

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Promemorian EU:s nya förordning om upphandlingsannonser

Fi2023/01171

Utgångspunkter

Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna. Yttrandet avgränsas till sådana aspekter som följer av Konkurrensverkets ansvarsområden. Yttrandet följer den struktur och de rubriker som används i betänkandet.

I promemorian föreslås ändringar i upphandlingsförordningen (2016:1162) om vad en annons om offentlig upphandling ska innehålla med anledning av kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/1780 av den 23 september 2019 om fastställande av standardformulär för offentliggörande av meddelanden om offentlig upphandling och om upphävande av genomförandeförordning (EU) 2015/1986 ("eForms").

4 Annonser på det direktivstyrda området ska utformas enligt eForms

I promemorian föreslås att när en upphandlande myndighet eller enhet ska skicka en annons eller ett meddelande till Europeiska unionens publikationsbyrå ska annonsen eller meddelandet innehålla sådana obligatoriska uppgifter som anges i den nya genomförandeförordningen. Även en förhandsannons som en upphandlande myndighet eller enhet publicerar på upphandlarprofilen ska utformas enligt samma förordning.

Ändringen innebär att upphandlande myndigheter och enheter vid annonsering i TED ska utforma sina annonser och meddelanden utifrån de krav på obligatoriska uppgifter som framgår av den nya genomförandeförordningen.

Konkurrensverket delar bedömningen att en anpassning av regelverket behöver göras med anledning av den nya genomförandeförordningen och tillstyrker förslaget.



5 Utgångspunkter för vilka uppgifter som ska göras obligatoriska

EU:s nya genomförandeförordning gör det möjligt för medlemsstaterna att delvis anpassa annonsformulären till sina nationella behov och förutsättningar. Varje medlemsstat kan därför ta ställning till om uppgifterna ska vara obligatoriska att ange för upphandlande myndigheter och enheter, om fälten för uppgifterna ska vara obligatoriska att tillhandahålla av annonsdatabasleverantörerna men valfria att fylla i eller om fälten inte ska tillhandahållas alls.

I promemorian har Finansdepartementet utgått från att enbart uppgifter som inte kräver en djupare analys ska göras obligatoriska. Konkurrensverket har noterat den korta tiden för genomförande av anpassningarna till eForms och konstaterar att det därför inte getts tid för varken departementet eller remissinstanserna att göra en djupgående analys av alla de uppgifter som är möjliga att införa genom anpassningarna till eForms.

Enligt promemorian bör det vid bedömningen av vilka uppgifter som ska vara obligatoriska att ange i annonser om offentlig upphandling göras en avvägning mellan dels behoven av bättre statistik, konkurrensmöjligheter, transparens och ny funktionalitet, dels risken för att en ökad administrativ börda kan vara avskräckande för potentiella leverantörer och leda till ökade kostnader för upphandlande myndigheter och enheter. Enligt promemorian bör ytterligare uppgifter göras obligatoriska endast om det finns ett stort värde i att samla in dem och en tydlig analysmöjlighet. Konkurrensverket ställer sig bakom dessa utgångspunkter och även i att obligatoriska uppgifter bör vara otvetydiga och lätta att fylla i för upphandlande myndigheter och enheter.

Konkurrensverket noterar att det i promemorian också lyfts fram att det framöver kommer finnas möjlighet att införa krav på att ange även andra uppgifter i upphandlingsannonser, t.ex. för att öka möjligheterna för tillsynsmyndigheterna att upptäcka överträdelser av konkurrens- och upphandlingslagstiftningen eller ge underlag för att förbättra förutsättningarna för offentliga inköp. Konkurrensverket ser positivt på detta men har inom ramen för aktuellt remissförfarande inte haft möjlighet att överväga vilka ytterligare krav som kan vara relevanta att göra obligatoriska framöver.

Promemorian klargör också att inget av förslagen omfattar direktivstyrda upphandlingar på försvars- eller säkerhetsområdet. Detta på grund av att det i lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet saknas bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om innehållet i och offentliggörandet av annonser för upphandlingar vars värde överstiger aktuellt tröskelvärde.

6.1 Beräknat värde ska anges i annonsen om anbudsinfordran

I promemorian föreslås att upphandlande myndigheter och enheter ska ange kontraktets eller ramavtalets uppskattade värde vid tidpunkten för annonsen i annonser om anbudsinfordran som ska skickas till Europeiska unionens

publikationsbyrå. Skyldigheten ska gälla för samtliga sådana upphandlingar förutom sådana på försvars- och säkerhetsområdet.

Under tröskelvärdena finns redan en skyldighet för upphandlande myndigheter och enheter att ange kontraktets eller ramavtalets uppskattade värde vid tidpunkten för annonsen om anbudsinfordran (14 § första stycket 15 upphandlingsförordningen).

Konkurrensverket tillstyrker förslaget. Det åligger den upphandlande myndigheten eller enheten att i det förberedande arbetet med en upphandling uppskatta värdet av upphandlingen för att ta ställning till vilket regelverk som ska tillämpas. Uppgiften finns därmed tillgänglig och kan samlas in till en låg kostnad. Konkurrensverket delar bedömningen i promemorian, bland annat i fråga om att uppgiften om uppskattat värde ökar transparensen och konkurrensmöjligheterna mellan leverantörer. Vidare är värdet av en upphandling av stor betydelse både för tänkbara leverantörer som ska bedöma vilka upphandlingar de ska lägga in i, och för att myndigheter och andra aktörer ska få en förståelse för upphandlingens betydelse. Konkurrensverket vill samtidigt påpeka att den risk som lyfts fram i promemorian om att ett uppskattat värde kan bli ett riktmärke för anbudsgivarnas prissättning och att priskonkurrensen därmed kan minska kan vara reell. Risken för negativa effekter varierar dock sannolikt i hög grad beroende på hur konkurrensförutsättningarna ser ut i enskilda upphandlingar. Mot bakgrund av de fördelar som förslaget medför i andra avseenden instämmer Konkurrensverket i bedömningen att det ändå bör införas en skyldighet att ange beräknat kontraktsvärde i annonsen.

6.2 En skyldighet att ange om hänsyn till miljö, sociala aspekter eller innovation tas

I promemorian föreslås att upphandlande myndigheter och enheter i annonser om anbudsinfordran som ska skickas till Europeiska unionens publikationsbyrå ska ange om det i upphandlingen ställs krav på, anges villkor om eller i övrigt tas hänsyn till miljö, sociala aspekter, såsom arbetsrättsliga villkor, eller innovation. Skyldigheten ska gälla för samtliga sådana upphandlingar förutom sådana på försvars- och säkerhetsområdet.

Konkurrensverket tillstyrker förslaget. Uppgifterna har ett stort värde för att kunna följa upp de mål och ambitioner som finns gällande den offentliga upphandlingens effekter. Konkurrensverket har tidigare konstaterat att den offentliga upphandlingen allt oftare föreslås användas som ett verktyg för att bidra till och öka takten i omställningen till ett mer hållbart samhälle. Konkurrensverket yttrade sig exempelvis i december 2022 över förslag om styrmedel som ska bidra till en lokal och regional klimatomställning i hela landet,¹ i augusti 2022 över förslag om klimatkrav i upphandlingar i ett delbetänkande från Miljömålsbered-

¹ Konkurrensverket dnr 620/2022, M2022/01830.



ningen² och har tidigare yttrat sig över promemorian *En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling*.³ Konkurrensverket är positivt till att offentlig upphandling används för att beakta viktiga samhällsintressen som klimatet, och en bättre upphandlingsstatistik ger möjlighet att utvärdera och analysera nyttan av att den offentliga upphandlingen används på detta sätt.

6.3 Vilken typ av miljöhänsyn och social hänsyn som tas ska specificeras

I promemorian föreslås att om det i en upphandling tas hänsyn till miljö eller sociala aspekter ska det i annonsen anges vilken form av miljöhänsyn eller vilka sociala aspekter som avses. Även om den upphandlande myndigheten eller enheten har tagit hänsyn till innovation vid utformningen av upphandlingen bör det inte införas en skyldighet att ange på vilket sätt sådan hänsyn har tagits.

Mot bakgrund av de skäl som anges i promemorian tillstyrker Konkurrensverket förslaget.

6.4 En skyldighet att ange uppgifter om ramavtal, dynamiskt inköpssystem och elektronisk auktion

I promemorian föreslås att det i en annons om anbudsinfordran av sociala tjänster och andra särskilda tjänster ska anges om upphandlingen gäller ett ramavtal utan, eller helt eller delvis med förnyad konkurrensutsättning, om det gäller ett dynamiskt inköpssystem och i så fall systemets giltighetstid och om det får användas av andra upphandlande myndigheter eller enheter än som förtecknas i annonsen och om en elektronisk auktion används.

Konkurrensverket tillstyrker förslaget. En skyldighet att ange dessa uppgifter finns redan för övriga direktivstyrda upphandlingar enligt lagen om offentlig upphandling och lagen om upphandling inom försörjningssektorerna. En likartad reglering är i detta fall att föredra och förenklar för den upphandlande myndigheten eller enheten. Att uppgiften redan finns hos den upphandlande myndigheten eller enheten innebär också att uppgiften kan anges utan större administrativ kostnad.

6.5 Uppgifter om samtliga anbudsgivare och anbudssökande ska anges i efterannonsen

I promemorian föreslås att en efterannons ska innehålla information om namn och organisationsnummer avseende den eller de som har lämnat anbud eller sökt om att lämna anbud i upphandlingen utan att ha tilldelats kontraktet eller ramavtalet. Motsvarande skyldighet ska gälla vid upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster enligt lagen om offentlig upphandling och lagen om upphandling inom försörjningssektorerna.

² Konkurrensverket dnr 384/2022, SOU 2022:15 *Sveriges Globala Klimatavtryck*.

³ Konkurrensverket dnr 660/2021, Ds 2021:31.



Konkurrensverket tillstyrker förslaget. Som nämns i promemorian kan uppgifterna tjäna som underlag i upphandlande myndigheters och enheters förberedande arbete med att identifiera potentiella leverantörer. Vidare är uppgifter om samtliga anbudsgivare av stor betydelse för Konkurrensverkets tillsynsarbete. Denna typ av uppgifter gör det möjligt att bl. a. följa upp vilken konkurrens som uppstår vid annonserade upphandlingar, göra analyser vid prövningar av företagskoncentrationer, uppmärksamma konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet och, vilket anges i promemorian, användas som underlag för att identifiera otillåtna anbudssamarbeten mellan leverantörer.⁴ Att uppgifterna samlas in gör det möjligt för Konkurrensverket att få en snabb överblick av hur konkurrensituationen ser ut på olika upphandlingsmarknader utan att röja misstanken i en pågående utredning eller hämta in information från många olika aktörer.

Konkurrensverket har sedan 2011 använt uppgifter om annonserade upphandlingar i arbetet för att upptäcka karteller och andra otillåtna samarbeten mellan företag. Liknande arbeten bedrivs i många andra länder, såväl inom EU som i andra delar av världen, och EU-kommissionen uppmuntrar medlemsstaterna att på nationell nivå samla och analysera de stora mängder data om offentliga upphandlingar som finns tillgängliga i databaser för att upptäcka mönster som tyder på otillåtna samarbeten i samband med offentliga upphandlingar.⁵ Att kunna använda denna typ av uppgifter för att identifiera otillåtna samarbeten lyfts också fram av i promemorian som ett viktigt skäl till införandet av uppgifter om anbudsgivare och anbudssökande.

Konkurrensverket vill därför samtidigt påpeka att verket idag inte har direkttillgång till de uppgifter om annonserade upphandlingar som samlas i Upphandlingsmyndighetens statistikdatabas. Konkurrensverket är idag hänvisat till den offentliga statistik som finns, vilket även innebär en fördröjning i statistikens aktualitet. En direkttillgång till anbudsdata anser verket är nödvändig för att kunna utöva en effektiv tillsyn. Bl.a. behövs det för att använda de metoder som många konkurrensmyndigheter i andra länder nyttjar för att identifiera anbudssamarbeten med hjälp av anbudsdata. Det är också ett centralt verktyg för att göra relevanta och aktuella analyser av marknadssituationen vid t.ex. Konkurrensverkets förhandsprövningar av anmälda företagskoncentrationer. För att säkerställa att uppgifterna görs tillgängliga för Konkurrensverkets tillsynsarbete bör det övervägas om denna tillgång ska säkras genom kompletterande lagstiftning.

6.6 Samma uppgiftsskyldigheter ska gälla för icke-direktivstyrda upphandlingar

I promemorian föreslås att den nuvarande regleringen för sådana annonser som inte behöver skickas till Europeiska unionens publikationsbyrå ska justeras så att den överensstämmer med den nya uppgiftsskyldigheten för sådana annonser som

⁴ Konkurrensverkets dnr 524/2017, Ds 2017:48.

⁵ EU-kommissionen (2021), *Notice on tools to fight collusion in public procurement and on guidance on how to apply the related exclusion ground*, C(2021) 1613 final, sid 12.



ska skickas till publikationsbyrån. Sådana justeringar ska även göras för sådana annonser för upphandlingar som omfattas av upphandlingsregelverket på försvars- och säkerhetsområdet. Förslaget innebär att samma uppgiftsskyldighet kommer gälla alla upphandlingar med undantag för upphandlingar på försvars- och säkerhetsområdet som överskrider tillämpligt tröskelvärde.

Mot bakgrund av de skäl som anges i promemorian tillstyrker Konkurrensverket förslaget.

7 Ansökningsavgiften och den årliga registeravgiften för registrerade annonsdatabaser ska höjas

I promemorian föreslås att ansökningsavgiften och den årliga registeravgiften för registrerade annonsdatabaser ska höjas till 23 800 kronor respektive 30 500 kronor.

I promemorian redogörs för de kostnader som Konkurrensverket har haft med anledning av uppdraget som registermyndighet enligt lagen om upphandlingsstatistik. Sammanfattningsvis har både ansökningsavgiften och den årliga registeravgiften varit för låga för att uppnå full kostnadstäckning för den verksamhet som ska vara avgiftsfinansierad. Konkurrensverket välkomnar en höjning så som föreslås i promemorian men vill samtidigt poängtera att om tillsynen ska kunna bedrivas på en nivå som Konkurrensverket bedömer vore ändamålsenlig är det nödvändigt med ytterligare höjningar.

Detta yttrande har beslutats av ställföreträdande generaldirektören Hanna Witt. Föredragande har varit Björn Hellström Karlsson.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och yttrandet saknar därför namnunderskrift.

Hanna Witt