

## EU:s nya förordning om upphandlingsannonser

### Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner anser sammanfattningsvis följande:

- En förvaltningsplan för Finansdepartementets fortlöpande hantering av kommande uppdateringar av förordningen om upphandlingsannonser bör tas fram för att undvika framtida förseningar.
- SKR avstyrker att uppskattat värde (BT-27) ska anges i annonser om anbudsinfordran över tröskelvärdena. Motsvarande skyldighet som redan införts under tröskelvärdena bör tas bort.
- SKR har inget att erinra mot att det även över tröskelvärdena införs en skyldighet att i annonser om anbudsinfordran ange om det ställts krav på, angetts villkor eller i övrigt tagits hänsyn till miljö (BT-06, BT-805) och sociala aspekter (BT-06, BT-775).
- SKR avstyrker att innovationsupphandling (BT-06) ska anges i annonser om anbudsinfordran över tröskelvärdena. Motsvarande skyldighet som redan införts under tröskelvärdena bör tas bort.
- SKR har inget att erinra mot att det i annonser för upphandlingar under tröskelvärdena och annonser om anbudsinfordringar av tjänster av sådant slag som anges i bilaga 2 till lagen (2016:1145) om offentlig upphandling och i bilaga 2 till lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, om värdet uppgår till minst det tröskelvärde som avses i 5 kap. 1 § i samma lagar införs en skyldighet att ange uppgifter om ramavtal (BT-765), dynamiskt inköpssystem (BT-766, BT-536, BT-537) och elektronisk auktion (BT-767).
- SKR har, med förbehåll nedan, inget att anföra mot att det i efterannonser under och över tröskelvärdena införs en skyldighet att ange uppgifter om samtliga anbudsgivare och anbudssökande (BT 500, BT-08, BT-501).

## Sveriges Kommuner och Regioners synpunkter

### Allmänna synpunkter

#### Tid för samråd och teknisk implementation

I princip alla andra EU-länder drivs annonsdatabaser av någon form av statlig aktör. Det innebär att både den juridiska och tekniska kompetensen

om eForms finns under samma paraply. I Sverige är marknaden för annonsdatabaser konkurren utsatt på myndighetsnivå vilket gör att all teknisk kompetens om eForms finns hos annonsdatabaserna. Införandet av eForms ska i första hand ses som ett stort IT-projekt vilket kräver god kommunikation mellan olika kompetenser. Att enbart kommunicera ett färdigt PM i ett väldigt sent skede och sen invänta remissvar är inte en hållbar metod. Finansdepartementet borde löpande ha kallat till referensgruppsmöten med i vart fall annonsdatabaserna.

Det är beklagligt att arbetet med hantera den nationella anpassningen har dragit ut på tiden. När annonsdatabaserna nu till hösten får det slutliga resultatet av den nationella anpassning kommer det endast att vara ett fåtal månader kvar till att eForms blir obligatorisk att använda. Upplysningsvis kan nämnas att en majoritet av EU-länderna var klara med den nationella anpassning Q3 2021. Finansdepartementets hantering kommer oundvikligen att leda till en stressad teknisk implementering av eForms, resulterande i negativa följdverkningar för den offentliga affären. Vid utvecklandet av Upphandlingsmyndighetens nationella databas för statistik på upphandlingsområdet var samtliga lagstiftningsprodukter också försenade. Det är av yttersta vikt att Finansdepartementet respekterar att deras lagstiftningsprodukter endast utgör det första ledet i en lång process. En process där den överväldigande majoriteten av det faktiska arbetet utförts i de efterföljande stegen. Den offentliga affären i Sverige omsätter cirka 800 miljarder kronor årligen, vilket motsvarar en femtedel av Sveriges BNP. Det är givetvis viktigt att detta rättsområde inte tillåts hanteras på ett sätt som äventyrar kvalitén i de processer som understödjer den offentliga affären.

#### **Metod för den nationella anpassningen**

En del av den nationella anpassning av eForms är att bestämma hur de cirka 50 valfri fälten och de fem valfri annonsmeddelandena i eForms ska hanteras. Varje valfritt fält och annonsmeddelande kan förenklat antingen:

1. göras obligatoriskt för upphandlande myndigheter att använda och därmed indirekt obligatoriskt för annonsdatabaser att utveckla stöd för,
2. göras obligatoriskt för annonsdatabaser att utveckla stöd för men frivilligt för upphandlande myndigheter att använda,
3. lämnas helt oreglerat vilket öppnar upp för möjligheten att annonsdatabaser utvecklar stöd för det, varefter en upphandlande myndighet kan välja att frivilligt använda sig av det,
4. regleras så att det inte ska användas.

I den svenska nationella anpassning har enbart metoden beskriven under punkten 1 använts. Detta innebär att en stor del av den nationella

anpassningen överlämnats till annonsdatabaserna att hantera. SKR ser en risk i att annonsdatabaserna gör olika tolkningar avseende det som lämnats oreglerat. Detta kan få som följd att frivilliga fält och meddelanden i praktiken oavsiktligen blir obligatoriska genom den tekniska implementationen av eForms. För att uppnå önskad tydlighet borde den nationella anpassningen i klartext även ange vilka av de valfria fälten och de fem valfria annonsmeddelandena som inte ska användas.

### Plan för framtiden

Nuvarande förordning om upphandlingsannonser började användas den 18 april 2016 och ska sluta att användas den 24 oktober 2023. En så lång tjänstetid är inte att förväntas av eForms-förordningen. Eforms-förordningen och det bakomliggande tekniska systemet är utformat för att uppdateras löpande, enligt Publikationskontoret minst en gång per år. Sett till hur försenad den nationella anpassningen blev skulle detta, allt annat lika, innebära att en grundläggande funktion för den offentliga affären tilläts äventyras en gång per år i samband med att en uppdatering hanterades av Finansdepartementet. För att undvika framtida förseningar bör Finansdepartementet skapa en förvaltningsplan för eForms och tillsätta adekvata personella resurser.

### Kontraktets eller ramavtalets uppskattade värde (BT-27)

SKR avstyrker att uppskattat värde (BT-27) ska anges i annonser om anbudsinfordran. Angivande av denna uppgift kan styra anbudsgivarna i deras prissättning i en för upphandlande myndigheter oförmånlig riktning. Det kan liknas vid ett kortspel där en part måste spela med korten vända åt fel håll. Upphandlande myndigheter i glesbygd med svag lokal konkurrens kommer att bli särskilt hårt drabbade. Från tidigare erfarenhet kan en leverantör veta att den är den enda som lämnar anbud i en viss typ av upphandlingar. För en sådan leverantör kommer det uppskattade värdet att utgöra ett golv för prissättningen. Under 2021 hade hela 20% av alla upphandlingar bara ett anbud.<sup>1</sup>

För att hantera just den farhåga som redovisas ovan men samtidigt möjliggöra insamlandet av denna uppgift för statistikändamål har det i eForms införts en teknisk möjlighet till fördröjd publicering.<sup>2</sup> I praktiken skulle detta innebära att en upphandlande myndighet registrerar uppgiften om uppskattat värde i sin annonsdatabas men att just den uppgiften inte publiceras i samband med resten av annonsen. Uppgiften om uppskattat värde publiceras först efter att det konkurrensuppsökande skedet är avslutat och ett offentliggörande av uppgiften inte längre kan leda till negativa

<sup>1</sup> <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/upphandlingsstatistik/statistik-om-annonserade-upphandlingar-i-sverige-2021/54-anbud-per-upphandling2/> (2023-06-13)

<sup>2</sup> Handbok för det politiska genomförandet av eForms s. 29-30.

följdverkningar. Det saknas helt resonemang om användandet av möjligheten till fördröjd publicering i promemorian. Utan ett resonemang om denna alternativa lösning kan Finansdepartementet inte hävda att deras förslag är ”proportionerliga i förhållande till den inskränkning i den kommunala självstyrelsen som de medför” som det uttrycks under rubriken ”Förslagets påverkan på den kommunala självstyrelsen”.

Kalendermässigt är det nu uteslutet att skapa de juridiska och tekniska förutsättningar som krävs för att implementera möjligheten till fördröjd publicering. Det finns dock ytterligare en möjlighet som tillåter insamlandet av uppgiften utan negativa följdverkningar. BT-27 ska enligt lagt förslag aktiveras i meddelandet för annonser om anbudsinfordringar men eForms tillåter även att den aktiveras i meddelandet för efterannonser. Om BT-27 aktiverades i efterannonser istället för annonser om anbudsinfordran skulle det få en likande effekt som om fördröjd publicering hade använts utan behov av komplicerade juridiska och tekniska lösningar.

Det anges i promemorian att framtagandet av uppgiften om uppskattat värde inte skulle innebära någon ökad administrativ börda. Detta eftersom upphandlande myndigheter redan i dag behöver beräkna upphandlingens värde för att ta ställning till vilket regelverk som ska tillämpas. SKR gör en annan bedömning. Det stämmer att en uppskattning är nödvändig för att avgöra vilket regelverk som ska tillämpas, men en sådan uppskattning görs i praktiken ofta med grov överslagsräkning. SKR:s misstänker att noggrannheten i de beräkningar som görs idag inte skulle vara tillräckliga för att leva upp till uppgiftsskyldigheten kopplad till uppskattat värde (BT-27). För att leva upp till skyldigheten skulle upphandlande myndigheter behöva lägga mer tid och resurser på pris- och marknadsundersökningar med kraftigt ökade transaktionskostnader som följd.

SKR ställer sig vidare frågande till värdet av att överhuvudtaget samla in uppgiften om uppskattat värde (BT-27). Detta då det faktiska värdet som upphandlingen resulterade i kan samlas in via efterannonsen (BT-161, meddelande om värde). Det är den uppgiften som är mest intressant att samla in ur ett statistik perspektiv. BT-161 är som utgångspunkt obligatorisk och behöver inte hanteras i den nationella anpassningen.

Sammanfattningsvis avstyrker SKR att uppskattat värde ska anges i annonser om anbudsinfordran. Lämpligast vore om uppgiften helt utgick. I andra hand kan övervägas att istället ange och samla in den via efterannonser för att undvika de värsta följdverkningarna.

SKR:s synpunkter ovan avser alla berörda annonser både under och över tröskelvärdena. Detta innebär att även skyldigheten att ange uppskattat

värde för upphandlingar under tröskelvärden, som funnits sen 1 januari 2021, i första hand bör tas bort.

### **Miljö (BT-06, BT-805) och sociala aspekter (BT-06, BT-775)**

SKR har inget att erinra mot att det även över tröskelvärdena införs en skyldighet att i annonser om anbudsinfördrar ange om det ställts krav på, angetts villkor eller i övrigt tagits hänsyn till miljö och sociala aspekter.

SKR är vidare väldigt positiv till att promemorian valt att begränsa skyldigheten till valet av miljö och sociala aspekter och användningen av respektive ”kodlistor” (BT-805, BT-775). Att fritextbeskrivningen (BT-777) utelämnats är välkommet då en sådan skyldighet hade varit ytterst tidskrävande och lett till kraftigt ökade transaktionskostnader.

För att underlätta för upphandlare vid valet i ”kodlistorna” vore det välkommet med exemplifierande vägledning från Upphandlingsmyndigheten.

SKR:s synpunkter ovan avser alla berörda annonser både under och över tröskelvärdena.

### **Innovationsupphandling (BT-06)**

I promemorian föreslås att ”kodlistan” (BT-776) som är kopplad till begreppet innovationsupphandling tas bort under tröskelvärdena och inte införs över tröskelvärdena. Detta eftersom utformningen av alternativen i ”kodlistan” gör att ett val svårligen kan göras i annonser om anbudsinfördrar. Skyldigheten att ange om hänsyn tagits till innovation på ett generellt plan (BT-06) föreslås dock att behållas. Den praktiska konsekvensen av detta är att det i vissa annonser skulle stå ”Innovationsupphandling: JA”. Begreppet ”Innovationsupphandling” skulle utan ”kodlistan” helt sakna en begränsande definition. En så pass odefinierad uppgift tillför inget värde utan är enbart en belastning i såväl upphandlingsprocessen som vid framställandet av upphandlingsstatistik.

SKR delar promemorians farhågor om utformningen av alternativen i ”kodlistan” men föreslår en annan lösning på problemet. Eftersom annonsuppgiften ”Innovationsupphandling: JA” enbart skulle vara en belastning bör lösningen på problemet vara att ta bort både ”kodlistan” (BT-766) och den generella uppgiften ”Innovationsupphandling: JA” (BT-06).

SKR:s synpunkter ovan avser alla berörda annonser både under och över tröskelvärdena. Detta innebär att även skyldigheten att ange uppgift om innovationsupphandling för upphandlingar under tröskelvärden, som funnits sen 1 januari 2021, helt bör tas bort.

### **Uppgifter om ramavtal (BT-765), dynamiskt inköpssystem (BT-766, BT-536, BT-537) och elektronisk auktion (BT-767)**

SKR har inget att erinra mot att det i annonser för upphandlingar under tröskelvärdena och annonser om anbudsinfordringar av tjänster av sådant slag som anges i bilaga 2 till lagen (2016:1145) om offentlig upphandling och i bilaga 2 till lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, om värdet uppgår till minst det tröskelvärde som avses i 5 kap. 1 § i samma lagar införs en skyldighet att ange uppgifter om ramavtal (BT-765), dynamiskt inköpssystem (BT-766, BT-536, BT-537) och elektronisk auktion (BT-767).

Förutsatt att ett ändamålsenligt systemstöd tillhandahålls av annonsdatabaserna bör dessa nya skyldigheter leda till en begränsad ökning av transaktionskostnaderna.

### **Uppgifter om samtliga anbudsgivare och anbudssökande ska anges i efterannonsen (BT 500, BT-08, BT-501)**

SKR har, med förbehåll nedan, inget att erinra emot att det i efterannonser under och över tröskelvärdena införs en skyldighet att ange uppgifter om samtliga anbudsgivare och anbudssökande (BT 500, BT-08, BT-501).

Vid just dessa annonsuppgifter är det av yttersta vikt att ändamålsenligt systemstöd tillhandahålls av annonsdatabaserna. Beroende på omständigheterna kan nämligen antalet anbudsgivare eller anbudssökande i en enskild upphandling uppgå till 100-tal. Att manuellt behöva hantera dessa uppgifter skulle leda till en kraftig ökning av transaktionskostnaderna. Om istället uppgifterna med automatik överfördes från anbudsen/anbudsansökningarna direkt in i efterannonsen borde dessa nya skyldigheter endast leda till en begränsad ökning av transaktionskostnaderna. Genom förseningen av den nationella anpassning har dock Finansdepartementet gjort det mindre sannolikt att denna nödvändiga funktionalitet finns på plats i samband med att eForms blir obligatoriskt att använda.

SKR välkomnar att det i promemorian klargörs att behandlingen av personnummer för enskilda näringsidkare, som kommer bli en naturlig följd av förslaget, får anses vara klart motiverad på det sätt som krävs i 3 kap. 10 § dataskyddslagen.

### **Annonsering via upphandlarprofil (D24, D25, D81)**

Annonsering via en upphandlarprofil kommer i eForms att ske via annonsmeddelandena D24, D25 och D81. I Sverige används sällan upphandlarprofiler, exakt hur ovanligt är dock inte känt för SKR. Det hade varit lämpligt att i samband med införandet av eForms utreda hur ofta

upphandlarprofiler används och om de som använder sig av dem skulle kunna tillgodose sina annonseringsbehov med konventionella annonsmeddelanden. Om vi i Sverige inte har ett behov av annonsering via upphandlarprofiler så är övergången till eForms ett naturligt tillfälle att avveckla dessa meddelanden. Det saknas resonemang om detta i promemorian.

### **Konsekvenserna av anpassningen till eForms**

Under rubriken ovan redogörs i promemorian för de konsekvenserna som den nationella anpassningen kommer att leda till för den offentliga affärens aktörer. Samtliga konsekvenser som Finansdepartementet anger i detta avsnitt blir mångfaldt värre av att den tekniska och praktiska implementering av eForms nu måste stressas fram. Uppdraget att hantera den nationella anpassningen var ett avgränsat uppdrag som Finansdepartementet inledde för tre år sen. Det finns ingen rimlig förklaring till den försening som nu är ett faktum.

### **Språkliga synpunkter**

I de föreslagna bestämmelserna 5 a § och 5 b § står det på tre ställen ”om huruvida”. Ordet ”huruvida” är en onödig upprepning och bör styrkas. I föreslagen bestämmelse 14 § p. 19 på motsvarande ställe som i 5 a § p. 2 har det dessutom räcket med ”om”.

Sveriges Kommuner och Regioner

Palle Lundberg  
Verkställande direktör

Hampus Allerstrand  
T.f. avdelningschef