

FinansdepartementetKonkurrensverket
Ringvägen 100
118 60 Stockholm

Uppdrag till Konkurrensverket att motverka kriminalitet och osund konkurrens samt förbättra konkurrensen med kvalitet i offentliga upphandlingar

Regeringens beslut

Regeringen ger Konkurrensverket i uppdrag att lämna förslag som gör det lättare för upphandlande myndigheter och enheter att förkasta onormalt låga anbud som inte är seriöst menade.

Konkurrensverket ska vidare analysera förutsättningarna för och lämna förslag till en effektiv, proportionerlig och tillförlitlig metod för att bedöma i vilken utsträckning leverantörer fullgör kvalitetskraven i offentliga kontrakt.

Konkurrensverket ska vid genomförandet av uppdraget ha en löpande dialog med Upphandlingsmyndigheten.

Konkurrensverket ska senast den 30 september 2025 till Regeringskansliet (Finansdepartementet, med kopia till Klimat- och näringslivsdepartementet) redovisa den del av uppdraget som avser onormalt låga anbud. Den del av uppdraget som avser ett system för att bedöma leverantörers fullgörande av kvalitetskrav i offentliga kontrakt ska senast den 30 november 2025 redovisas till Regeringskansliet.

Bakgrund

Hantering av onormalt låga anbud

Regeringen genomförde under 2023 en översyn av den nationella upphandlingsstrategin (prop. 2024/25:1 utg. omr. 2 avsnitt 7.5). Översynen visade bl.a. att det förekommer att oseriösa och kriminella företag tillåts delta i offentliga upphandlingar eftersom myndigheter brister i kontroll och

uppföljning. Det finns uppgifter om att leverantörer till följd av brister i uppföljningen av offentliga kontrakt lämnar anbud i upphandlingar, trots att de inte avser att uppfylla samtliga krav och villkor i kontraktet. Det kan exempelvis handla om låg prissättning som leverantören tänker ta igen genom överfakturering. Det förekommer också att leverantörer inte fullgör sina skyldigheter att betala skatter eller socialförsäkringsavgifter, har arbetskraft som saknar arbetstillstånd och exploateras eller en bristfällig arbetsmiljö. Ett verktyg för att motverka oseriösa aktörer i offentliga upphandlingar är upphandlingslagarnas regler som möjliggör uteslutning av onormalt låga anbud.

Bestämmelserna om onormalt låga anbud i de svenska upphandlingslagarna genomför artikel 69 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (LOU-direktivet), artikel 84 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (LUF-direktivet) samt artikel 49 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/81/EG av den 13 juli 2009 om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggtreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet och om ändring av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG (LUFSDirektivet).

Vid en upphandling över tröskelvärdena enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorena (LUF) är den upphandlande myndigheten eller enheten skyldig att förkasta ett onormalt lågt anbud om anbudsgivaren inte kan förklara det låga priset på ett tillfredsställande sätt (16 kap. 7 och 8 §§ LOU och 15 kap. 7 och 8 §§ LUF). I fråga om upphandlingar under tröskelvärdena och av vissa tjänster finns en möjlighet att förkasta ett sådant anbud (19 kap. 18 § LOU och 19 kap. 18 § LUF). I upphandlingar enligt lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFSD) är det inte obligatoriskt att förkasta onormalt låga anbud (13 kap. 3 och 4 §§ och 15 kap. 17 § LUFSD).

Ett anbud ska som utgångspunkt vara fullständigt. Den upphandlande myndigheten eller enheten ska pröva och utvärdera anbudet utifrån det som anges i upphandlingsdokumenten. Om anbudet inte innehåller eller mot-

svarar de ställda kraven ska anbudet, enligt den grundläggande upphandlingsprincipen om likabehandling, förkastas. Möjligheterna att rätta, förtydliga eller komplettera ett anbud är begränsade (jfr t.ex. 4 kap. 9 § LOU). Att en anbudsgivare lämnar ett onormalt lågt anbud innebär inte per automatik att anbudet ska förkastas. En bedömning av om anbudet ska förkastas ska göras i varje enskilt fall efter att leverantören fått möjlighet att lämna en förklaring till det låga priset. I en sådan förklaring kan exempelvis anföras att leverantören kan utnyttja särskilt kostnadseffektiva metoder, tekniska lösningar eller ovanligt gynnsamma förhållanden för att fullgöra kontraktet eller hur leverantören avser att fullgöra kontraktet med avseende på sina miljö-, social- eller arbetsrättsliga skyldigheter (jfr t.ex. 16 kap. 7 § LOU).

I en överprövningsprocess är det den upphandlande myndigheten eller enheten som ska visa att anbudspriset är onormalt lågt, samtidigt som leverantören ska visa att anbudet är seriöst och att uppdraget kommer att utföras enligt efterfrågade krav och villkor, trots det låga priset. I en enkätundersökning som genomfördes av Konkurrensverket i december 2018 uppgav ett flertal av de svarande upphandlande myndigheterna och enheterna att de ofta upplever att det räcker att en leverantör endast påstår att något av de exempel som återfinns i lagtexten föreligger för att få bifall i en överprövningsprocess. (Konkurrensverket 2020:1). Enligt enkätsvaren medför detta att upphandlande myndigheter och enheter ibland accepterar anbud, trots att de bedömer att anbuden är onormalt låga.

Kvalitet som kriterium vid upphandlingar

Vid den översyn av den nationella upphandlingsstrategin som gjordes 2023 framkom att såväl leverantörer som upphandlande myndigheter och enheter anser att användningen av kvalitetskriterier i anbudsutvärderingar i offentliga upphandlingar är begränsad, och att de efterfrågar en ökad möjlighet att konkurrera med kvalitet i stället för lägsta pris. Att resultatet av tidigare leveranser inte är ett kriterium i utvärderingen kan leda till att incitamenten för en leverantör att upprätthålla kvaliteten i leveransen av varor eller tjänster minskar mot slutet av avtalsperioden. Vid inköp inom den privata sektorn finns starkare incitament för leverantörer att upprätthålla kvaliteten under hela avtalsperioden, eftersom detta kan leda till ett nytt avtal. Att leverera ännu högre kvalitet än vad som krävs enligt ett kontrakt eller andra mervärden kan inom denna sektor leda till att köparen får ett gott förtroende för säljaren och gynna framtida affärer.

Upphandlingsmyndigheten fick i sitt regleringsbrev för budgetåret 2024 i uppdrag att analysera användningen av kvalitetskriterier i anbudsutvärderingen. I uppdraget ingår att analysera möjligheterna att förbättra konkurrensen på den offentliga marknaden genom att öka användningen av utvärderingsmodeller som innefattar kvalitetsaspekter. Uppdraget redovisades den 18 december 2024 (Fi2024/02558).

I Studieförbundet Näringsliv och Samhälles (SNS) Konjunkturårsrapport 2022 föreslår organisationen att det bör införas ett system med uppgifter om kvaliteten i leverantörers tidigare leveranser inom offentlig sektor. Enligt SNS kan en möjlighet för upphandlande myndigheter och enheter att betygsätta leverantörer i ett öppet system uppmuntra leverantörer att hålla en god kvalitet (Sätt betyg på leverantörerna! Ökad effektivitet med rating-system i offentlig upphandling, SNS analys 103, juni 2024).

En del statliga myndigheter har haft eller avser att införa ett system för betygsättning av leverantörers prestationer. Trafikverket tillämpade 2016–2022 systemet UppLev för att bedöma och utvärdera leverantörer och baserade i ett antal upphandlingar tilldelningen av kontrakt på utfallet av tidigare leveranser. Arbetsförmedlingen har aviserat att myndigheten fr.o.m. 2025 avser att publicera betyg över kvaliteten av leverantörers leveranser i valfrihetssystemet Rusta och matcha.

Närmare om uppdraget

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 LOU och 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. LUF samt upphandlingar över tröskelvärdena enligt LUF, S,

- analysera om en allmän förvaltningsdomstol i ett mål om en 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.

Konkurrensverket ska vidare lämna förslag till en effektiv, proportionerlig och tillförlitlig metod för att bedöma i vilken utsträckning leverantörer fullgör kvalitetskraven i offentliga kontrakt.

I denna del av uppdraget ingår att

- analysera förutsättningarna för att införa en sådan metod, exempelvis ett system för betygssättning och föreslå hur det kan utformas,
- analysera och föreslå hur företag som inte tidigare tilldelats offentliga kontrakt bör hanteras inom ramen för metoden, samt
- analysera riskerna för otillbörlig påverkan av personer som lämnar omdömen om leverantörer och lämna förslag på hur riskerna kan minimeras.

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

På regeringens vägnar

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Erik Slottnér', written in a cursive style.

Erik Slottnér

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Ann Fryksdahl', written in a cursive style.

Ann Fryksdahl

Kopia till

Klimat- och näringslivsdepartementet/NIM
Upphandlingsmyndigheten