

Finansdepartementet
Enheten för offentlig upphandling
Ann Fryksdal
Regeringskansliet
103 33 Stockholm

Remissvar – ”Hantering av onormalt låga anbud som inte är seriöst menade” (Konkurrensverkets rapport 2025:4)

Almega är Sveriges största arbetsgivar- och branschorganisation för tjänsteföretag och den största förbundsgruppen inom Svenskt Näringsliv. Almegas omkring 10 000 medlemsföretag representerar ett 60-tal branscher inom den svenska tjänstenäringen.

Många medlemsföretag berörs av offentlig upphandling. Almega vill mot denna bakgrund framföra följande remissynpunkter på det remitterade förslaget.

Övergripande synpunkter

Almega kan konstatera att utvecklingen med prispress i tjänsteupphandlingar är problematisk. Våra medlemsföretag vittnar om ett sluttande plan, där de uppfattar att låga anbudspriser premieras framför kvalitativa aspekter kopplade till genomförandet av uppdraget¹. Företagen vittnar även om brister i uppföljningen av ställda krav under kontraktstiden. Detta öppnar för mindre nogräknade aktörer att prisa sig in i upphandlingarna och sedan underprestera utan konsekvenser. Det är därmed av stor vikt att offentliga upphandlare har ändamålsenliga verktyg att syna och förkasta onormalt låga anbud som inte är seriöst menade.

Mot denna bakgrund ser vi positivt på att regeringen uppdragit åt Konkurrensverket att analysera frågan om hanteringen av onormalt låga anbud. Samtidigt konstaterar vi att frågan är komplex och att handlingsutrymmet är begränsat i ljuset av EU-rätten.

Angående den EU-rättsliga regleringen inom området konstaterar Almega att det för närvarande pågår en omfattande översyn av EU:s upphandlingsdirektiv. EU-kommissionens egen utvärdering visar att de nuvarande reglerna om onormalt låga anbud är svårtolkade, vilket talar för att en förändring kan komma att ske. Detta understöds av Almega som till EU-kommissionen bl.a. har framfört att regleringen av onormalt låga anbud måste analyseras och effektiviseras samt att golvpriser bör tillåtas, åtminstone i situationer/sektorer där det finns problem med låga priser.

I nuläget är det oklart hur EU-kommissionens förslag till ny reglering kommer att vara utformad, men det är inte uteslutet att det kan föreslås förändringar som påverkar hanteringen av onormalt låga anbudspriser. Detta bör beaktas i den fortsatta beredningen avseende Konkurrensverkets förslag.

¹ Rapporten ”Offentlig upphandling – ur tjänsteföretagens perspektiv” (Almega okt 2024)

Beträffande Konkurrensverkets förslag och bedömningar vill Almega framföra följande.

Kapitel 5 Ändringar av de direktivstyrda bestämmelserna

5.1 Utgångspunkter för genomförandet av ändringar

Bedömning: EU-rätten är styrande för vilka ändringar som är möjliga att göra av de direktivstyrda bestämmelserna om onormalt låga anbud. Ändringsförslag får inte utformas på ett sätt som strider mot fördrag, direktiv och EU-domstolens rättspraxis. Det är därför inte möjligt att införa bestämmelser om golvpriser eller begränsningar i användningen av underleverantörer. Det bör vidare inte införas någon särskild begränsning av strategiska anbud eftersom sådana anbud inte automatiskt kan anses vara oseriösa.

Almega delar verkets bedömningar och utgångspunkter i fråga om de EU-rättsliga ramarna i frågan. Vi delar även verkets bedömning att strategiska anbud inte per automatik kan anses oseriösa.

Almega konstaterar att det EU-rättsliga upphandlingsregelverket nu ses över. Såväl reglerna om onormalt låga anbud och möjligheten att använda golvpriser kan därvid komma att förändras. Då det inte går att sia om utfallet av EU-reformen är det dock dagens rättsläge vi har att förhålla oss till i remissyttrandet.

5.2.1 En hjälpregel för att identifiera onormalt låga anbud

Förslag: I de direktivstyrda bestämmelserna om onormalt låga anbud i LOU och LUF ska det införas en hjälpregel som anger en gräns för när den upphandlande organisationen alltid ska begära en förklaring avseende priset eller kostnaden för ett anbud.

Hjälpregeln föreslås få följande utformning: Om priset eller kostnaden för ett anbud är mer än 30 procent lägre än det genomsnittliga priset eller den genomsnittliga kostnaden för samtliga anbud i upphandlingen ska den upphandlande myndigheten begära att leverantören lämnar en förklaring.

Almega konstaterar att upphandlande organisationer enligt EU-rätten har en skyldighet att analysera förekomsten av onormalt låga anbudspriser. I de situationer då det finns tecken på detta ska anbudet granskas och om anbudsgivaren inte lämnar tillfredsställande förklaring ska anbudet förkastas.

Vi ser mot denna bakgrund positivt på stöd till upphandlande organisationer att identifiera situationer då anbudsgivaren ska behöva förklara sitt anbudspris.

Vi har dock synpunkter på hjälpregelns utformning. Måttstocken föreslås vara 30 procent av det genomsnittliga priset/kostnaden för samtliga anbud i upphandlingen. Det finns risk för att en sådan hjälpregel inte blir till så stor hjälp i realiteten.

- Hjälpregeln kommer inte att fånga upp situationer där nivån på de genomsnittliga anbudspriserna successivt sjunker och det procentuella glappet minskar till anbud som ligger på en lägre nivå. Sådana relativa jämförelsemodeller tenderar därmed att inte ge hela bilden av hållbarheten och seriositeten i ett lågt anbudspris.
- Det bör även beaktas att 30 procents-måttet är ett fyrkantigt mått, som kan bli mindre relevant för enskilda branscher. I fråga om tjänstesektorn kan konstateras att den i sig är personalintensiv, vilket medför att löner och andra arbetskraftsrelaterade kostnader ofta utgör huvuddelen av företagets kostnader.

Till detta kommer att många delbranscher präglas av låga marginaler. Detta medför att även procentuellt mindre prisskillnader kan vara av stor betydelse för möjligheterna att utföra tjänsteuppgifterna på ett hållbart och seriöst sätt. Uppenbar risk finns för att den föreslagna 30 procents-tröskeln kommer att leda bort fokus från sådana anbudspriser, vilket vore mycket olyckligt.

Mot denna bakgrund anser Almega att hjälpregelns utformning behöver ses över.

Almega konstaterar att förslaget i sig inte utesluter att upphandlande organisationer granskar låga anbud även i andra situationer än de som omfattas av hjälpregeln. Detta är av central betydelse och något vi ställer oss bakom. Farhågan ligger snarare i att hjälpregelns utformning inte kommer att bli tillräckligt träffsäker och därtill kan leda till minskad granskning av det som faller utanför dess tillämpningsområde.

5.2.2 Förtydliganden av det kontradiktoriska förfarandet

Förslag: I de direktivstyrda bestämmelserna om onormalt låga anbud i LOU och LUF ska det kontradiktoriska förfarandet förtydligas. Lagtexten ska förtydliga att den upphandlande organisationen ansvarar för att bedöma om något anbud förefaller vara onormalt lågt, för att precisera vilka delar av ett anbud som den anser medför att anbudet förefaller vara onormalt lågt och för att bedöma de förklaringar som lämnats av leverantören. Det ska också förtydligas att det är leverantören som ska förklara hur kontraktet kan fullgöras trots det låga priset eller kostnaden. Innan ett anbud förkastas som onormalt lågt ska leverantören ges tillfälle att yttra sig över de omständigheter som enligt den upphandlande organisationen utgör skäl för förkastande.

Almega tillstyrker förslaget. Det är bra att det klargörs hur och när den upphandlande organisationen ska ge en leverantör möjlighet att under upphandlingen förklara lämnade priser eller kostnader som förefaller vara onormalt låga. Tydlighet kring vem som ansvarar för vad när ett anbuds trovärdighet ska bevisas skapar ökad rättssäkerhet.

5.2.3 Förtydligande av förutsättningarna för en tillfredsställande förklaring

Förslag: I de direktivstyrda bestämmelserna om onormalt låga anbud i LOU och LUF ska det införas ett förtydligande om att upphandlande organisationer ska förkasta anbud om leverantören inte lämnat en tillfredsställande förklaring. Vid bedömningen av om förklaringen är tillfredsställande ska särskild hänsyn tas till om leverantören har visat att anbudet är trovärdigt och seriöst menat.

Almega tillstyrker förslaget.

5.2.4 Avtalsuppföljning

Bedömning: Avtalsuppföljning kan motverka förekomsten av onormalt låga anbud som inte är seriöst menade och i förlängningen underlätta för upphandlande organisationer att förkasta sådana anbud. Konkurrensverket föreslår att regeringen vidtar lämpliga åtgärder för att stärka upphandlande organisationers avtalsuppföljning. Möjligheten att i författning öka styrningen av upphandlande organisationers avtalsuppföljning bör utredas vidare.

Almega ställer sig bakom denna bedömning. Avtalsuppföljning är av central betydelse för att skapa sunda och affärsmässiga offentliga affärer.

Som ovan nämnts visar Almegas medlemsundersökning att det bland företagen finns en stor frustration över stort prisfokus i tjänsteupphandlingarna. Undersökningen visar även att företagen erfar betydande spretighet och brister i fråga om avtalsuppföljning. Detta

skapar sammantaget möjlighet för oseriösa aktörer att prisa sig in i upphandlingarna utan risk för konsekvenser under avtalstiden, trots brister i efterlevnad av krav och villkor. Detta är ohållbart ur flera dimensioner. Negativa effekter uppstår för offentlig sektors verksamheter och de samhällsfunktioner som tillhandahålls medborgarna. Vidare uppstår konkurrenssnedvridande effekter mellan företagen som deltar i upphandlingarna. I förlängningen skadas även de många skötsamma företagens förtroende och intresse för de offentliga affärerna.

Mer behöver alltså göras för att utveckla ändamålsenlig avtalsuppföljning.

Almega ställer sig således bakom Konkurrensverkets bedömning att regeringen bör vidta lämpliga åtgärder för att stärka upphandlande organisationers avtalsuppföljning. Vi anser att Upphandlingsmyndigheten är en viktig aktör att involvera i ett sådant arbete tillsammans med andra berörda aktörer. Almega vill även betona vikten av dialog med berörda näringslivsorganisationer för att utforma ändamålsenliga och träffsäkra uppföljningsmetoder för olika typer av varor och tjänster.

Almega ser även positivt på Konkurrensverkets bedömning att det bör utredas att genom författning öka styrningen av att upphandlande organisationer har rutiner och organisation för att upprätthålla avtalsuppföljning.

5.2.5 Utökat stöd i frågor om onormalt låga anbud

Förslag: Upphandlingsmyndigheten ska ges ett särskilt uppdrag att ta fram ett ändamålsenligt stöd till upphandlande organisationer kring den praktiska tillämpningen av bestämmelserna om onormalt låga anbud.

Almega tillstyrker förslaget. Det är angeläget med mer vägledning avseende hanteringen av dessa situationer. Detta gäller såväl i fråga om situationer som kan utgöra onormalt låga anbud som kan behöva granskas som i fråga om vad som kan utgöra tillfredsställande förklaringar.

Kapitel 6 Införande av en skyldighet att förkasta onormalt låga anbud i samtliga delar av LOU, LUF och LUFs

6.1.1 En skyldighet att förkasta onormalt låga anbud

Förslag: Det ska införas en skyldighet att förkasta onormalt låga anbud vid upphandlingar enligt 19 kap. LOU, 19 kap. LUF och 15 kap. LUFs samt upphandlingar över tröskelvärdena enligt LUFs.

Bedömning: Det bör övervägas om motsvarande formuleringar och hjälpregel som föreslås för 16 kap. LOU och 15 kap. LUF även bör införas i 19 kap. LOU, 19 kap. LUF och 15 kap. LUFs samt för upphandlingar över tröskelvärdena enligt LUFs.

Almega är principiellt öppen för en sådan reglering, som skulle innebära att obligatoriskt förkastande av onormalt låga anbud även omfattar upphandlingar under EU:s tröskelvärden samt bl.a. upphandlingar av sociala tjänster och andra särskilda tjänster. I nuläget gäller endast en möjlighet att förkasta onormalt låga anbud för sådana upphandlingar.

I ljuset av rådande rättsliga oklarheter vill vi dock varna för att det kan uppstå betydande praktiska utmaningar och behov av kompetensförstärkning hos upphandlande organisationer. Risker finns för tillämpning som blir rättsosäker. Ett ökat antal rättsliga processer till följd av en sådan bestämmelse kan inte heller uteslutas.

Almega vill i sammanhanget uppmärksamma att det även finns andra sätt att på nationell nivå agera för att söka stävja låga anbudspriser. Detta i ljuset av EU-domstolens färska dom i mål C-769/23 Mara². Domstolen fastslår att artikel 67.2 i EU:s upphandlingsdirektiv (2014/24/EU) och proportionalitetsprincipen inte hindrar nationell lagstiftning som förbjuder att priset används som enda tilldelningskriterium när det rör offentliga kontrakt som avser tjänster av standardiserad karaktär och där minst hälften av kontraktsvärdet utgörs av arbetskraftskostnader. I sådana upphandlingar finns således möjlighet för nationella regler som styr bort från pris och i stället viktas in kvalitativa aspekter. Detta bör beaktas i den fortsatta beredningen av frågan.

Kapitel 7 En begränsning för allmän förvaltningsdomstol att endast kunna beakta vad leverantören vid anbudsprövningen har framfört som förklaring till det låga anbudet

7.1.1 Begränsning av möjligheten att beakta nya förklaringar vid överprövning

Förslag: *Det ska införas en reglering att endast den förklaring av ett onormalt lågt anbud som leverantören har lämnat inom det kontradiktoriska förfarandet beaktas vid en överprövning, om det inte finns särskilda skäl.*

Almega tillstyrker förslaget, men med ett tillägg (se nedan). Vi ser positivt på förslaget som sådant. För att skapa en effektiv och konsekvent hantering av onormalt låga anbud bör domstolarnas prövning begränsas till uppgifter och förklaringar som lämnas inom ramen för det kontradiktoriska förfarandet under upphandlingens gång. Nya motiv och förklaringar bör endast tillåtas om det föreligger särskilda skäl.

Vi ser därmed positivt på att domstolarna inte ska beakta nya förklaringar som leverantörerna lämnar först i domstol, såvida det inte föreligger särskilda skäl.

Vi anser dock att detsamma även bör gälla analyser och motiveringar som lämnas av de upphandlande organisationerna. Det bör således göras ett tillägg där det framgår att inte heller sådana nya uppgifter från upphandlande organisationers sida ska beaktas av domstol, om det inte finns särskilda skäl.

Stockholm 2026-02-25

För Almega

Fredrik Östbom

Avdelningschef näringspolitik

Ulrica Dyrke

Jurist och näringspolitisk
expert offentlig upphandling

² EU-domstolens dom i mål C-769/23 Mara, 18 december 2025