

Avdelningen för juridik
Helena Henriksson

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

Hantering av onormalt låga anbud som inte är seriöst menade

SKR:s sammanfattande ställningstaganden

SKR tillstyrker förslaget att en hjälpregel för att identifiera onormalt låga anbudspriser ska införas i upphandlingslagarna.

SKR tillstyrker förslaget att införa en reglering som begränsar leverantörers möjligheter att komma med nya förklaringar om varför deras anbud haft låga anbudspriser vid en överprövning.

SKR tillstyrker förslaget att Upphandlingsmyndigheten ska få ett särskilt uppdrag att ta fram ett ändamålsenligt stöd till upphandlande organisationer rörande hur de nya bestämmelserna ska tillämpas.

SKR avstyrker förslagen att ändra 19 kap. LOU och LUF.

SKR anser inte att möjligheten att i författning styra upphandlande organisationers avtalsuppföljning ska utredas vidare. SKR:s uppfattning är att det är andra åtgärder som behövs för att avtalsuppföljningen ska bli bättre.

SKR har inget att invända mot övriga förslag.

De föreslagna bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2026. SKR har inget att invända mot denna tidpunkt.

Allmänna synpunkter

SKR ser positivt på att regeringen vidtar åtgärder som syftar till att motverka att oseriösa och kriminella aktörer får avtal med offentliga aktörer.

Onormalt låga anbudspriser är ett problem för upphandlande organisationer, för seriösa anbudsgivare och leverantörer och därmed för samhället i stort. En anbudsgivare som inte har för avsikt att leverera enligt villkoren i avtalet, som åsidosätter arbetsrättsliga eller miljömässiga villkor

stör konkurrensen och innebär i slutänden svårigheter för det allmänna att tillhandahålla välfärd till medborgarna. Emellertid är onormalt låga anbudspriser en speciell EU-rättslig reglering som måste ses i sitt sammanhang. Upphandlingslagstiftningen innehåller förfaranderegler, det vill säga anger hur en organisation ska genomföra ett inköp, och innehåller en mängd regler som syftar till att skydda anbudsgivare och ge dem rättigheter. Sammantaget finns det alltså litet utrymme att göra lagändringar.

Förslagen som lämnas ser SKR som språkliga justeringar. Det är inte troligt, men förhoppningen finns, att förslagen kommer att leda till någon förändring av rättsläget beträffande onormalt låga anbudspriser. De förslag som rör 19 kap. LOU och LUF, på det icke-direktivstyrda området, anser SKR inte ska genomföras. De skäl som regeringen förde fram när regler ändrades i februari 2022 och gjorde dem mer flexibla och enklare bör styra även fortsatt.¹ Det innebär att 19 kap. LOU och LUF endast bör innehålla de bestämmelser som är nödvändiga för att ge ramarna för upphandlande myndigheter och enheter samt skydd åt leverantörer. Därutöver bör regelverket som styr nationell upphandling lämna utrymme till de upphandlande myndigheterna och enheterna att fatta beslut.

SKR har inga synpunkter på förslagen som rör lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, LUFS.

5.2.1 En hjälpregel för att identifiera onormalt låga anbud

Av rapporten framgår att de upphandlande organisationer som Konkurrensverket haft kontakt med har fört fram att det inte är ett problem att identifiera onormalt låga anbudspriser. Det har också framförts att nyttan med en hjälpregel som nu föreslås bedöms vara begränsad. Konkurrensverkets möjligheter att föreslå åtgärder begränsas dock av upphandlingsdirektiven och EU-domstolens praxis. En hjälpregel torde därmed vara det utrymme som finns. SKR delar Konkurrensverkets bedömning att det är bättre att basera hjälpregeln på anbudens genomsnittliga pris eller kostnad än på det uppskattade värdet för upphandlingen. Det senare skulle kunna, som Konkurrensverket också påpekar, ha en prishöjande effekt.

SKR tillstyrker att en hjälpregel införs i upphandlingslagarna.

¹ Prop. 2021/22:5 s. 81 f.

5.2.2 Förtydliganden av det kontradiktoriska förfarandet

Enligt nuvarande regler gäller redan att det är den upphandlande organisationens ansvar att begära att anbudsgivare förklarar ett lågt lämnat anbudspris och ta ställning till de svar som lämnas. Att föra in den föreslagna bestämmelsen är därmed enbart en språklig justering. SKR har inget att invända mot förslaget som rör det direktivstyrda området.

SKR avstyrker förslaget om att ändra 19 kap. LOU och LUF. Det saknas behov av att ändra dessa regler. Det framgår redan att förklaring ska begäras innan anbud får förkastas.

5.2.3 Förtydligande av förutsättningarna för en tillfredsställande förklaring

SKR delar uppfattningen att det är svårt att förkasta anbud trots att det lämnade priset är mycket lågt. Generella och svepande förklaringar godtas ofta i praxis. Det innebär att upphandlande organisationer får liten ledning i vilka förklaringar som inte kan anses vara tillfredsställande och som leder till att anbudet ska förkastas. Det föreslagna förtydligandet om att leverantören ska visa att anbudet är trovärdigt och seriöst menat samt den icke-uttömmande uppräkningsen vad förklaringen kan avse hjälper dock enligt SKR:s bedömning inte. Uppräkningsen kommer, som Konkurrensverket också uppger, från upphandlingsdirektiven. Det innebär att de nuvarande svenska bestämmelserna ska läsas med utgångspunkt från dem. SKR har dock inget att invända mot att föra in regler i de direktivstyrda delarna av upphandlingslagstiftningen men tvivlar alltså på effekten av ett sådant förtydligande.

SKR avstyrker förslaget om att ändra 19 kap. LOU och LUF. Det framgår redan att anbudsgivaren ska lämna ett tillfredsställande svar.

5.2.4 Avtalsuppföljning

SKR delar Konkurrensverkets bedömning att avtalsuppföljningen kan motverka förekomsten av onormalt låga anbudspriser. Att stärka upphandlande organisationers möjligheter att på effektiva sätt följa upp avtal är välkommet. Däremot anser inte SKR att det är rätt väg att gå att öka styrningen av kommunernas och regionernas avtalsuppföljning. Vad som behövs är andra åtgärder. Dessa har SKR tillsammans med Adda Inköpscentral lyft i den hemställan² som skickades in till regeringen hösten

² Hemställan om åtgärder för att bekämpa välfärdsbrott i offentlig upphandling, SKR och Adda Inköpscentral, inskickad 2024-10-18.

2024. Det handlar t.ex. om att genomföra leverantörskontrollsutredningens förslag, att systemet för leverantörskontroller ska innehålla fler myndighetsuppgifter som möjliggör kontroll av de frivilliga uteslutningsgrunderna i upphandlingslagarna m.m. En del av de åtgärder som SKR och Adda lyft i hemställan är under utredning och andra, som en sekretessbrytande bestämmelse, har nyligen införts. Den sekretessbrytande bestämmelsen, 10 kap. 15 § § offentlighets- och sekretesslagen, som nyligen infördes omfattar dock endast upphandlande organisationer som är myndigheter, således omfattas inte kommunala eller regionala aktiebolag.

5.2.5 Utökat stöd i frågor om onormalt låga anbud

SKR tillstyrker förslaget att Upphandlingsmyndigheten ska ges ett särskilt uppdrag att ta fram stöd till upphandlande organisationer kring den praktiska tillämpningen av bestämmelserna om onormalt låga anbudspriser.

6.1.1 En skyldighet att förkasta onormalt låga anbud.

Att tillföra en bestämmelse om att upphandlande organisationer ska förkasta anbud om förklaring inte är tillfredsställande hjälper inte upphandlande organisationer. Däremot kan det leda till att det ställs högre krav på deras utredning och dessutom till att antalet domstolsprocesser ökar. Det riskerar i sin tur att leda till ökad administration, att upphandlingar tar längre tid att genomföra och således till ökade kostnader för upphandlande organisationer och leverantörer. Om förslagen kan bidra till en mer konsekvent och förutsebar rättstillämpning som underlättar för upphandlande organisationer är osäkert. SKR bedömer trots det att det sistnämnda väger över något och invänder därmed inte mot förslaget i den del som rör det direktivstyrda området.

SKR avstyrker förslaget om att 19 kap. LOU och LUF ska tillföras en bestämmelse om skyldigheten att förkasta anbud på det icke-direktivstyrda området. Reglerna bör även fortsatt vara utformade på ett enkelt och flexibelt sätt.

7.1.1 Begränsning av möjligheten att beakta nya förklaringar vid överprövning

SKR tillstyrker förslaget att införa en reglering som begränsar leverantörers möjligheter att komma med nya förklaringar om varför deras anbud haft låga anbudspriser vid en överprövning. Leverantörens rättigheter är tillgodosedda genom möjligheten att förklara anbudet på fråga från den upphandlande organisationen under upphandlingsförfarandet, det som kallas det kontradiktoriska förfarandet. Förslaget är vidare i linje med bestämmelserna som begränsar leverantörers möjligheter att föra fram nya

omständigheter under domstolsprocessen som infördes i upphandlingslagarna under 2022.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

SKR har inget att erinra mot att förslagen ska träda i kraft redan den 1 juli 2026 eller mot övergångsbestämmelsen. SKR delar Konkurrensverkets bedömning att förslagen innebär åtaganden för upphandlande organisationer och att det kommer att kräva informationsinsatser.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande