

Stockholm den 27 februari 2026

R-2025/2833

Till Finansdepartementet

Fi2025/00078

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 17 november 2025 beretts tillfälle att yttra sig över Konkurrensverkets rapport Hantering av onormalt låga anbud som inte är seriöst menade (rapport 2025:4).

Sammanfattning

Advokatsamfundet delar uppfattningen att nu gällande bestämmelser kring onormalt låga anbud inte i sig säkerställer effektiva processer och en sund konkurrens. Som anges i rapporten är dock sådana bestämmelser inte det enda verktyget för att komma till rätta med problemet med oseriösa leverantörer. Andra viktiga sätt är att i upphandlingarna ställa adekvata kvalificeringskrav, att fokusera mer på kvalitet i förhållande till pris, utforma utvärderingsmodeller som inte kan manipuleras, samt att noggrant och konsekvent följa upp de avtal som ingås. Bestämmelser om onormalt låga anbud kommer därför aldrig ensamt att kunna lösa problemen med oseriösa leverantörer.

Advokatsamfundet är positivt till att det kontradiktoriska förfarandet tydliggörs, men anser inte att övriga lagförslag i rapporten på ett rättssäkert och effektivt sätt bidrar till att göra det lättare att förkasta onormalt låga anbud som inte är seriöst menade.

Advokatsamfundets tillstyrker förslaget om förtydligande av det kontradiktoriska förfarandet, förslaget om att ytterligare utreda åtgärder för att stärka upphandlande

organisationers avtalsuppföljning, liksom förslaget om utökat stöd i frågor om onormalt låga anbud.

Advokatsamfundet avstyrker dock förslaget om att införa en hjälpregel, då en sådan inte bedöms utgöra något stöd, utan snarare riskerar att administrativt tynga upphandlingarna såväl för de upphandlande organisationerna som för leverantörerna.

Advokatsamfundet avstyrker vidare förslaget att införa en skyldighet att förkasta onormalt låga anbud i samtliga delar av LOU, LUF och LUFs. Förslaget behöver utredas närmare, dels på grund av att ställning bör tas samtidigt till om också andra ändringar bör införas motsvarande de som diskuteras för det direktivstyrda området, dels då en sådan skyldighet togs bort för ökad flexibilitet i upphandlingar utanför det direktivstyrda området år 2022 och att det i rapporten saknas en utvärdering av hur detta har fallit ut.

Advokatsamfundet avstyrker vidare förslaget om en begränsning för allmän förvaltningsdomstol att endast kunna beakta vad leverantören vid anbudsprövningen har framfört som förklaring till det låga anbudet. Det är oklart vad som ska anses utgöra en förklaring och vad som ska anses utgöra särskilda skäl (liksom vad som avses i författningskommentaren med att det kontradiktoriska förfarandet har genomförts på ett korrekt sätt). Leverantörerna har rätt att få sin sak prövad och det bör inte lagstiftas om vilka omständigheter en domstol därvid ska få pröva. Den föreslagna regeln riskerar att leda till rättsosäkerhet och rättsförlust för leverantörer samt riskerar att tynga domstolsprocesserna.

Synpunkter

Ändringar av de direktivstyrda bestämmelserna i LOU och LUF

En hjälpregel för att identifiera onormalt låga anbud

Enligt vad som redovisas i rapporten (s. 42 f.) har såväl Upphandlingsmyndigheten som upphandlande organisationer framfört att identifieringen av misstänkt onormalt låga anbud generellt inte utgör ett problem och att en hjälpregel av det slag som föreslås i rapporten därför ger tveksamt stöd. Advokatsamfundet delar denna uppfattning. Konkurrensverket anger också i rapporten att nyttan med en hjälpregel kan vara begränsad.

Enligt Advokatsamfundets uppfattning undanröjer den föreslagna hjälpregeln normalt sett inte någon osäkerhet om när en utredning ska initieras, utan riskerar snarare leda till att utredningar kan komma att behöva göras i onödan och därmed administrativt tynga upphandlingarna.

Hjälpregeln är vidare uttryckt på sådant sätt att en utredning ska göras om priset eller kostnaden för ett anbud i sin helhet är 30% lägre än det genomsnittliga priset eller kostnaden för samtliga anbud i upphandlingen. I många fall kan det dock vara enskilda prisposter som sticker ut och som gör att anbudet förefaller lågt, trots att anbudet i sin helhet inte är att anses som lågt vid en sådan beräkning som föreslås för hjälpregeln. Även om rapporten är tydlig med att utredning kan inledas även av andra skäl än vad som kan följa av hjälpregeln, visar detta ytterligare på den bristande nyttan av en hjälpregel av föreslaget slag. Advokatsamfundet vill också peka på risken att ett införande av en hjälpregel kan innebära att ingen annan bedömning kommer att göras av om ett anbud förefaller onormalt lågt.

Den föreslagna hjälpregeln kommer också, på sätt som flaggas för i rapporten, att slå olika beroende på hur många anbud som lämnas i upphandlingen, hur branschen ser ut, om något eller några anbud har avvikande högt pris, eller om det är fler än ett anbud som har avvikande lågt pris. Det är således endast beräkningsmetoden i sig som är transparent för leverantörerna. Advokatsamfundet anser detta vara ytterligare ett skäl till att inte införa den föreslagna hjälpregeln.

Vidare är förslaget att gränsvärdet ska sättas till 30% inte närmare analyserat eller redovisat i rapporten, annat än att vissa andra medlemsstater har satt ett gränsvärde på 30%, samt att 50% anses vara för högt och att hjälpregeln då riskerar att inte få någon effekt. Det är därför svårt att ha en uppfattning om var gränsen bör sättas om en hjälpregel skulle införas.

Advokatsamfundet avstyrker därför förslaget om hjälpregel.

Förtydliganden av det kontradiktoriska förfarandet

Advokatsamfundet ser positivt på att det förtydligas hur det kontradiktoriska förfarandet ska genomföras. Advokatsamfundet tillstyrker förslaget, med undantag för införandet av hjälpregel i andra stycket i den föreslagna bestämmelsen 16 kap. 7 § LOU respektive 15 kap. 7 § LUF (i enlighet med vad som anförs i avsnittet ovan).

Avtalsuppföljning

Advokatsamfundet delar rapportens uppfattning att frågan om eventuella lagförslag för att styra upphandlande organisationers avtalsuppföljning bör utredas vidare.

Utökat stöd i frågor om onormalt låga anbud

Advokatsamfundet tillstyrker förslaget att Upphandlingsmyndigheten ges i särskilt uppdrag att ta fram ändamålsenligt stöd till upphandlande organisationer kring den praktiska tillämpningen av bestämmelserna om onormalt låga anbud.

Införande av en skyldighet att förkasta onormalt låga anbud i samtliga delar av LOU, LUF och LUF5

Advokatsamfundet anser visserligen att samma intressen om sund konkurrens och affärsmässiga hänsyn på det direktivstyrda området, även gör sig gällande på det icke-direktivstyrda området (jfr. Advokatsamfundet redovisade ståndpunkt i prop. 2021/22:5 s. 131). Advokatsamfundet delar också i och för sig vad som anförs i rapporten om att införandet av en skyldighet att förkasta ett onormalt lågt anbud skulle kunna skapa en tydlighet som underlättar arbetet med att förhindra korruption och osund konkurrens/agerande (s. 60).

Skyldigheten att förkasta onormalt låga anbud på det icke-direktivstyrda området togs dock bort så sent som den 1 februari 2022 (SFS 2021:1110), då det ansågs att behov fanns av att ge de upphandlande organisationerna större flexibilitet och handlingsutrymme (se prop. 2021/22:5 s. 132). Advokatsamfundet saknar en utvärdering i rapporten av hur borttagande av skyldigheten har utfallit. Frågan om ett eventuellt återinförande av en skyldighet att förkasta ett onormalt lågt anbud bör därför utredas vidare, eftersom behovet av större flexibilitet och handlingsutrymme alltså gör sig gällande.

I rapporten anges att det har ansetts ligga utanför uppdraget att överväga och föreslå motsvarande bestämmelser som föreslås avseende upphandlingar på det direktivstyrda området, men att det kan finnas skäl att göra sådana tillägg. I den mån det skulle finnas skäl att överväga ytterligare förslag bör, enligt Advokatsamfundet, samtliga förslag rörande onormalt låga anbud på det icke-direktivstyrda området utredas i ett sammanhang. Detta är ytterligare ett skäl till att det i nuläget inte bör införas en skyldighet att förkasta onormalt låga anbud.

Advokatsamfundet avstyrker därför förslaget att, i nuläget, återinföra en skyldighet att förkasta onormalt låga anbud.

En begränsning för allmän förvaltningsdomstol att endast kunna beakta vad leverantören vid anbudsprövningen har framfört som förklaring till det låga anbudet

I rapporten föreslås att en bestämmelse införs om att endast den förklaring som leverantören har lämnat inom ramen för det kontradiktoriska förfarandet avseende onormalt låga anbud får beaktas vid en överprövning om det inte finns särskilda skäl.

Det är tydligt, redan utifrån vad som redan gäller med nuvarande bestämmelser, att en leverantör som i en upphandling på det direktivstyrda området inte kan lämna en tillfredsställande förklaring till ett anbud som den upphandlande organisationen anser förefalla onormalt lågt, kommer att få sitt anbud förkastat. Detta talar med styrka för att ingen leverantör skulle vänta med att komma med en förklaring till en eventuell prövning i domstol. Det bör därför generellt sett inte utgöra något större problem med att nya förklaringar skulle göras gällande vid en överprövning i domstol.

Det kontradiktoriska förfarandet syftar till att skydda anbudssökande och anbudsgivare från godtycke från den upphandlande organisationens sida och att säkerställa en sund konkurrens. Alla beslut under en upphandling ska kunna överprövas. Att utifrån dessa utgångspunkter, genom lagstiftning, begränsa domstolens prövning till förklaringar som leverantören lämnat inom ramen för den bedömning som den upphandlande organisationen gjort, anser Advokatsamfundet inte vara lämpligt utifrån rättssäkerhetsskäl. Detta även om utgångspunkten vid en överprövning av ett beslut om att förkasta ett anbud på grund av att det bedöms vara onormalt lågt, är en bedömning av det kontradiktoriska förfarandet och de förklaringar som leverantören därvid lämnat. Skälen till detta är flera.

Ett skäl är att det kan ha förekommit brister från den upphandlande organisationens sida under det kontradiktoriska förfarandet. Detta tas visserligen upp i rapporten som en omständighet som skulle kunna utgöra särskilda skäl till att ändå beakta andra förklaringar i domstol, men det är inte tydligt vad som ska avses med särskilda skäl i andra fall än när det kontradiktoriska förfarandet inte har tillämpats alls eller att vissa steg inte har följts i själva processen. Som särskilda skäl hänvisar rapporten till situationen att den upphandlande organisationen inte har följt det kontradiktoriska förfarandet på ett korrekt sätt (s. 66 och 98 i rapporten). Vad som ska avses med

”korrekt sätt” är inte givet i de mindre uppenbara fallen, som exempelvis en situation där det kan ifrågasättas om den upphandlande organisationen har ställt adekvata frågor om anbudet och leverantören därför inte lämnat de förklaringar som kunde ha krävts för en annan bedömning.

Ett annat skäl är att det inte är tydligt utifrån ett rättsligt perspektiv vad som ska avses med ”förklaring” (jämför exempelvis med omständighet i preklusionsregeln). Det är heller inte tydligt vad som ska anses utgöra en annan förklaring än den som lämnades under det kontradiktoriska förfarandet. Jämför härvid HFD 2016 ref. 3 II, som rapporten hänvisar till som ett exempel på när domstolen har tillåtit nya förklaringar (fotnot 110 på s. 65). I det fallet hade leverantören enligt HFD under rättegången ”ytterligare utvecklat” de förklaringar som hade getts in till den upphandlande organisationen. Advokatsamfundet delar inte rapportens bedömning att detta är att anse som nya förklaringar. Om en leverantör inte skulle få utveckla sina förklaringar i domstol riskerar leverantören att lida rättsförlust genom att inte få sin sak rättmätigt prövad.

Med hänsyn till att förslaget ger upphov till tolkningsfrågor av olika slag anser Advokatsamfundet, till skillnad från vad Konkurrensverket anger i rapporten, att förslaget inte leder till att effektivisera upphandlingsprocessen utan snarare att det kommer att tynga prövningen i domstol.

Advokatsamfundet konstaterar vidare att någon begränsning i vad domstolen får pröva inte finns för andra upphandlingsbeslut som kan bli föremål för överprövning. Ett beslut om uteslutning på grund av onormalt lågt anbud företer likheter exempelvis med beslut att utesluta en leverantör på grund av brott eller missförhållanden i en leverantörs verksamhet. Innan en upphandlande organisation beslutar att utesluta en leverantör, ska leverantören beredas tillfälle att yttra sig över de omständigheter som enligt den upphandlande organisationen utgör skäl för uteslutning. Ett beslut om uteslutning ska inte fattas om leverantören visar att den är tillförlitlig (s.k. *self-cleaning*), vilket skulle kunna leda till samma frågeställning om vilka förklaringar som sedan kan prövas av domstol.

Sammantaget anser Advokatsamfundet att förslaget öppnar för ett flertal tolkningsfrågor, vilket leder till rättsosäkerhet och risk för fler eller utökade



domstolsprövningar. Det bör överlämnas till rättstillämpningen att avgöra vad som ska beaktas vid en överprövning av ett förkastande av ett onormalt lågt anbud.

Advokatsamfundet avstyrker därför förslaget även i denna del.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander