm ser positivt på alla förslag som syftar till att främja sund konkurrens samt att motverka arbetslivskriminalitet och välfärdsbrott. Förtroendet för Region Stockholm ska inte undergrävas av oseriösa aktörer som tillskansar sig medel på felaktiga grunder eller som avsiktligt inte levererar enligt avtal. Regionfullmäktige har i januari 2025 beslutat om ny policy och riktlinjer för inköp där kraven på nämnder och bolag i Region

Stockholm i dessa avseenden stärkts däribland vikten av att tillämpa adekvata verktyg när det föreligger risk för oseriösa branscher och aktörer. Med verktyg avses exempelvis förkastande av onormalt låga anbud.

Synpunkter på rapportens förslag

Region Stockholm instämmer i huvudsak i rapportens förslag och särskilt i de delar som berör att endast den förklaring av ett onormalt lågt anbud som leverantören har lämnat inom det kontradiktoriska förfarandet beaktas vid en överprövning och att Upphandlingsmyndigheten ska ges ett särskilt uppdrag att ta fram ett ändamålsenligt stöd.

Konkurrensverket har i rapporten lämnat ett antal förslag vilka kommenteras var för sig av Region Stockholm:

- 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.

Region Stockholm tillstyrker förslaget delvis. Även om syftet bakom förslaget om att införa ett obligatoriskt krav på de upphandlande myndigheterna att alltid begära förklaring från anbudsgivaren om anbudet ligger mer än 30 procent under genomsnittspriset är vällovligt befarar Region Stockholm att förslaget i dess nuvarande form leder till ökad administration. Det finns även risk för ökat antal överprövningar gällande hur en sådan gräns ska tolkas och beräknas.

I många upphandlingar utgörs utvärderingspris av flertalet poster som strategiskt kan prissättas olika av leverantörerna men där utvärderingspriset har betydelse i jämförelsen. Strategisk prissättning kan givetvis också i sig ifrågasättas men har inte alltid påverkan på bestämmelsen om onormalt låga anbud. Förslaget kan eventuellt tillämpas på upphandlingar som sker på lägst pris men försvåras vid upphandlingar där även kvalitet viktas och/eller där funktion och innovation är centralt.

En procentsats som ska fungera på olika marknader, exempelvis i branscher där prispressen är hård och vinstmarginalerna generellt mycket låga riskerar att bli direkt missvisande. Beräkningen kan även bli missvisande om ett anbud är onormalt högt dvs de övriga anbuderna kan felaktigt bli utpekade som onormalt låga, exempelvis i branscher med stor prisspridning. En viss procentsats kan även ge utmaningar med gränsdragningsproblematik om procentsatsen understiger bestämmelsen

med liten marginal. Även om en bedömning alltid måste göras i enskilda fallet. Det är således av stor vikt att upphandlande organisationer själva skapar sig god uppfattning om vad upphandlingsobjektet bör kosta vilket kan ske med hjälp av egna efterforskningar och beräkningar, jämförelser mot eventuella liknande verksamheter i egen regi och genom information från andra upphandlande organisationer samt branschorganisationer. Förslagsvis ingår detta i det stöd Upphandlingsmyndigheten föreslås att kunna bistå med.

Region Stockholm föreslår därför en alternativ utformning. Region Stockholm förordar inte, med anledning av ovan, att exakta procentsatser ska anges i lagtext men i det fall det bedöms som nödvändigt bör det inte uttryckas som en obligatorisk bestämmelse eller efterföljas av *om inte uppenbart obehövt*. Rekommenderade procentsatser bör i stället ske inom ramen för det stöd Upphandlingsmyndigheten föreslås att kunna bistå med.

- I de direktivstyrda bestämmelserna om onormalt låga anbud i LOU och LUF ska det kontradiktoriska förfarandet förtydligas. Med nämnda förfarande avses tillvägagångssättet och ansvarsfördelningen när den upphandlande organisationen undersöker ett misstänkt onormalt lågt anbud. 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 eller kostnaden. Innan ett anbud förkastas som onormalt lågt ska leverantören ges tillfälle att yttra sig över de omständigheter som enligt den upphandlande organisationen utgör skäl för förkastande.
- 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.

Region Stockholm tillstyrker förslagen. Region Stockholm vill särskilt betona vikten av att leverantören förklarar hur kontraktet kan fullgöras

trots det låga priset eller kostnaden. Enligt Region Stockholm kan formuleringen stärkas ytterligare, exempelvis att leverantören ska garantera leveranssäkerhet och att avtalad kvalitet inte åsidosätts. En garanti som ska utgöra del av kontraktsvillkoren och utgöra egen grund för uppsägning eller hävning av avtal. Detta stärker leverantörens incitament att visa på att anbudet är trovärdigt och seriöst menat. Å andra sidan är utgångspunkten att anbud är bindande och att påföljande avtal ska hållas. Det vill säga, det borde antas att ett inlämnat anbud är trovärdigt och seriöst menat. Det bör också noteras att upphandlande organisationen bör få en starkt möjlighet att förkasta anbudet mot bakgrund av förklaringen, snarare att det primärt bygger på leverantörens uppfattning.

Att i begäran precisera vilka delar av anbudet som den anser medför att anbudet förefaller vara onormalt lågt kan enligt Region Stockholm vara en utmaning då strategisk prissättning inte är förbjudet. Det bör räcka att upphandlande organisation preciserar på vilket sätt priset anses vara onormalt lågt, i relation till det som kravställs i upphandlingen. Exempelvis att kostnaden inte på långa vägar kan täcka upp för den bemanning som behövs för uppdraget eller att offererat pris är så långt under marknadsvärdet att leveranssäkerheten kan komma att äventyras.

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

Region Stockholm tillstyrker förslaget. Även om Region Stockholm inte ser att det är helt nödvändigt att betunga det förenklade regelverket med ytterligare bestämmelser kan det underlätta i detta sammanhang, att bestämmelserna är samstämmiga mellan de olika regelverken det vill säga vid direktivstyrda och icke direktivstyrda upphandlingar. Särskilt när det kommer till möjlighet att kunna motverka oseriösa aktörer.

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

Region Stockholm tillstyrker förslaget. Förslaget effektiviserar processerna och motverkar efterhandskonstruktioner i förklaringar som ska begäras in och bedömas.

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

Region Stockholm tillstyrker förslaget. Det är inte samhällsekonomiskt försvarbart eller effektivt att upphandlande organisationer på egen hand ska behöva orientera sig i detta ofta rättsligt komplexa område. Upphandlingsmyndigheten bör även inom ramen för uppdraget ge stöd för hur ekonomiska kalkyler kan tas fram, i syfte att förenkla beräkning av onormalt lågt anbud.

- Vidare föreslås att möjligheten att i författning öka styrningen av upphandlande organisationers avtalsuppföljning, i syfte att stärka avtalsuppföljningen, utreds vidare.

Region Stockholm tillstyrker förslaget delvis. Region Stockholm instämmer i att avtalsuppföljning är helt avgörande för leveranssäkerhet och för att säkerställa avtalad kvalitet. Att reglera detta i författning kan dels medföra ökad administration för upphandlande organisationer dels inskränka i rätten att organisera sin verksamhet utifrån egna förutsättningar.

- De i rapporten föreslagna ändringarna bör få verkan så fort som möjligt. De bör därför träda i kraft den 1 juli 2026. En övergångsbestämmelse bör införas när det gäller de föreslagna ändringarna i bestämmelserna. Regeln bör ange att för upphandlingar påbörjade före ikraftträdandet ska de äldre bestämmelserna gälla.

Region Stockholm tillstyrker förslaget. Förbättrade möjligheter behöver komma till stånd snarast möjligt.

Ekonomiska konsekvenser

Förslagen i rapporten bedöms inte medföra några negativa ekonomiska konsekvenser för Region Stockholm. Förslagen kan dock bidra till att oseriösa aktörer kan uteslutas ur upphandlingar tidigt i processen i stället för att avtal ingås och leverans uteblir. Det senare leder till administrativa merkostnader för Region Stockholm men också risk för merarbete samt olägenheter för slutanvändarna ifall ny upphandling och leverantörsbyte behöver genomföras.

Emma Lennartsson
Regiondirektör

Katarina Holmgren
Ekonomidirektör

Beslutsunderlag

1. Rapport Förslag för att underlätta hanteringen av onormalt låga anbud som inte är seriöst menade (Konkurrensverket 2025:4)

Beslutsexpediering

1. Finansdepartementet

Godkänd av Emma Lennartsson, 2025-12-22