

Implementeringsrådet
KN 2024:04

Finansdepartementet,
Avdelningen för offentlig
förvaltning, Enheten för
offentlig upphandling

Kopia KN NIM

Underlag till svensk ståndpunkt inför EU-förhandling – förslag till revidering av EU:s upphandlingsregelverk

Implementeringsrådets bidrag till svensk ståndpunkt framgår i sin helhet i avsnitt 8. Rådets förslag i sammandrag är att regeringen bör:

- verka för att den digitala reformen får rimliga förutsättningar för att säkerställa både interoperabilitet och användarvänlighet
- värna de föreslagna bestämmelserna om immateriella rättigheter
- verka för att leverantörer ska få fullgod tid att lämna in anbud inom välavvägda anbudsområden
- säkerställa sätt för hur kvalitetskriterier beaktas vid tilldelning av offentliga kontrakt, där både fast pris och golvpris bör tillåtas
- verka för att begreppet ”bästa kvalitet” även ska kunna avse den kvalitet som bäst motsvarar inköparens behov
- stödja de förslag som avser ökat fokus på funktionskrav, marknadskonsultationer och förhandlingar
- säkerställa att den absoluta värderingsmodellen även fortsatt kan tillämpas
- säkerställa att kontraktsuppföljning ska genomföras av upphandlande part
- vara återhållsam vad gäller införandet av regler om unionspreferens
- arbeta med en konsekvensanalys som innehåller ett konkurrenskraftstest, och
- verka för att den föreslagna rättsakten utvärderas redan efter tre år av en oberoende part.

1. Implementeringsrådets uppgift

Implementeringsrådet har i uppgift att bistå regeringen i arbetet med att stärka svenska företags konkurrenskraft genom att undvika implementering över miniminivån och motverka omotiverade regelbördor samt minska administrativa kostnader och andra fullgörandekostnader vid genomförande av EU:s regelverk i svensk rätt. Implementeringsrådets arbete ska utgå ifrån ett företagsperspektiv.

Implementeringsrådet ska lämna underlag och rekommendationer till regeringen, dels som bidrag till svenska ståndpunkter i förhandlingar, dels om hur EU-rättsakter kan genomföras i svensk rätt på ett sätt som inte är mer långtgående ur ett företagsperspektiv än vad rättsakterna kräver.

Implementeringsrådets arbete har sin utgångspunkt i problembeskrivningar som förmedlats till rådet, främst från branschorganisationer och deras medlemsföretag. Under arbetet med underlagen tas också kontakter med andra som är insatta i respektive sakområde, till exempel myndigheter. Mot bakgrund av den information som inhämtats gör rådet en sammanvägd och självständig bedömning av hur företagsperspektivet kan tillgodoses på ett ändamålsenligt sätt i varje enskilt fall.

I framtagandet av detta yttrande har rådet främst använt sig av information och underlag som inkommit i kontakter med intresseorganisationerna Almega, Företagarna, Lantbrukarnas Riksförbund, Svenskt Näringsliv, Sveriges Brandkonsultförening, Sveriges Kommuner och Regioner, Swedish Medtech, Trä- och möbelföretagen, myndigheterna Kammarkollegiet, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten, samt forskaren Torkil Schröder-Hansen, Juridiska fakulteten vid Köpenhamns universitet, byggkoncernen Skanska, advokatbyrån Vinge och klädproducenten Woolpower.

2. Berört förslag till EU-rättsakt

Kommissionens förslag till förordning om offentliga kontrakt och koncessioner¹, som avser ersätta följande direktiv:

- Direktiv (2014/24/EU) om offentlig upphandling
- Direktiv (2014/25/EU) om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster
- Direktiv (2014/23/EU) om tilldelning av koncessioner

3. Mål och syfte med förslaget

Kommissionens översyn av EU:s upphandlingsregler syftar till att modernisera och förenkla upphandlingsdirektiven och att effektivisera användningen av offentlig upphandling som ett strategiskt verktyg. Ambitionen är att offentlig upphandling bättre ska kunna främja innovation, investeringar, konkurrens- och motståndskraft. Målet är att göra reglerna enklare att tillämpa för både upphandlande myndigheter och företag genom att förenkla och samordna dagens fragmenterade regelverk.

4. Var i processen befinner sig förslaget?

Förslaget presenterades den 9 september 2026 och förhandlingar i rådet kommer att påbörjas under hösten.

5. Ansvarigt departement

Finansdepartementet.

6. Problembeskrivning ur ett svenskt företagsperspektiv

Det finns en övervägande positiv syn bland de intressenter som rådet har haft kontakt med om att offentlig upphandling i större utsträckning bör användas som ett strategiskt verktyg som bland annat kan främja innovation och hållbarhet samt bidra till ökad konkurrenskraft, beredskap och långsiktigt värdeskapande. Samtidigt finns det en utbredd uppfattning att EU:s nuvarande upphandlingsregelverk har blivit alltför omfattande och administrativt betungande givet hur det tolkats och tillämpats på nationell

¹ [COM\(2026\) 590 - Proposal for a regulation on public contracts and concessions.](#)

nivå. Därtill vittnar många av intressenterna om att det ofta är tillämpningen av upphandlingsregelverket, inte nödvändigtvis regelverket i sig, som skapar alltför omfattande administrativa bördor för svenska företag. Nedan redogörs för några av de problem som förmedlats till rådet.

Omfattande och överlappande regler

Flera intressenter framhåller att upphandlingsregelverket har blivit alltmer omfattande och svåröverskådligt trots tidigare försök till förenkling.

Både företag och upphandlande myndigheter behöver, utöver upphandlingsdirektiven, förhålla sig till ett växande antal kompletterande sektorsspecifika regelverk och separata regler som t.ex. kan medföra skyldigheter för leverantörer att bistå med svåröverskådlig information om leverantörskedjor. Att det finns ett ökande antal bestämmelser om offentlig upphandling i andra rättsakter inom olika sektorer försvårar överblicken och tolkningen av upphandlingsregelverket för upphandlande myndigheter. Detta upplevs även som betungande för små och medelstora företag, som ofta har begränsade resurser att hantera denna komplexitet.

Regelverkets nuvarande direktivform lämnar ett visst tolkningsutrymme för medlemsstaterna. Flera intressenter upplever därmed att regelverket tillämpas olika i olika medlemsstater, vilket ökar fragmentiseringen och hämmar handeln på den inre marknaden.

Lågt pris premieras framför kvalitet

Flera intressenter lyfter att den offentliga upphandlingen har fått för stort fokus på att upphandla till lägsta pris. Detta är bland de vanligaste orsakerna till att företag, särskilt företag i tjänstesektorn, väljer att inte delta i offentliga upphandlingar.²

Ett fokus på lägsta pris riskerar att leda till ett "race to the bottom", där seriösa företag med höga kvalitetsambitioner lämnar den offentliga marknaden eftersom prispressen gör det svårt att leverera efterfrågad kvalitet. Offentliga upphandlare löper en betydande risk för överprövningsprocesser om de förkastar ett lågt anbud, medan konsekvenserna av att acceptera ett orimligt lågt pris kanske inte visar sig förrän under kontraktets

² Se Almegas [rapport Offentlig upphandling - ur tjänsteföretagens perspektiv](#) (2024). Se även Almegas senaste [Branschrapport 2024](#) som visar att 75 procent av städ- och serviceföretagen anger att det är för stort fokus på lägsta pris samt att andelen företag som deltar i offentlig upphandling har minskat sedan 2014, s. 50–51.

genomförande. I konsultbranscher där tilldelningen av ramavtal sker utifrån lägsta timpris försvinner incitament till innovativa lösningar som skulle kunna förkorta antalet fakturerade timmar.

Flera av de intressenter som rådet har haft kontakt med förespråkar därför upphandlingsmodeller där kvalitet ges större betydelse, exempelvis genom att använda fasta priser eller golvpriser och där utvärderingen sker utifrån kvalitetskriterier. Mer utrymme för genuin förhandling inför tilldelning av kontrakt bedöms också kunna bidra till ett större fokus på rätt kvalitet.

Oproportionerliga krav

En alltför omfattande kravställning lyfts av nästan samtliga aktörer som ett av de största hindren för företagens deltagande i offentliga upphandlingar. Kravställande är viktigt både för leverantörernas möjligheter att lägga affärsmässiga anbud och för offentlig sektors möjligheter att kunna få sina behov tillgodosedda. Det är dock viktigt att kraven är proportionella, relevanta, tydliga och ändamålsenliga. Idag upplevs kravställningen som omfattande, komplex och i vissa fall irrelevant för det som faktiskt ska upphandlas. Detta gäller exempelvis krav kopplade till hållbara leverantörskedjor, där intressenter har framfört att kraven i vissa fall är oproportionerliga och orimliga.

Ett konkret exempel som har framförts till rådet är att flera upphandlande myndigheter fortsatt utformar sina krav utifrån EU:s direktiv om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet (CSDDD), trots att EU genom Omnibus I-paketet har sänkt kravnivån i syfte att minska företagets regelbörda. Om svenska upphandlande myndigheter fortsätter att ställa krav som går längre än de krav som gäller på unionsnivå riskerar den avsedda förenklingen att utebli i Sverige. Generellt sett blir det ett problem för den inre marknaden när stora inköpare via ramavtal ställer krav i offentlig upphandling som går utöver de tvingande regelverken.

Vissa aktörer lyfter även att särkrav i svenska upphandlingar, exempelvis särskilda miljöcertifieringar eller förpackningskrav som går utöver europeisk standard, utgör ett ytterligare hinder för leverantörer. Inom vissa sektorer, såsom medicinteknik, leder detta till att många leverantörer avstår från att lämna anbud på den svenska marknaden, eftersom kostnaderna för att anpassa produkter till de svenska kraven anses vara för höga i förhållande till upphandlingarnas begränsade värde.

Den oproportionerliga kravställningen kan också avse storleken på anbudsområdet eller strikta begränsningar avseende vem som får ge in anbud. Företrädare för små och medelstora företag har särskilt lyft fram problemet för dessa företag med stora kontrakt som inte delas upp i flera anbudsområden. I tjänstesektorn ser man en utveckling där kvalificerade leverantörer riskerar att utestängas från upphandlingar inom utbildnings-, hälso- och sociala tjänster till följd av nationella regler som begränsar deltagandet till idéburna organisationer. Detta kan försvaga konkurrensen inom sektorer där kvalitet och effektiv användning av offentliga resurser är av stor betydelse.

Flera intressenter menar att krav utformas utan tillräcklig förståelse för marknadens förutsättningar, vilket kan leda till att potentiella leverantörer utesluts redan på förhand, särskilt små företag. Omfattande och i värsta fall orimliga krav riskerar, till följd av otillräcklig marknadskännedom, att minska konkurrensen genom att färre leverantörer lämnar anbud.

Brist på både strategisk ansats och innovationsfrämjande

Offentlig upphandling kan vara ett strategiskt och effektivt verktyg för att främja innovation, men flera aktörer lyfter att upphandling används alltför sällan i sådant syfte i praktiken. Detta beror bland annat på att det i dagens upphandlingsregelverk finns betydande osäkerheter kring leverantörernas möjligheter att kunna behålla sina immateriella rättigheter. Äganderätten till immateriella tillgångar är ofta avgörande för leverantörerna eftersom dessa tillgångar kan utgöra en stor del av företagets värde. Avsaknaden av tydliga skrivningar i dagens regelverk som säkerställer att leverantören som huvudregel behåller äganderätten till sina immateriella tillgångar leder till att företag undviker att delta i upphandlingar eller att man undviker att använda sina mest innovativa lösningar. Det finns exempel på klausuler om övergång av immateriella tillgångar som slentrianmässigt har återanvänts av upphandlare, till oklar nytta. Detta motverkar hela syftet med innovationsupphandling, att bidra till att nya innovativa lösningar kommer ut på marknaden, till nytta för samhället och konkurrenskraften.

Flera intressenter upplever även att upphandlare inte i tillräcklig utsträckning håller marknadsdialoger eller att de hålls för sent i processen och att upphandlingar ofta präglas av detaljerade krav snarare än funktions- eller målbeskrivningar. CPV-koderna upplevs också som hämmande för att få till köp av nya lösningar. Detta minskar utrymmet för innovativa

lösningar och försvårar för leverantörer att bidra med ny teknik, nya produkter och affärsmodeller eller mer effektiva arbetssätt.

Vissa intressenter menar vidare att regelverkets komplexitet i kombination med möjligheterna till domstolsprövning leder till att offentliga upphandlare är försiktiga och mer måna om att inte göra fel än att använda upphandling som ett strategiskt verktyg. Vissa intressenter efterfrågar ökad kompetensutveckling, så att upphandlare får bättre förutsättningar att genomföra strategiska upphandlingar.

Begränsad flexibilitet

Vissa intressenter anser att det nuvarande regelverket i för stor utsträckning begränsar möjligheten att korrigera kontrakt och komplettera anbud. Enligt dessa aktörer beror detta främst på otydligheter förknippade med tolkningen av begrepp som "väsentlig ändring" och kontraktets "övergripande karaktär". Otydligheterna begränsar möjligheterna till kompletteringar av anbud utan risk för uteslutning samt att anpassa kontrakt när förutsättningarna förändras. Mot denna bakgrund efterfrågas tydligare och mer förutsebara regler som möjliggör mer flexibla förfaranden och rimliga justeringar av kontrakt.

Behov av ökad digitalisering och tillgängliga data

Samtliga intressenter anser att man i översynen av upphandlingsregelverket bör ta ett samlat grepp för att öka digitaliseringen av den offentliga upphandlingen.

Dagens system är i behov av en sammanhållen och tillgänglig digital infrastruktur för upphandlingsdata. Det skulle framför allt underlätta möjligheten till analys, uppföljning och utvärdering av upphandlingar. Det främsta hindret idag är att tillgången till upphandlingsdata är mycket begränsad i Sverige och att det saknas en offentlig nationell annonsdatabas³.

De intressenter som rådet talat med ser positivt på att man, utöver en nationell annonsdatabas, även ser en övergång till upphandlingar baserade på öppna transaktionsdata. Detta skulle ytterligare förbättra

³ Produktivitetskommissionens slutbetänkande SOU 2025:96 utmynnande i ett regeringsuppdrag till Statskontoret att lämna förslag på hur en nationell upphandlingsdatabas och en analysfunktion för inköps- och upphandlingsdata kan etableras.

förutsättningarna för uppföljning och analys samt skapa bättre möjligheter att utvärdera resultatet av en upphandling.

ESPD-systemet⁴, som infördes genom 2014 års upphandlingsdirektiv, har enligt de intressenter som rådet har varit i kontakt med inte medfört någon betydande administrativ förenkling i upphandlingsprocessen. Intressenterna upplever att systemet är komplext och efterfrågar alternativa lösningar. Ett alternativ som lyfts fram är initiativet till en europeisk företagsplånbok (European Business Wallet).

Betänkligheter kring frågan om unionspreferens

Flera intressenter uttrycker osäkerhet kring de olika initiativ som diskuteras inom EU för att stärka Europas resiliens genom att premiera europeiska företag vid upphandlingarna eller europeiskt innehåll i leveranserna, s.k. unionspreferens (EU preference).

Intressenterna framhåller att det i många fall är oklart hur ett europeiskt företag eller en europeisk produkt ska definieras i praktiken. Särskild oro uttrycks för att unionspreferensen, och alla de krav den skulle innebära, kan skapa betydande administrativa kostnader, minska tillgången till fullt fungerande produkter och eventuellt leda till oönskade handelspolitiska motreaktioner från tredjeland.

7. Implementeringsrådet analys

Resultat av Implementeringsrådets konkurrenskraftstest

I bilaga 1 till detta underlag redovisas ett tidigt konkurrenskraftstest baserat på kommissionens konsekvensanalys och dess bakomliggande rapporter.

Testet bygger på kommissionens Better Regulation Toolbox⁵ och gör bedömningar kring påverkan på svensk konkurrenskraft utifrån följande dimensioner: kostnads- och priskonkurrens, internationell konkurrenskraft, innovation och investeringsincitament, samt små och medelstora företags konkurrenskraft.

⁴ European Single Procurement Document (ESPD), en standardiserad form av egenförsäkran som preliminärt bevis på att leverantören får delta i en upphandling.

⁵ Se s. 163–198 i [Better Regulation Toolbox](#).

Sammanfattningsvis bedömer Implementeringsrådet att även om använd data har brister särskilt sett till svenska perspektiv är kommissionens beräkningar av rimligt god kvalitet givet förutsättningarna. Dock måste de tolkas med försiktighet sett till påverkan på svenska företag.

Implementeringsrådet delar i stort kommissionens samlade bedömning för dimensionen kostnads- och priskonkurrens. För de tre andra dimensionerna (internationell konkurrenskraft, innovation och investeringsincitament, små och medelstora företags konkurrenskraft) anser rådet att kommissionens bedömning är alltför optimistisk. Detta gäller särskilt osäkerheter kopplade till genomförandet av den digitala reformen, gränsdragningar vid tillämpning av unionspreferens, att innovationsupphandling fortsatt är ett förhållandevis komplext förfarande och att det är fortsatt förhållandevis mer komplicerat för små och medelstora företag, särskilt mikroföretag, att delta i upphandlingar.

Implementeringsrådets tidiga konkurrenskraftstest syftar till att vara ett stöd för kommande utarbetning av en svensk konsekvensanalys kring påverkan av förslaget och är i linje med kommissionens syn på evidensbaserad analys.⁶

Berörda branscher och företag

År 2025 annonserades i Sverige upphandlingar värda 982 miljarder kronor.⁷ Störst post avsåg inköp inom vård och omsorg (SNI Q) med ett uppskattat värde på 339 miljarder kronor. Därefter följde inköp inom offentlig förvaltning och försvar (SNI O) till ett uppskattat värde av 219 miljarder kronor.⁸

Den offentliga upphandlingen påverkar i stort sett alla delar av det svenska näringslivet, men i olika omfattning. Enligt Upphandlingsmyndighetens statistik för 2024 utfördes cirka 17 575 upphandlingar och det lades 71 128 anbud från 13 067 anbudsgivare.⁹ Sett till företagsbranscher berördes alla

⁶ Se s. 20 i [Better Regulation Toolbox](#).

⁷ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/upphandlingsstatistik/statistik-om-annonserade-upphandlingar-2025/>

⁸ Enligt [Upphandlingsmyndighetens statistikdatabas](#)

⁹ https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/upphandlingsstatistik/statistik-om-annonserade-upphandlingar-2024/46-anbud-per-upphandling-2024/#bygg_och_anlaggningsforetag_lamnar_flest_anbud

SNI-koder även om flest anbudsgivare fanns inom bygg-industri (SNI F; 2 798 st), företag inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik (SNI M; 2 515 st) samt handel (SNI G; 1 906 st).

Av 13 067 anbudsgivare under 2024 var cirka 11 518 stycken från kategorin små och medelstora företag (4 819 mikroföretag, 4 814 små företag samt 1 885 medelstora företag). Av de 71 128 anbud som lämnades 2024 stod små och medelstora företag för cirka 53 676 av dem (16 281 anbud från mikroföretag, 21 717 från små företag samt 15 678 från medelstora företag).¹⁰

Det kan också noteras att 2025 annonserades endast 429 s.k. innovations-upphandlingar, vilket motsvarar 2,4 procent av alla upphandlingar som annonserades under året. Sedan 2021 har antalet annonserade innovations-upphandlingar närmast halverats.¹¹

Konsekvenser för svenska företag

Genomgripande digitalisering välkomnas

Kommissionens förslag till förordning utlovar en bättre sammankopplad, tillgänglig och datadriven digital infrastruktur för offentliga kontrakt. Implementeringsrådet ser stora fördelar med förslaget i denna del.

En digital tjänst för behörighetskontroll utifrån uteslutnings- och urvalskriterierna skulle, förutsatt att den kommer att kunna behandla heltäckande och aktuella registerdata på ett säkert sätt, innebära en välkommen förenkling. Den skulle minska den administrativa bördan påtagligt för samtliga företag som vill delta i offentliga upphandlingar. Om den digitala behörighetskontrollen används, i kombination med de tilltänkta företagsplånböckerna, och beaktas vid offentliga upphandlingar på det sätt som kommissionen målar upp så skulle detta vara ett viktigt steg mot tillämpningen av den "once only"-princip som kommissionen har lyft fram i sitt meddelande om bättre lagstiftning.¹² Att det inte längre skulle vara företagen själva som måste begära ut eller översätta aktuella belastningsregister eller andra registerutdrag skulle innebära en minskad administrativ

¹⁰ https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/upphandlingsstatistik/statistik-om-annonserade-upphandlingar-2024/46-anbud-per-upphandling-2024/#sma_ochmedelstoraforetaglamnarflestanbud

¹¹ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/upphandlingsstatistik/statistik-om-annonserade-upphandlingar-2025/knappt-430-innovationsupphandlingar-2025/>

¹² Se s.3 i kommissionens meddelande om *Ett enklare, tydligare och mer effektivt genomfört EU-regelverk* [75b997e8-eb60-4954-9705-6b61bdb05b87_en](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:75b997e8-eb60-4954-9705-6b61bdb05b87_en)

börda och kostnad för svenska företag. Det skulle dessutom innebära en garanti för att uteslutningsgrunderna bedöms på tillförlitliga och mer enhetliga grunder för alla konkurrenter, oavsett nationalitet – vilket i förlängningen borde stärka tilltron till tilldelningsprocessen för offentliga kontrakt.

Den omfattande inrapporteringen av data¹³ som kommissionens förslag ålägger offentliga upphandlare ska inte behöva öka administrativa kostnader för svenska företag, utan skapa förutsättningar för bättre uppföljning och utvärdering av upphandlingsprocesser och specifika kontrakt. Detta är något som efterfrågats av de intressenter som rådet har varit i kontakt med.

Att skapa en europeisk digital tjänst för behörighetskontroll och en fungerande marknadsplats för offentliga kontrakt som omfattar hela den inre marknaden är ingenting som en enskild medlemsstat kan åstadkomma och det krävs därför att EU agerar både som initiativtagare men också som aktiv förvaltare för att säkerställa kontinuerlig funktionalitet i systemet. Vissa intressenter har framfört farhågor till rådet om huruvida kommissionen, utifrån den bristande användarvänligheten i hur de officiella EU-webbplatserna och ESPD-systemet fungerar,¹⁴ har kapacitet att skapa ett digitalt ekosystem för offentliga kontrakt som är tillräckligt användarvänligt, särskilt ur ett småföretagarperspektiv. På svensk nationell nivå är det viktigt att Statskontoret, i redovisningen av sitt uppdrag om en nationell upphandlingsdatabas med analysfunktion,¹⁵ inte bara säkerställer interoperabilitet inom Sverige utan också med det tilltänkta europeiska systemet. Även den europeiska företagsplånboken kommer troligen att behöva vara på plats för att den föreslagna behörighetskontrollen ska kunna fungera optimalt.

Den föreslagna digitala infrastrukturen är ambitiös och kan komma att medföra stora vinster för alla parter involverade i upphandlingsprocessen, inte minst för företagen. Dock rör det sig om stora genomförandeprojekt

¹³ Svensk Näringsliv anser att det är helt centralt att denna data innehåller transaktionsdata, annonsdata, kontraktsdata och ett ID-nummer som följer upphandlingen från planering till sista faktura. Implementeringsrådet håller med om att denna typ av data behövs för både en effektiv kontraktsuppföljning och för uppföljningar och utvärderingar på en mer aggregerad nivå.

¹⁴ Se också problematiken med TED-databasen, som nämns i konkurrenskraftstestet i bilagan till detta yttrande.

¹⁵ [Lämna förslag om en nationell upphandlingsdatabas och en analysfunktion för inköps- och upphandlingsdata - Statskontoret](#)

som riskerar att dras med stora kostnadsöverskridanden och förseningar.¹⁶ Det är därför viktigt att realistiska tidsplaner och budgetar upprättas och följs upp löpande under genomförandets gång.¹⁷ Enligt kommissionens förslag måste medlemsstaterna redan den 15 juni 2029 ge digitala verktyg som den europeiska företagsplånboken kostnadsfri, automatiserad åtkomst till belastningsregister, skattedatabaser, insolvensregister och register över verkliga huvudmän, för att den europeiska digitala tjänsten för behörighetskontroll ska fungera som tänkt. Det är viktigt att regeringen gör en realistisk bedömning av sina förutsättningar att bidra till den gemensamma digitala behörighetskontrollen, utifrån dagens funktionalitet hos nämnda register och databaser.

Välkommen ansats att främja innovation och skydda äganderätten

Kommissionen har angett innovation som ett av de fem strategiska mål som lyfts fram för den offentliga upphandlingen. För att uppnå detta mål föreslås ett nytt särskilt innovationsförfarande och nya riktlinjer kring innovationsupphandling. Det särskilda innovationsförfarandet innebär att ekonomiska aktörer bjuds in att ta fram lösningar utifrån samhälleliga utmaningar som identifierats av den upphandlande myndigheten. Utvecklingen av dessa lösningar ska ske i olika faser, bland annat genom marknadskonsultation, urval av förslag till innovativa lösningar, testning och validering samt utvärdering av förslagen. Den upphandlande myndigheten ska sedan ha möjlighet att köpa den framtagna lösningen. Innovationsförfarandet omfattar därmed hela innovationsupphandlingens livscykel.

Kommissionens förslag innehåller flera positiva förändringar på innovationsområdet. Särskilt välkommet är förtydligandet att leverantören som huvudregel behåller äganderätten till de immateriella tillgångar som utvecklas inom ramen för upphandlingen. Detta skapar ökad förutsägbarhet och trygghet för företagen. Samtidigt ges upphandlande myndigheter möjlighet att förvärva de licenser som krävs för att använda den framtagna lösningen. Företagen ges därmed bättre möjligheter att kommersialisera sina innovationer och skala upp sin verksamhet.

¹⁶ Se Flyvbjerg (2009), Survival of the unfittest: why the worst infrastructure gets built—and what we can do about it, Oxford Review of Economic Policy, 25 (3), 344–367, <https://doi.org/10.1093/oxrep/grp024> samt Flyvbjerg et al. (2022), The Empirical Reality of IT Project Cost Overruns: Discovering A Power-Law Distribution. Journal of Management Information Systems, 39(3), 607–639. <https://doi.org/10.1080/07421222.2022.2096544>.

¹⁷ För att uppnå realism av detta slag är s.k. referensklass-prediktion ett viktigt verktyg, se referenser i ovan fotnot.

För att ytterligare främja innovation och deltagande i offentlig upphandling föreslås att upphandlande myndigheter som huvudregel ska utforma kravspecifikationer som funktionskrav. Genom att fokusera på vilket resultat som ska uppnås, snarare än hur det ska uppnås, ges leverantörer större utrymme att presentera alternativa lösningar. Detta kan bidra till bättre anpassade, mer innovativa och kostnadseffektiva anbud. Förslaget är särskilt gynnsamt för små och medelstora företag, som i högre grad kan konkurrera genom specialistkompetens, innovativa lösningar och nya affärsmodeller.

Kommissionen föreslår även ökade möjligheter till förhandling mellan upphandlande myndigheter och leverantörer. Detta bemöter till viss del den problematik som följer av dagens brist på flexibilitet och förhandlingar i upphandlingsprocesser.

I enlighet med artikel 60 i förslaget så ska just innovationsupphandlingar tydligt markeras som sådana, vilket inte i sig nödvändigtvis stärker innovationskraften inom EU. Däremot kan denna markering, i samband med den samlade data som ska matas in i EU:s digitala ekosystem för offentliga kontrakt möjliggöra riktade analyser av hur användningen av innovationsupphandlingar utvecklas över tid och hur dessa upphandlingar påverkar innovationskraften.

Parallellt med förslaget till upphandlingsförordning har kommissionen lagt fram ett förslag till en Europeisk förordning om innovation (European Innovation Act) som ska innehålla ett särskilt regelverk för upphandling av forsknings- och utvecklingstjänster (R&D Procurement). Till skillnad från den europeiska innovationsakten omfattar innovationsförfarandet i upphandlingsförordningen även inköp av den kommersiella slutprodukten. Rådet avser att lämna ett separat yttrande om den europeiska innovationsakten.

Rådet välkomnar fokuset på innovationsupphandling, det ökade utrymmet för förhandling och användandet av funktionskrav då det samlat bör bidra till företagens innovationsförmåga.

Rådet bedömer också att skrivningarna som stärker skyddet av leverantörernas immateriella rättigheter bidrar på ett positivt sätt till ökad tydlighet och förutsägbarhet.

Det framgår i den förklarande text som inleder kommissionens förslag att systemet med CPV-koder behöver uppdateras för att den nya digitala

infrastrukturen ska fungera. Det framgår dock inte vilka förändringar det är som åsyftas. Rådet vill uppmärksamma att det är viktigt att denna typ av uppdatering genomförs skyndsamt, så att inte den praktiska tillämpningen av det förbättrade regelverket sinkas.

Mer fokus på kvalitet välkomnas

Kommissionens ambition är att skapa en sammanhållen struktur för att integrera strategiska politiska mål genom hela upphandlingsprocessen, från utformning av upphandlingsdokument och tilldelning av kontrakt till kontraktens genomförande. En central del i detta är att stärka kvalitetsdimensionen vid tilldelningsbeslut. Som huvudregel ska kontrakt tilldelas utifrån det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, baserat på bästa förhållandet mellan pris (eller livscykelkostnad) och kvalitet. Kvalitetskriterierna kan bland annat avse funktionalitet, teknisk kvalitet, miljöpåverkan, innovativ karaktär och andra egenskaper som bidrar till ett fördelaktigt, effektivt eller hållbart resultat. Förslaget innehåller därför krav på en lägsta viktning av kvalitetskriterier, med särskilt hög vikt vid kvalitet i arbetsintensiva kontrakt, där social hänsyn ska väga tyngre vid tilldelningen av offentliga kontrakt.¹⁸

Artikel 98 i kommissionens förslag, som reglerar kriterierna för tilldelning av offentliga kontrakt, har dock en ordalydelse som skulle kunna få olyckliga konsekvenser. För det första så ska, enligt artikeln, en offentlig inköpare tilldela kontrakt till den leverantör som erbjuder den "bästa kvaliteten" för pengarna. Denna regel ska återspegla principen om bästa kvalitet för offentliga medel, och därmed främja målet om effektiv offentlig resursanvändning.¹⁹ Det vore därför önskvärt att klargöra att "bästa" kvalitet inte nödvändigtvis motsvarar högsta möjliga kvalitet, utan den kvalitet som bäst motsvarar inköparens behov. Givet målet om effektiv offentlig resursanvändning vore det orimligt att tvinga en inköpare att premiera en kvalitetsnivå som det inte finns behov för.²⁰ För det andra så riskerar användningen av orden "av den totala tilldelade poängen" i artikel 98,

¹⁸ Se skäl 42 i kommissionens förslag.

¹⁹ Se skäl 7 i kommissionens förslag.

²⁰ Exempelvis behöver proteser som är till för människor som redan har fyllt 70 år inte ha en hållbarhet på över 30 år.

punkt 4, att utesluta tillämpningen av den absoluta värderingsmodellen, vilken är den vanligaste utvärderingsmodellen i Sverige idag.²¹

Implementeringsrådet bedömer att kommissionens förslag går i rätt riktning genom att stärka kvalitetsdimensionen vid tilldelningsbeslut. En ökad tyngd för kvalitetskriterierna kan förbättra förutsättningarna för mindre och innovativa företag att konkurrera på lika villkor med större leverantörer eller med utländska leverantörer som omfattas av mindre långtgående lagkrav än de svenska. Detta gäller särskilt i upphandlingar där pris och omfattande detaljkrav tidigare har haft stor betydelse. I yttrandet om CEA framhöll Implementeringsrådet också att företag ser ett behov av att inkludera hållbarhetskrav i offentlig upphandling där det är relevant och proportionerligt. Ett skifte från ett ensidigt fokus på lägsta pris till en bedömning som även beaktar livscykelkostnader, kvalitet och hållbarhet kan skapa bättre förutsättningar för innovation och långsiktigt värdeskapande.²²

Rådet välkomnar att tilldelningen av offentliga kontrakt uttryckligen kan ske utifrån ett fast pris där en konkurrensutsättning sker enbart utifrån kvalitetskriterier. Rådet hade dock önskat samma klarhet när det kommer till möjligheten för en offentlig inköpare att ange ett lägsta pris (ett s.k. golvpris). Denna möjlighet, som har uteslutits i Sverige genom rättspraxis från HFD, har efterfrågats av flera intressenter. Dessa ser ett behov av att tillåta golvpriser, speciellt i arbetsintensiva branscher där en osund prispress etablerats. Rådet anser inte att en upphandling utifrån golvpris fråntar leverantörerna sin rätt att kunna konkurrera med sina priser mer än vad en upphandling utifrån fast pris gör. Jämfört med upphandling utifrån ett fast pris så skulle det finnas större utrymme för variation i anbudet över golvpriset.

Regler för mer proportionerligt kravställande välkomnas

Kommissionens förslag innehåller flera åtgärder som syftar till att göra kravställningen mer proportionerlig, något som efterfrågas av rådets intressenter. Förslaget håller fast vid att urvalskriterier ska begränsas till vad som är nödvändigt och proportionerligt och tydliggör marknads-konsultationernas roll som ett standardverktyg i upphandlingens förberedandefas. Det bibehållna kravet på kopplingen till

²¹ Se [Vilka metoder kan användas för att utvärdera anbud \("utvärderingsmodeller"\)? | Upphandlingsmyndigheten](#)

²² Implementeringsrådets yttrande, *Underlag till svensk ståndpunkt inför EU-förhandling-förslag till Circular Economy Act (CEA)*, 2026, avsnitt 6.5 Offentlig upphandling som drivkraft, s. 15

kontraktsföremålet är viktigt, för att upphandlarens flexibilitet inte ska mynna ut i andra typer av oproportionerliga krav.

Implementeringsrådet välkomnar tydligheten i att offentliga aktörer, enligt kommissionens förslag, inte längre ska kunna ställa oproportionerliga krav avseende omsättning eller tidigare erfarenhet av offentliga kontrakt. Detta är en positiv förändring i förhållande till gällande regelverk, framför allt för mindre företag och nystartade bolag. Små och medelstora företag gynnas också av kommissionens förslag om att inköpare måste överväga uppdelning av kontrakt i flera anbudsområden och motivera när sådan uppdelning väljs bort.²³ Företags möjlighet att lämna anbud på en eller flera delar bör framgå tydligt i denna reglering.

Möjligheten för medlemsstater att begränsa entreprenadkedjor, som återfinns i artikel 24, punkt 7, i förslaget, har kritiserats av en del intressenter på grund av den negativa effekt sådana begränsningar skulle få, speciellt på den svenska byggbranschens konkurrenskraft. För att säkerställa att denna bestämmelse inte leder till oproportionerliga nationella krav som omöjliggör flexibilitet och ändamålsenlighet i byggentreprenader, bedömer rådet det som mycket viktigt att den föreslagna regeln har kvar kravet avseende en väldokumenterad förhöjd risk för specifika regelbrott. Ur ett företagsperspektiv vore det dock att föredra om beivrandet av sådana brott hanterades genom kontraktsuppföljning.

Regler kring beredskapsupphandlingar och resiliens skulle kunna avse upphandlingens utformning och dess långsiktiga betydelse för produktionskapacitet och försörjningskedjor som gynnar konkurrenskraft, men det är viktigt ur ett företagsperspektiv att dessa regler inte medför oproportionerliga krav på enskilda primärproducenters lagerhållning, reservkapacitet eller kontinuitetsplaner.

Rådet har fått signaler om att den föreslagna regleringen som tillåter varje medlemsstat att tillämpa nationellt reglerade förfaranden vid offentliga kontrakt avseende en rad utbildnings-, hälso- och sociala tjänster är viktig för svenska tjänsteföretag. En farhåga är att detta kan leda till att upphandlingar i praktiken reserveras för vissa typer av aktörer, exempelvis idéburna organisationer. Detta skulle vara en tydlig konkurrensbegränsning

²³ I linje med den föreslagna motiveringsskyldigheten har Företagarna framfört att, inför större upphandlingar, borde offentliga köpare dokumentera hur kontraktets uppdelning, kravställning, tidsfrister och ekonomiska villkor påverkar små och medelstora företags möjligheter att delta.

som minskar möjligheterna för andra leverantörer att delta i upphandlingar, vilket är en utveckling som man redan ser tendenser till idag. Med tanke på att vård- och omsorgssektorn utgör den största kategorin av offentlig upphandling²⁴ bör upphandlingarna i så stor utsträckning som möjligt vara öppna för alla leverantörer som kan uppfylla de ställda kraven, oavsett organisationsform. Detta för att säkerställa hög kvalitet och effektiv användning av offentliga medel som tillgodoser medborgarnas behov. Bestämmelsen riskerar att cementera en fragmentiserad inre marknad och kan göra det svårt för svenska tjänsteföretag att konkurrera om offentliga kontrakt i andra medlemsstater, trots att Sverige har en stark och konkurrenskraftig tjänstesektor.

Påkalla försiktighet kring användning av unionspreferens

Europeisk preferens-kriterier kan medföra högre krav på dokumentation av ursprung och påverka etablerade leverantörs- och försörjningskedjor. Risken är att nuvarande regler som ålägger leverantörer att bistå med svåröverskådlig information om leverantörskedjor skulle förvärras och det framstår inte som att den digitala tjänsten för behörighetskontroll helt skulle kunna avlasta just denna ökade administrativa börda.

Implementeringsrådet har i sitt tidigare yttrande angående kommissionens förslag till Industrial Accelerator Act (IAA) diskuterat hur regler om unionspreferens kan påverka svenska företags konkurrenskraft.²⁵ Rådet bedömde då att intentionerna att införa upphandlingskriterier för minsta EU-innehåll kan vara särskilt skadligt för konkurrensen och för EU:s konkurrenskraft. Svenskt Näringsliv har nyligen presenterat beräkningar avseende ökade kostnader på upp till 30–40 procent för vissa branscher på EU-nivå vid unionspreferens i IAA.²⁶

Några farhågor kring den ökade flexibiliteten

Implementeringsrådet bedömer att svenska företag generellt är positiva till den ökade flexibiliteten som kommissionens förslag innebär, särskilt när det kommer till möjligheterna till rättningar och förhandling.

²⁴ År 2025 annonserades upphandlingar inom sektorn till ett värde av 339 miljarder kronor i Sverige.

²⁵ Implementeringsrådets yttrande 20250609 "[Underlag till svensk ståndpunkt inför kommande EU förhandling – aviserat förslag till förordning om påskyndad utfasning av fossila bränslen/utsläpp i industrin \(IDAA\)](#)"

²⁶ Svenskt näringslivs rapport [European Preference and Competitiveness under the Industrial Accelerator Act](#)

Rådet ser dock en viss fara i att en ökad användning av strategiska kriterier, som bygger på frivillighet i förslaget till förordning, kan öka komplexiteten och fragmentisera den inre marknaden om kriterierna inte standardiseras tillräckligt inom EU. Implementeringsrådet har redan tidigare uppmärksammat denna problematik i yttrandet om Circular Economy Act (CEA), där rådet bland annat framhåller att alltför detaljerade eller snäva upphandlings- och hållbarhetskrav kan begränsa konkurrensen, försvåra för mindre aktörer att delta och hämma utvecklingen av nya innovativa och hållbara lösningar. Rådet har därför betonat vikten av att upphandlings- och hållbarhetskriterier utformas på ett funktionellt och teknikneutralt sätt och att marknadens förutsättningar beaktas.²⁷ Rådet anser att kommissionens nu aktuella föreslag som syftar till ökad användning av marknads-konsultationer, som ett standardverktyg i upphandlingens förberedelsefas, kan ha en viktig praktisk roll i att just beakta marknadens reella förutsättningar vid kravställningen.

Det nya dynamiska förfarandet, i kombination med en mer integrerad europeisk marknadsplats för offentlig upphandling, borde ge enklare marknadstillträde för svenska företag som vill expandera på den inre marknaden, i alla fall i den mån de administrativa kostnaderna för att bli beaktad i ett utländskt upphandlingsförfarande skulle minska. Däremot skulle det randomiserade urvalet i dynamiska förfaranden kunna riskera att företag som uppfyller kraven för det aktuella offentliga kontraktet ändå inte får möjlighet att lämna slutligt anbud. Det randomiserade urvalet är dock frivilligt att använda och bör förlora sin relevans i takt med att AI-stöd utvecklas och anammas i större utsträckning vid utvärdering av anbud.

Vid det öppna förfarandet kommer, enligt kommissionens förslag, en upphandlare att kunna begära in första anbud inom en tjugodagarsfrist, vilken är tio dagar kortare än den kortaste frist som är möjlig enligt gällande regelverk. Att leverantörerna förlorar tio garanterade dagar kan göra det svårare, speciellt för små och medelstora företag, att lämna väl genomarbetade anbud. Den föreslagna bestämmelsen förutsätter att den digitala tjänsten för behörighetskontroll är operationell, vilket visserligen skulle minska den administrativa bördan för anbudsgivaren och spara viss tid. Det är dock tveksamt om effektivitetsvinsterna skulle uppgå till tio arbetsdagar.

²⁷ Implementeringsrådets yttrande, *Underlag till svensk ståndpunkt inför EU-förhandling-förslag till Circular Economy Act (CEA)*, 2026

Professionalisering och stöd behövs, även till leverantörssidan

Kommissionen föreslår att EU:s styrning av stöd till professionaliseringen inom inköp och upphandling av offentliga kontrakt ska öka. Av förslaget framgår att medlemsstaterna ska ha en långsiktig och regelbundet uppdaterad nationell strategi för professionalisering, utveckla kompetensen hos offentliga inköpare men även stödja företagens förmåga att delta i upphandlingsförfaranden. Professionaliseringsinsatserna ska inkludera nationella, regionala och lokala nivåer.

Kommissionens reformförslag syftar till att styra offentliga upphandlare mot att agera mer strategiskt och alltid väga in kvalitetskriterier vid tilldelning av offentliga kontrakt. Implementeringsrådet erfar dock att en stor del av de svenska upphandlarna historiskt varit tveksamma till att använda den typ av strategiska upphandling som varit möjlig redan sedan direktiven ändrades 2014. Samtidigt har företagen upplevt att kravställningen många gånger framstått som omotiverad och avvikit för mycket från internationell standard. Rådet gör därför bedömningen att EU:s styrning av stöd till professionaliseringen är välkommen och befogad. Det behövs stärkt kompetens hos upphandlande myndigheter kring bl.a. tidig marknadssdialog, kvalitetsutvärdering, förhandling och uppföljning, med fokus på praktisk förenkling. Kompetensstödet bör även innehålla praktiska exempel på hur upphandlingar kan utformas för att underlätta för små och medelstora företag att delta. Effekterna av sådana åtgärder bör följas upp genom data om antal anbud och tilldelade kontrakt till små och medelstora företag.

Rådet bedömer det som positivt att förslaget innehåller ett mer utvecklat ramverk för nationell uppföljning och rapportering, men detta ramverk behöver också kompletteras med kompetensutveckling och stöd i hur data både ska rapporteras och utnyttjas för uppföljning. Speciellt uppföljning av att ställda krav efterlevs är avgörande för att offentlig upphandling ska fungera som avsett. Många av intressenterna upplever att konkurrensen snedvrids när krav på exempelvis arbetsmiljö, kvalitet och hållbarhet inte följs upp under avtalstiden. Exempelvis entreprenadtjänster är ett område där seriösa företag, som kalkylerar med kollektivavtalsenliga löner, arbetsmiljökrav, maskinsäkerhet och kvalitet, riskerar att konkurrera med aktörer som inte lever upp till samma krav.

Från företagens perspektiv bör det föreslagna kompetenscentrumet även prioritera konkret stöd till leverantörerna för att hitta upphandlingar, lämna anbud, använda digitala system och beskriva kvalitet och hållbarhet i anbud.

Regelverkets form

Eftersom mycket av komplexiteten för företag tillkommer i den nationella tolkningen och tillämpningen av upphandlingsreglerna anser flera aktörer att det vore en betydande förenkling om upphandlingsdirektiven ersattes av en direkt tillämplig förordning för att uppnå mer enhetliga regler och minska nationell särreglering. Det ska också tilläggas att den omfattande och välkomna digitala reformen i princip kräver förordningsform.

Kommissionens förslag till förordning ska dock fortfarande samexistera med ett stort antal mer sektorsspecifika regler om offentliga kontrakt, som ofta innehåller bindande krav, till skillnad från kommissionens nu aktuella förslag som primärt anger olika möjligheter för upphandlare. Därtill kommer det troligen också finnas nationella regler för upphandlingar under EU-regleringens tröskelvärden och det är oklart i vilken utsträckning digitaliseringsreformen kommer att omfatta dessa upphandlingar. Om förordningsformen antas kommer det troligen att krävas en extraordinär pedagogisk insats vid genomförandet, både från EU och nationella myndigheter. Detta skulle vara extra viktig i Sverige där ett nytt regelverk normalt åtföljs av utförliga svenska förarbeten och författningskommentarer.

8. Implementeringsrådets underlag till svensk ståndpunkt inför kommande EU-förhandlingar

Implementeringsrådet föreslår att regeringen bör ha följande utgångspunkter när svenska ståndpunkter tas fram inför förhandlingarna om förslaget:

- **Verka för att den digitala reformen får rimliga förutsättningar för att säkerställa både interoperabilitet och användarvänlighet**

Kommissionen föreslår en omfattande digital omställning som har potential att minska företagens administrativa kostnader och bredda tillgången till offentliga kontrakt i praktiken. Samtidigt kan bristande interoperabilitet, tekniska problem eller parallella system under övergångsperioden i stället öka kostnaderna för både företag och upphandlande myndigheter. Det är därför viktigt att regeringen verkar för en realistisk tids- och budgetplan, i synnerhet så att de tekniska lösningarna ska kunna utvecklas i dialog med slutanvändarna och att nationella myndigheter ges rimliga tidsramar för att säkerställa den praktiska genomförbarheten.

➤ **Värna de föreslagna bestämmelserna om immateriella rättigheter**

Regeringen bör verka för att upphandlingsregelverket ger tydlig förutsebarhet om när överföring av äganderätt för immateriella tillgångar får krävas, att licenslösningar är utgångspunkten och att krav på överföring endast får ställas när det är nödvändigt och proportionellt. Ur ett företagsperspektiv är detta viktigt eftersom möjligheterna att behålla och vidareutnyttja immateriella tillgångar kan vara avgörande för ett företags möjlighet att kommersialisera en lösning även utanför den aktuella upphandlingen. Om kommissionens parallella förslag om en Europeisk förordning om innovation avser att förbättra företagens möjligheter att kommersialisera sina immateriella tillgångar är det också viktigt att upphandlingsregelverket inte samtidigt skapar incitament för företagen att avstå från upphandlingar eller begränsar möjligheten att kommersialisera deras immateriella tillgångar.

➤ **Verka för att leverantörer ska få fullgod tid att lämna in anbud inom välavvägda anbudsområden**

De effektivitetsvinster som förväntas komma leverantörer till godo genom den föreslagna digitaliseringsreformen motiverar inte att drastiskt förkorta den garanterade tidsfristen för att lämna ett första anbud i ett öppet förfarande. Speciellt små och medelstora företag skulle få svårare att lämna väl genomarbetade anbud vid en sådan förkortning. Regeringen bör verka för att dagens garanterade anbudstid inte förkortas förrän den digitala tjänsten för behörighetskontroll är fullt operationell, och att förkortningen inte blir lika radikal som föreslagits. Möjligheterna för små och medelstora företag att delta i upphandlingsförfaranden ökar också markant om kontrakt är uppdelade i välavvägda anbudsområden.

➤ **Säkerställ sätt för hur kvalitetskriterier beaktas vid tilldelning av offentliga kontrakt, där både fast pris och golvpris bör tillåtas**

Ur ett företagsperspektiv kan större vikt vid kvalitet ge anbudsgivare bättre möjligheter att konkurrera genom innovation, teknisk kvalitet, hållbarhet och långsiktigt värde snarare än enbart genom att erbjuda lägsta pris. Offentlig upphandling kan därmed användas som ett verktyg för att skapa incitament för nya innovativa och hållbara lösningar. Det är dock viktigt att kvalitetskriterier även fortsatt ska vara kopplade till kontraktsföremålet. För

att osund konkurrens inte ska kunna underminera incitamenten för högre kvalitet bör upphandling kunna ske både utifrån fast pris och golvpris.

➤ **Verka för att begreppet ”bästa kvalitet” även ska kunna avse den kvalitet som bäst motsvarar inköparens behov**

Det bör klargöras i det nya regelverkets ingress att ”bästa kvalitet” inte nödvändigtvis motsvarar högsta möjliga kvalitet, utan den kvalitet som bäst motsvarar inköparens behov, när dessa är förutsägbara för budgivarna. Detta klargörande skulle främja det övergripande målet om effektiv offentlig resursanvändning och underlätta tillämpningen av reglerna avseende kriterier för tilldelning av offentliga kontrakt.

➤ **Stöd de förslag som avser ökat fokus på funktionskrav, marknadskonsultationer och förhandlingar**

Implementeringsrådet anser att funktionskrav i möjligaste mån bör användas för att ge leverantörer utrymme att föreslå olika lösningar som på ett bättre sätt kan bidra till bättre anpassade, mer innovativa och kostnads-effektiva anbud. Marknadskonsultationer bör därför uppmuntras för att ge upphandlande myndigheter bättre kunskap om tillgängliga lösningar och därigenom bidra till att kraven utformas på ett för företagen ändamålsenligt och proportionerligt sätt. Förhandlingar kan vidare bidra till att leverantörerna får större utrymme att hitta kostnadseffektiva lösningar tillsammans med upphandlaren.

➤ **Säkerställ att den absoluta värderingsmodellen även fortsatt kan tillämpas**

Orden ”av den totala tilldelade poängen” i artikel 98, punkt 4, i kommissionens förslag till förordning riskerar att utesluta tillämpningen av den absoluta värderingsmodellen, vilken är den vanligaste utvärderingsmodellen i Sverige idag. Regeringen bör därför säkerställa att bestämmelsen omformuleras så att denna modell även i fortsättningen ska kunna tillämpas vid tilldelningen av offentliga kontrakt.

➤ **Säkerställ att kontraktsuppföljning ska genomföras av upphandlande part**

För att säkerställa sund konkurrens och rättvisa förutsättningar är det av största vikt att varje upphandlande part genomför en ändamålsenlig uppföljning av hur väl kontraktsuppfyllnaden motsvarar ställda krav och det vinnande budets innehåll. För att detta ska kunna ske på bästa sätt bör

regeringen stötta kommissionens förslag inte bara om uppföljning, men också om datatillgång och ökad professionalisering av offentliga inköpare.

➤ **Var återhållsam vad gäller införandet av regler om unionspreferens**

Implementeringsrådet förespråkar fortsatt en återhållsam hållning till regler om unionspreferens, eftersom sådana bestämmelser kan medföra omfattande krav och administrativa bördor för företagen. I stället för att öppna för att varje upphandlare fritt ska kunna tillämpa kriterier om unionspreferens bör sådana beslut tas på EU-nivå, enligt en beslutsordning som kräver att kommissionens genomförandeakter antas i enlighet med ett granskningsförfarande, vilket skulle säkerställa medlemsstaternas inflytande. Analyser kring merkostnader vid unionspreferens, liknande Svenskt Näringslivs analys, bör utföras även sett till påverkan på svenska företag och konkurrenskraft.

➤ **Arbeta med en konsekvensanalys som innehåller ett konkurrenskraftstest**

I bilaga 1 till detta yttrande redovisas ett tidigt konkurrenskraftstest rörande förslagens påverkan på svenska företag och deras konkurrenskraft, baserat på Kommissionens konsekvensanalys. Detta tidiga test kan med fördel användas i utvecklandet av en svensk konsekvensanalys under förhandlingarna av förslaget till nytt upphandlingsregelverk.

➤ **Rättsakten bör utvärderas redan efter tre år av en oberoende part**

Normalt utför kommissionen en större utvärdering av ny lagstiftning efter sju år. Delar kommer, enligt förslaget, kontinuerligt att granskas av både kommissionen och medlemsstaterna. Givet den föreslagna rättsaktens betydelse och ambitionsnivå är det dock att föredra att en större objektiv utvärdering sker redan efter tre år. Medlemsstaterna bör därför också i god tid initiera en oberoende nationell utvärdering som följer upp hur regelverket och den praktiska tillämpningen fungerat nationellt. Särskilt digitaliseringsreformen bör analyseras sett till både utfall och tids- samt budgetplan. En bra och tidig indikator kan vara i vilken omfattning och hur avtalsmallar har uppdaterats i enlighet med det nya regelverket.

Kontaktpersoner i detta ärende är utredningssekreterarna Angelica Ericsson, Fredrik Hansen och Vilma Bjurström.
(förnamn.efternamn@regeringskansliet.se).

Beslutat per capsulam av Implementeringsrådet den 1 oktober 2026.



Bilaga 1

Konkurrenskraftstest – Förslag till revidering av EU:s upphandlingsregelverk

Konkurrenskraftstestet nedan utgår från Kommissionens (KOM:s) [konsekvensanalys](#) för revideringar av upphandlingsregelverket. Testet fokuserar, i linje med Implementeringsrådets direktiv, på *förslagets påverkan på svenska företags kostnader och konkurrenskraft*. Påverkan bedöms för konkurrens, internationell konkurrenskraft, innovation och små och medelstora företag. Den sammantagna bedömningen av respektive dimension jämförs med KOM:s bedömning. Utförandet av en fullständig nationell konsekvensanalys av förslaget ligger utanför Implementeringsrådets direktiv men bör genomföras där detta test kan vara ett stöd. Sidhänvisningar gäller KOM:s konsekvensanalys om inget annat nämns.

Steg 1: Utgångspunkter och grundläggande data, såsom identifiering av berörda branscher (SNI2-nivå)	
Förkortningar i KOM:s konsekvensanalys (de fyra målen)	FLX: Simplifications and flexibility, ESI: Environment, social, and innovation, BEU: European Preference, MPL: Digital marketplace (för beskrivning se s. 21)
Mest fördelaktiga kombinationen av alternativ enligt KOM	FLX2, ESI2, BEU2 och MPL1 (se s.67 för sammanfattande tabell)
Om konsekvensanalysen	
Grundläggande om KOM:s konsekvensanalys	För beskrivning av nollalternativ (FLX0, ESI0, BEU0 och MPL0), se sid 21f. Konsekvensanalysen fångar de kostnader och besparingar som tillkommer utöver nollalternativen. För antagna kalkylvärden se Appendix 8, tabell 35, s. 219. Det var inte möjligt att kvantifiera all påverkan (exempelvis ”once only”), främst p.g.a. avsaknad av trovärdig statistik. Konsekvensanalysen bygger på Ecorys (2025). ²⁸ Datakällor för Ecorys analys är EU:s upphandlingsdata TED (Tenders Electronic Daily), uttag från nationella upphandlingsdata från 17 medlemsstater samt enkät utförd på samma 17 medlemsstater. Del kring SMF:s deltagande bygger på SILO (2026) som förlitar sin analys på TED-data. ²⁹

²⁸ Se [Cost-benefit analysis on the quality and efficiency of public procurement procedures - Publications Office of the EU](#)

²⁹ Se <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0d31c03a-abf4-11f1-b9e5-01aa75ed71a1/language-en>

Implementeringsrådets kommentarer	TED-data har länge dragits med kvalitetsproblem, främst felaktiga rapporterade samt avsaknad av data. Enligt Policy Department D for Budgetary Affairs (2019)³⁰ gäller detta främst data från norra Europa och då särskilt Sverige och Finland. Även da Rosa et al. (2025)³¹ varnar för att använda enbart TED-data som grund för analys. Bland de 17 medlemsländer som Ecorys (2025) gör uttag från gällande nationella upphandlingsdata ingår varken Sverige, Finland eller Danmark. Enligt Ecorys (2025, s. 42) var svarsfrekvensen 1–2 %. Allt ovan har till följd att svenska omständigheter är begränsat tillvaratagna i KOM:s konsekvensanalys.	
Beräkningar		
KOM:s konsekvensanalys	Uppskattad kostnad för företag (economic operator) per upphandling (procurement procedure) (s. 67): FLX2: besparing på runt 1 900 sek (165 euro) ESI2: kostnad på 5 600 sek (495 euro) BEU2: kostnad på 80 sek (7 euro) MPL1: besparing på 15 200 sek (1 348 euro) Totalt: besparing på 11 400 sek (1 011 euro)	
Implementeringsrådets kommentarer	KOM antar 3,3 bud per upphandling (Ecorys (2025)). Enligt Upphandlingsmyndigheten är det svenska medelvärdet 5,2 antal bud per upphandling för åren 2020–2024.³² Detta signalerar att KOM:s analys bör läsas med försiktighet sett till svenska förutsättningar och att det krävs fördjupad analys för att undersöka detta. I tillägg finns det osäkerheter kring själva genomförandet som kan medföra extra kostnader. Utifrån omständigheterna är ändå KOM:s beräkningar av rimligt hög kvalitet.	
Implementeringsrådets beräkningsmodell	Implementeringsrådets beräkningsmodell är inte tillämplig i detta fall. Akten påverkar i stort sett alla företagsbranscher. Det är endast för BEU2 som KOM pekar särskilt ut byggbranschen och läkemedelsbranschen/medicinsk utrustning. I beräkningsmodellens företagsinformation kan inte upphandlingsaktiva företag urskiljas.	
Steg 2. Vilken påverkan har initiativet på kostnads- och priskonkurrensen?	++/+/0/- /--/ n.a.	Motivering

³⁰ Se [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/621804/IPOL_IDA\(2019\)621804_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/621804/IPOL_IDA(2019)621804_EN.pdf)

³¹ Se <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f586c022-a7ea-11f0-a7c5-01aa75ed71a1/language-en>

³² Se [4.6 anbud per upphandling 2024 | Upphandlingsmyndigheten](#)

2.1 Påverkas företagens produktionskostnader ?	0/-	Produktionen bedöms inte påverkas nämnvärt, annat än genom en möjlig negativ påverkan till följd av Buy European (BEU2).
2.2 Påverkas företagens efterlevnadskostnader ?	+	För: Större möjlighet till förhandling/klargörande. Förenkling. (FLX2). Mot: Osäkerhet kring genomförbarhet (FLX2) och gränsdragningar med BEU2, kan dra ut på tiden och medföra kostnader.
2.3 Begränsas antalet eller utbudet av leverantörer?	+ / 0	För: Ökat utbud vid förenkling (FLX2). Begränsar bedrägeri (MPL1). Mot: Endast en vinnare i en upphandling (tilldelningsmekanism; exklusiv rättighet?), BEU2 (Buy European) kan begränsa.
2.4 Kommer effekterna på kostnader och priser att skilja sig mellan kort och lång sikt ?	0/-	För: Bättre intra-EU handel (på sikt), utifrån kostnader på kort sikt. Mot: Mer grön och social upphandling ökar kostnader och priser (ESI2), oklart på lång sikt. För BPQR: kriterier ökar kostnader (och priser) (ESI2), enligt studier rör det sig om mindre kostnader.
Steg 2. Sammantagen bedömning	+ / 0	Verkar åt båda hållen. Se Steg 1/Beräkningar. Främst FLX2 är positiv men även MPL1 (dock med osäkerheter kring genomförande). ESI2 och BEU2 drar åt andra hållet men i mindre omfattning.
KOM:s bedömning (s. 95)	+ / 0	
Steg 3. Vilken påverkan kan initiativet ha på företags internationella konkurrenskraft?	++ / + / 0 / - / -- / n.a.	Motivering
3.1 Påverkas svenska företags förmåga att konkurrera inom EU ?	+ / 0	Utom-EU konkurrenter begränsas med Buy European (BEU2). Mest till fördel för Tyskland och Italien (s. 52). Men i hur hög grad är det till fördel för Sverige?
3.2 Påverkas svenska företags förmåga att konkurrera globalt ?	0/-	Buy European kan slå tillbaka mot EU (BEU2), på kort sikt. På lång sikt förbättra svenska företags produktion? Osäkert i nuläget, se sid 52 - alltför optimistiskt? Se rapport Svenskt Näringsliv. ³³
3.3 Påverkar initiativet gränsöverskridande investeringsflöden, inklusive omlokalisering av ekonomisk verksamhet till eller från Sverige?	+ / 0	EU-fokus kan medföra omlokalisering till EU (och Sverige), gränsdragning med BEU2.
3.4 Uppvisar förslaget digitalt som förstahandsval (digital by default) ?	++ / +	Fokus på ökad digitalisering i upphandling, särskilt FLX2 och MPL1. Dock osäkert kring genomförbarheten i EU/Sverige.
Steg 3. Sammantagen bedömning	+ / 0	Räder osäkerhet kring Buy European och genomförandet av FLX2 och MPL1. KOM:s bedömning ser inte riktigt till osäkerheter.
KOM:s bedömning (s. 95)	+	
Steg 4. Vilken påverkan har initiativet på företagens kapacitet och incitament till innovation?	++ / + / 0 / - / -- / n.a.	Motivering

³³ Svenskt näringslivs rapport [European Preference and Competitiveness under the Industrial Accelerator Act](#)

4.1. Vilken påverkan har initiativet på företagens kapacitet och incitament till innovation?	++/+	För: Förenklar innovationsupphandling (ESI2). Företag behåller immaterialrätten (IPR, intellektuellt ägandeskap) hos företaget (ESI2). Mot: Innovationsupphandling är fortsatt ett förhållandevis omfattande förfarande (s.43).
4.2 Påverkar initiativet företags tillgång till riskkapital och/eller annan finansiering?	++/+	För: Möjliggör innovationsupphandling (ESI2). Mot: Ett förhållandevis omfattande förfarande och oklart i vilken omfattning det är för företag att föredra jämfört med andra finansieringsformer.
4.3 Påverkas kostnader och tidsåtgång för regelefterlevnad vid utveckling av innovativa teknologier/lösningar?	-	Ännu ett förfarande för företag, kostnader att delta och vid ett vinnande bud tillkommer rapportering och liknande.
4.4 Avser åtgärden ett område med snabb innovationstakt där lagstiftningen riskerar att inte hinna med den teknologiska utvecklingen?	+ /0	Delar av innovationsupphandling (ESI2) rör sig i detta område, ses dock inte som ett hinder utan mer som möjlighet.
Steg 4. Sammantagen bedömning	+	Aningen svag sammantagen ”+”. KOM:s bedömning verkar aningen överoptimistisk. Trots förbättringar är frågan hur omfattande innovationsupphandling fortsatt är och hur intressant det är för berörda företag.
KOM:s bedömning (s. 95)	++	
Steg 5. Vilken påverkan har initiativet på små och medelstora företags (SMF:s) konkurrenskraft?	++/+ /0/- /--/ n.a.	Motivering
5.1. Skiljer sig initiativets påverkan på SMF:s konkurrenskraft från påverkan på stora företag?	+ /0	För: Mindre fokus på pris (ESI2), uppdelning av kontrakt och förenkling (FLX2, MPL1) (lägre inträde- och anpassningskostnader, s.65) Mot: Fortfarande förhållandevis mer komplicerat för SMF att delta i upphandling. Gått från minimum 30 dagar till minimum 20 dagar till att lämna anbud. Neutral: BPQR påverkar olika för olika sektorer (ESI2).
5.2 Innehåller initiativet åtgärder för att mildra effekterna på SMF?	+	För: Förenkling (FLX2, MPL1) och Immaterialrätt, IPR (ESI2), s.44. Mot: 10 färre garanterade dagar att lämna anbud.
5.3 Är det sannolikt att SMF:s konkurrenskraft påverkas genom deras position i värdekedjan eller genom underleverantörsrelationer?	+	Aningen svagt ”+”. För: Styr upp leverantörskedjor (dock finns risk att det medför generella begränsning), likvärdiga betalningsvillkor genom leverantörskedjan (ESI2). Högre deltagande (FLX2) och Buy European (BEU2). Mot: Allmän osäkerhet om genomförbarhet och eventuellt ökade administrativa bördor.

5.4 Är det sannolikt att påverkan på mikroföretags konkurrenskraft skiljer sig från påverkan på SMF?	0/-	Även om mikroföretag inte berörs särskilt i KOM:s konsekvensanalys så är dessa företag särskilt känsliga för administrativ börda, anbudskostnader, korta tidsfrister och likviditetskrav.
Steg 5. Sammantagen bedömning	+ / 0	KOM:s bedömning verkar aningen överoptimistisk. Trots förbättringar kvarstår osäkerheter kring hur mycket bättre SMF kommer få det egentligen. Bristfällig analys sett till svenska omständigheter, särskilt tillgång till statistik av hög kvalitet (se Steg 1).
KOM:s bedömning (s. 95)	+	