

Informationsklass: K1

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia:
ann.fryksdahl@regeringskansliet.se

Thomas Pålsson
Generaldirektör

DATUM

DIARIENUMMER

2026-02-25

SVK Dnr 2025/6396

Remiss: rapporten Hantering av onormalt låga anbud som inte är seriöst menade (dnr Fi2025/01806)

Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) lämnar som remissinstans följande remissvar på rapporten Hantering av onormalt låga anbud som inte är seriöst menade. Under Svenska kraftnäts synpunkter på förslagen används samma numrering på rubrikerna som i den remitterade rapporten.

Svenska kraftnäts sammanfattande ställningstagande

Svenska kraftnät avstyrker förslaget att införa en hjälpregel med den utformningen som förslås. Om en hjälpregel införs anser Svenska kraftnät att den ska kompletteras med ett visst minsta antal anbud och ett undantag för upphandlingar som sker med förhandlat förfarande.

Svenska kraftnät tillstyrker förslaget att tydliggöra att förklaringar ska ta sikte på hur kontraktet kan fullgöras, men avstyrker förslaget att införa ett ytterligare steg där en preliminär bedömning ska kommuniceras innan beslut om att förkasta ett onormalt lågt anbud.

Svenska kraftnät tillstyrker förslaget att införa en reglering som begränsar leverantörers möjligheter att komma med nya förklaringar under en överprövningsprocess.

Svenska kraftnät tillstyrker förslaget att ändra motsvarande icke direktivstyda bestämmelser för en enhetlig tillämpning av onormalt låga anbud.

Svenska kraftnät har inget att invända mot övriga förslag eller den föreslagna tidpunkten för bestämmelsernas ikraftträdande.

Svenska kraftnäts utgångspunkter och allmänna synpunkter

Svenska kraftnät har, i enlighet med verkets instruktion, att utifrån ett samhällsbyggnadsperspektiv skapa förutsättningar för en samhällsekonomiskt effektiv, internationellt konkurrenskraftig, hållbar och trygg elförsörjning i Sverige. Leveranssäkerhetsmålet är därmed av avgörande betydelse för Svenska kraftnät. Det medför behov av en välfungerande och ändamålsenlig bestämmelse i upphandlingslagstiftningen att kunna förkasta oseriösa anbud som riskerar en robust och avtalsenlig leverans.

Svenska kraftnät välkomnar i stort de förslag på regelförändringar som föreslås i rapporten. Utifrån uppdraget att föreslå åtgärder som gör det *enklare* att förkasta anbud som inte är seriösa är det dock tveksamt om förslagen får en sådan effekt i praktiken. Utifrån Svenska kraftnäts perspektiv behöver, om sådan effekt ska nås, behovet av att kunna ta hänsyn till osäkerheter i den prognostiserade leveransförmågan vid samhällsviktiga kontrakt få en mer framträdande betydelse i riskavvägningen om en förklaring är tillfredställande eller inte. En upphandlande organisation ska inte behöva acceptera förklaringar om det finns rimliga tvivel kring att kontraktet är ekonomiskt genomförbart utifrån de krav och villkor som gäller för kontraktet.

Vidare anser Svenska kraftnät att vissa av förslagen inte tillräckligt analyserats mot den praktiska tillämpningen. Det gäller främst hur hjälpregeln ska tillämpas vid ett förhandlat förfarande.

Svenska kraftnäts synpunkter kring förslagen

5.2.1 En hjälpregel för att identifiera onormalt låga anbud

Svenska kraftnät anser att en hjälpregel i och för sig kan underlätta identifieringen av vilka anbud som behöver utredas. Den erfarenheten Svenska kraftnät har är dock inte att det är identifieringen av anbud som är onormalt låga som utgör det huvudsakliga problem med dagens reglering utan snarare det

faktum att det är relativt enkelt – utifrån befintlig svensk rättspraxis – för en anbudsgivare att motivera en avvikande låg prissättning.

Svenska kraftnät anser att den föreslagna hjälpregeln inte blir tillräckligt "träffsäker". För att ett genomsnittsanbud ska bli representativt krävs ett visst antal minsta antal anbud i upphandlingen. Av Upphandlingsmyndighetens statistik (avseende 2024) inkom 1-3 anbud i drygt hälften av de upphandlingar som genomfördes. Genomsnittsanbudet i dessa fall, som alltså avser hälften av alla upphandlingar, riskerar därmed att slå fel. Så är fallet om få anbud inkommit och dessa har en relativt samlad prisbild under förväntad självkostnad, eller där ett anbud ligger på förväntad självkostnad och två anbud under (men inte avviker med 30 procent från ett genomsnittsanbud). Å andra sidan riskerar ett avvikande högt anbud, i en upphandling med få anbudsgivare, att medföra att anbud som ligger på en rimlig marknadsnivå ändå träffas av skyldigheten att utreda. Eftersom hjälpregeln är utformad som en skyldighet blir effekten, även om det inte nämns i rapporten, att en upphandlande organisation som underlåter att utreda ett anbud som träffas av gränsvärdet gör sig skyldig till ett upphandlingsfel. Det kan motverka ändamålsenlig tillämpning utifrån resonemanget ovan, där anbud kan behöva utredas trots att de ligger på en marknadsmässig prisnivå medan anbud under beräknad självkostnad, i andra fall, inte träffas av skyldigheten.

Sannolikt kommer upphandlande organisationer därför även i fortsättningen behöva göra egna bedömningar kring en rimlig självkostnad, marknadsundersökningar och erfarenheter av en avtalsenlig prestation till en viss prisbild. Prispress vid anbudslämnande torde även medföra att en avvikelse på 30 procent från ett genomsnittsanbud i flertalet fall är en för hög gräns, exempelvis sett i relation till vinstmarginaler inom entreprenader. Detsamma gäller upphandlingar där själva arbetskraftskostnaden utgör den övervägande kostnaden i anbudet.

Som förslaget är utformat tar hjälpregeln sikte på anbudspriset. Ett anbudspris består ofta av ett flertal delpriser och anbudet kan vara onormalt lågt i vissa delar utifrån olika former av strategisk prissättning (obalanserad budgivning) även om anbudspriset inte avviker så att det träffas av hjälpregeln. Det är därför av vikt att upphandlande organisationer granskar anbud som inte träffas av hjälpregeln och utreder anbud där lågheten avser delar som är så låga att en avtalsenlig leverans i dessa delar riskeras.

Svenska kraftnät saknar i utredningen en analys om hur hjälpregeln är tänkt att tillämpas vid förhandlat förfarande, vilket utgör huvudförfarandet inom försörjningssektorn (LUF). Det gäller såväl när jämförelsen ska ske och vilka

anbud som skulle ingå i jämförelsen för genomsnittsanbudet. Normalt lämnas i ett förhandlat förfarande indikativa/preliminära anbud som sedan förhandlas, och där även antalet anbudsgivare successivt minskas. En rättvisande jämförelse torde därmed inte kunna ske mot samtliga anbud utan rimligen mot de kvarstående slutanbudet. En ytterligare faktor vid förhandlat förfarande är att det kan ske diskussioner kring poster i anbudet som har avvikande låg prissättning utifrån behovet att säkerställa att anbudsgivaren verkligen förstått förutsättningarna och kalkylerat anbudet korrekt. Anbudsgivaren kan därmed inom ramen för förhandlingen komma att korrigera propositioner i höjande riktning till sitt slutpris om det initiala (låga) priset inte fullt ut motsvarat kostnaderna för uppdraget. Slutligen ska noteras att det vore direkt olämpligt att ha en regel som medför att ett anbud måste utredas (till följd av hjälpregelns utformning) om anbudet är resultatet av konstruktiva prisförhandlingar och där den upphandlande organisationen bedömer att prisbilden säkerställer en avtalsenlig leverans.

Sammanfattningsvis avstyrker Svenska kraftnät hjälpregeln i dess föreslagna utformning. Om hjälpregeln ska införas förordas att den kompletteras med ett visst minsta antal anbud i upphandlingen och att upphandlingar som genomförs med förhandlat förfarande undantas.

5.2.2 Förtydliganden av det kontradiktoriska förfarandet

Svenska kraftnät instämmer i bedömningen att det finns behov av att förtydliga det kontradiktoriska förfarandet i syfte att få ett mer träffsäkert beslutsunderlag för bedömningen av anbudets seriositet. Däremot anser Svenska kraftnät inte att bestämmelsen ska tillföras ytterligare moment i form av det föreslagna tillägget med ett extra steg där en form av preliminär bedömning ska kommuniceras leverantören som riskerar att få sitt anbud förkastat innan ett slutligt beslut tas. Ett sådant tillägg har inte något stöd från den bakomliggande direktivbestämmelsen eller praxis och riskerar att onödigt belasta förfarandet administrativt och tiden för det kontradiktoriska förfarandet.

Utgångspunkten för det kontradiktoriska förfarandet är att den upphandlande organisationen ska ha ett väl underbyggt underlag för sitt beslut om anbudet, efter leverantörens förklaringar och svar på eventuella följdfrågor, slutligen ska bedömas som seriöst menat eller inte. Det är därför välkommet med förtydliganden om att begäran ska *precisera* vilka delar som lågheten rör och att det leverantören ska förklara är hur *kontraktet kan fullgöras* trots det låga priset eller kostnaden.

Svenska kraftnät avstyrker ett införande av ett obligatoriskt moment i lagtexten att leverantören ska få yttra sig över skälen till att anbudet förkastas, innan ett slutligt beslut fattas. Förslaget innebär ett återinförande av en lagtext som fanns tidigare i 12 kap. 3 § tredje stycket ÄLOU/ÄLUF (och som finns i 13 kap. 3 § tredje stycket LUFs). Det finns, såvitt känt, inget underlag som styrker att denna tidigare bestämmelse i nu upphävda ÄLOU och ÄLUF haft någon påtaglig effekt för det syfte som anges. Det finns inte heller något stöd för ett sådant steg enligt direktivtexten i LOU- respektive LUF-direktivet och ingen praxis från EU-domstolen som talar för att ett sådant steg skulle krävas. Av EU-domstolens praxis följer endast att den upphandlande organisationen har att beakta samtliga förklaringar som leverantören lämnat innan den fattar beslut om att godta eller förkasta anbudet i fråga, men inte att det krävs något tillkommande steg med att kommunicera en form av preliminärt beslut innan ett slutligt beslut fattas.

I sammanhanget kan noteras att det ligger i den upphandlande organisationens intresse att ett beslut att förkasta ett onormalt lågt anbud är väl avvägt. Inom ramen för det kontradiktoriska förfarandet kan flera kommuniceringsrundor förekomma och följdfrågor kring inledande förklaringar ställas. Något obligatoriskt extra steg är därmed inte nödvändigt utan bör ligga inom den upphandlande organisationens eget handlingsutrymme för hanteringen i det enskilda fallet.

5.3.2 Förtydligande av förutsättningarna för en tillfredställande förklaring

Svenska kraftnät välkomnar att förslaget till justerad lagtext förtydligar att en förklaring ska ta sikte på att leverantören kan fullgöra kontraktet i enlighet med sitt anbud. Detta förtydligande bör i praktiken medföra att mer generella och allmänt hållna förklaringar – såsom anbudsstrategier, stordriftsfördelar, behålla eller ta marknadsandelar, korssubventionering från mer vinstgivande kontrakt, stark ekonomi osv – mer får karaktären av stödbevisning till den huvudsakliga förklaringen om hur kontraktet ska fullgöras. Sådana mer allmänt hållna förklaringar som inte direkt tar sikte på fullgörandet av kontraktet ska då som utgångspunkt inte heller ensamt kunna utgöra en tillfredställande förklaring. En robust förklaring borde även behöva underbyggas med en tillförlitlig kalkyl eller annat beräkningsunderlag som på ett tillfredställande sätt konkretiserar hur kontraktet kan fullgöras till det offererade låga priset. Om en sådan kalkyl visar på underprissättning bör det krävas betryggande garantier för att säkerställa att utförandet inte riskeras, om förklaringen ska kunna godtas som tillfredställande.

Vad särskilt gäller strategisk prissättning (obalanserad budgivning), där vissa poster (ofta betydelsefulla för utvärdering) sätts mycket lågt, är det av betydelse för en tillfredställande förklaring att sådana poster verkligen kommer levereras och att det inte vid det praktiska genomförandet sker prisglidning till andra prispositioner med högre priser.

I den praktiska tillämpningen ligger svårigheten generellt i att bedöma om förklaringen är trovärdig och ger nödvändig säkerhet för en fungerande avtalsrelation utan störningar till följd av det låga anbudet. Sådana avvägningar behöver med nödvändighet innefatta en form av riskbedömning och värdering av trovärdighet av leverantörens förmåga att – utan förseningar, omförhandlingar, kompensation genom andra tillkommande kostnadsposter – kunna prestera i enlighet med avtalet till den givna prisbilden. Anbud utan afärsrädd lönsamhet tenderar även att skapa återkommande diskussioner kring avtalsstolkningsfrågor från leverantörshåll i syfte att hitta kryphål i avtalet eller kompensande intäkter till anbudet, vilket innebär en krävande avtalsförvaltning och negativ påverkan för framdriften.

Det är alltså fråga om att *prognostisera* ett kommande utfall av avtalets genomförbarhet till det offererade priset samt om anbudet är sunt utifrån ekonomiska och juridiska aspekter. Utifrån detta vill Svenska kraftnät betona att handlingsutrymmet för att acceptera respektive förkasta ett anbud bör vara relativt stort. En upphandlande organisation som, efter genomfört kontradiktoriskt förfarande, har rimliga tvivel kring att avtalet är ekonomiskt genomförbart ska kunna förkasta anbudet. Det gäller särskilt om kontraktsföremålet rör samhällsviktiga och kritiska varor, tjänster eller byggentreprenader där en robust leveranssäkerhet är av avgörande betydelse.

6.1.1 Icke direktivstyrda upphandlingar

Svenska kraftnät har inget att invända mot att det införs en skyldighet att förkasta onormalt låga anbud i samtliga delar av upphandlingslagarna. En sådan reglering skulle även medföra en mer enhetlig hantering av onormalt låga anbud.

7.1.1 Processramen vid överprövning

Svenska kraftnät instämmer i bedömningen att det i upphandlingslagarna ska införas en bestämmelse som medför att processramen för en överprövning begränsas till vad leverantören anfört under det kontradiktoriska förfarandet, om det inte finns särskilda skäl.

En sådan bestämmelse är nödvändig för att upprätthålla funktionen för domstolsprövningen till just en överprövning – och inte en omprövning – av den upphandlade organisationens beslut.

Ventilen för nya omständigheter vid "särskilda skäl" kan dock, åtminstone inledningsvis innan rättspraxis utvecklats, riskera att leda till betungande processuella frågor i överprövningsmålen. Enligt Svenska kraftnät bör "särskilda skäl" endast ta sikte på uppenbara överträdelser i det kontradiktoriska förfarandet för att få avsedd effekt. Invändningar om att en begäran kunde varit mer optimalt utformad bör däremot inte klassificeras som "särskilda skäl".

Detta remissyttrande har beslutats av generaldirektör Thomas Pålsson efter föredragning av verksjuristen Fredrik Rogö. I den slutliga handläggningen har även GI Inköp genom enhetschefen Sara Jägborn och verksamhetssamordnaren Emelie Persson samt NIKA Avtalshantering genom kontraktsförvaltaren Hanna Berg deltagit.

Sundbyberg 2026-02-25

Thomas Pålsson

Fredrik Rogö