



Förordning om offentliga kontrakt och koncessioner (rättsakten om offentlig upphandling)

Finansdepartementet

Dokumentbeteckning

COM(2026) 590 Celexnummer 52026PC0590

Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on public contracts and concessions, repealing Directive 2014/23/EU, Directive 2014/24/EU and Directive 2014/25/EU, and amending Regulations (EC) No 1370/2007, (EU) 2023/1542, (EU) 2024/1157, (EU) 2024/1252, (EU) 2024/1735, (EU) 2024/1781, (EU) 2024/2847, (EU) 2024/3110 and (EU) 2025/40, and Directives 2008/98/EC, (EU) 2019/882, (EU) 2022/2381, (EU) 2023/1791 and (EU) 2024/1760 (Public Procurement Act)

Sammanfattning

Den 9 september 2026 presenterade Europeiska kommissionen ett förslag till förordning om offentliga kontrakt och koncessioner, som reviderar Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU om tilldelning av koncessioner, 2014/24/EU om offentlig upphandling och 2014/25/EU om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster

(upphandlingsdirektiven). Det övergripande syftet med förslaget är att göra regelverket enklare att tillämpa, mer flexibelt och enhetligt samt att öka användningen av upphandling som ett verktyg för att bidra till integrationen av den inre marknaden samt EU:s mål om klimat, miljö och ett rättvist samhälle. Genom förslaget anser kommissionen att EU:s konkurrenskraft, resiliens och ekonomiska säkerhet kan stärkas. Ett nytt digitalt ekosystem för offentlig upphandling föreslås, i syfte att bl.a. öka effektiviteten och transparensen kring samt underlätta gränsöverskridande deltagande i offentliga upphandlingar inom EU.

Regeringen är positiv till ambitionen att förenkla och göra regelverket mer flexibelt samt förtydliga utrymmet att ta hänsyn till säkerhet vid upphandlingar. En närmare analys behöver göras för att kunna ta ställning till förslagets alla delar, bl.a. den del som innebär att bestämmelser i annan unionslagstiftning upphävs, ersätts eller ändras.

Regeringen välkomnar att det föreslås bättre verktyg för att stänga ute oseriösa och kriminella aktörer från offentlig upphandling.

Regeringen anser att upphandling kan användas som ett verktyg för att bidra till ett jämställt, jämlikt och rättvist samhälle.

Regeringen avser verka för att reglerna utformas så att den administrativa bördan och kostnaderna för medlemsstaterna, de upphandlande organisationerna och leverantörerna är proportionerliga. Regeringen kommer bevaka att målen om

förenkling, flexibilitet och enhetlighet inte undermineras genom alltför långtgående delegerade befogenheter för kommissionen. Regeringen kommer även bevaka att reglerna utformas så att de inte strider mot EU:s internationella åtaganden.

1. Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Europeiska revisionsrätten publicerade i december 2023 rapporten Offentlig upphandling i EU – Mindre konkurrens vid upphandlingar av byggentreprenader, varor och tjänster under perioden 2011–2021. I rapporten konstateras att deltagandet av såväl små och medelstora företag som anbudsgivare från andra medlemsstater är begränsat i offentliga upphandlingar. Andelen upphandlingar med endast en anbudsgivare har vidare ökat. I rådets slutsatser om rapporten från den 24 maj 2024 framhålls vikten av att det genomförs en analys av behovet av att revidera upphandlingsdirektiven och en utredning av orsakerna till den minskade konkurrensen inom offentlig upphandling. Analysen bör även belysa samspelet mellan direktiven och sektorsspecifika regelverk.

I den s.k. Letta-rapporten om den inre marknaden och den s.k. Draghi-rapporten om Europas konkurrenskraft framhålls den offentliga upphandlingen som ett centralt verktyg för att stärka

EU:s näringsliv, stödja innovation, bidra till den gröna och digitala omställningen och stärka EU:s ekonomiska säkerhet och strategisk autonomi.

En översyn av upphandlingsdirektiven aviserades i de politiska riktlinjerna för kommissionen 2024–2029.

I meddelandet om given för en ren industri (se faktapromemoria 2024/25:FPM24) och meddelandet om en konkurrenskraftskompass för EU (se faktapromemoria 2024/25:FPM16) betonade kommissionen de upphandlande organisationernas ansvar att ta hänsyn till strategiska mål inom ramen för inköpsbesluten så att de offentliga utgifterna bidrar till innovation, hållbarhet, välbefinnande och skapandet av bra jobb.

Enligt kommissionens utvärdering av upphandlingsdirektiven, som presenterades i oktober 2025, skapar lagstiftningens komplexitet en rättslig osäkerhet för både upphandlande organisationer och leverantörer. Pris används ofta som enda tilldelningskriterium och användningen av krav som avser miljö, sociala hänsyn och innovation är fortfarande begränsad. De nuvarande reglerna bedöms vidare inte vara effektiva i förhållande till det förändrade geopolitiska läget. Brister i tillgången till uppgifter om upphandling och låg kvalitet på den data som finns försvårar strategiskt beslutsfattande och det förebyggande arbetet mot korruption.

Den 9 september 2026 presenterade kommissionen ett förslag till förordning om offentliga kontrakt och koncessioner.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen konstaterar att offentlig upphandling är en central del av EU:s inre marknad. Marknaden är dock fortfarande fragmenterad på grund av skillnader mellan medlemsstaternas regelverk (s.k. gold-plating) och olika digitala lösningar. För att fullt ut frigöra potentialen hos en EU-omfattande upphandlingsmarknad bedömer kommissionen därför att åtgärder på EU-nivå behövs för att säkerställa enhetlighet och förenkling. Det övergripande syftet med förslaget är att göra regelverket enklare att tillämpa, mer flexibelt och enhetligt samt att öka användningen av upphandling som ett verktyg för att bidra till EU:s mål om klimat, miljö, ett rättvist samhälle och innovation. Förslaget syftar vidare till att underlätta för upphandlande organisationer att integrera resiliens i upphandlingsarbetet, möjliggöra begränsning av deltagande av leverantörer från tredjeland och främja digitalisering.

Förordningen ska tillämpas på upphandlingar och koncessioner vars värde motsvarar eller är högre än de tröskelvärden som anges i förordningen. Tröskelvärdena överensstämmer huvudsakligen med nu gällande nivåer. Upphandlingar och koncessioner vars värde är lägre än tröskelvärdena regleras av nationell lagstiftning.

Nedan redogörs för de huvudsakliga delarna av förslaget.

1.2.1 Ett enklare och mer flexibelt regelverk

Förslaget innebär att upphandlingsdirektiven ska upphävas och ersättas med en förordning. Vissa regler som i dag finns i olika s.k. sektorslagstiftningar föreslås överföras till förordningen eller lyftas fram genom upplysningsbestämmelser i förordningen. Syftet är att göra upphandlingsregelverket enklare att tillämpa, mer flexibelt och enhetligt.

Förslaget innebär bl.a. att antalet olika upphandlingsförfaranden ska bli färre, att förfarandena ska bli mer flexibla och att förhandling alltid ska vara tillåtet. Upphandlande organisationer ska ges större möjligheter att tillåta leverantörer att göra rättelser i sina anbud, så länge det inte förändrar anbudets materiella innehåll. Förslaget innebär även att kraven på leverantören begränsas och att gränsöverskridande deltagande i upphandlingar underlättas, i syfte att minska den administrativa bördan för leverantörer, särskilt små och medelstora företag.

1.2.2 Ökat fokus på kvalitet i upphandlingar

Enligt förslaget införs det bestämmelser om att upphandlande organisationer ska tilldela kontraktet till den leverantör som erbjuder bäst kvalitet för pengarna. Utgångspunkten är att anbuden ska utvärderas i förhållande till såväl pris som kvalitativa kriterier, t.ex. tillgänglighet, klimathänsyn, resiliens, säkerhet,

européisk preferens, innovation, erfarenhet hos personalen och sociala hänsyn. Kvalitativa kriterier ska ges minst 30 procents vikt i utvärderingen, om det inte rör sig om ett arbetsintensivt kontrakt, då det ska ges minst 50 procents vikt. Arbetsintensiva kontrakt definieras som kontrakt där personalkostnader utgör minst 50 procent av kontraktsvärdet. Det ska även vara möjligt för den upphandlande organisationen att sätta ett fast pris och utvärdera anbudet endast i fråga om kvalitet.

Upphandlande organisationer behöver inte tillämpa bestämmelserna om obligatoriska kvalitetskriterier och viktning om de kan säkerställa kvaliteten på annat sätt, t.ex. genom kravspecifikationen, villkoren för utförandet av kontraktet eller en kombination av kriterier, specifikationer och villkor.

Syftet med denna del av förslaget är att offentlig upphandling på ett mer effektivt sätt ska bidra till övergripande samhällliga mål, samtidigt som den upphandlande organisationens behov ska tillgodoses på ett långsiktigt hållbart sätt.

1.2.3 Bättre verktyg för att stänga ute oseriösa och kriminella aktörer och motverka korruption

Grunder för att utesluta leverantörer från att delta i upphandlingar finns både i de nu gällande upphandlingsdirektiven och i flera andra rättsakter. För att göra regelverket tydligare och mer enhetligt föreslås att ett flertal uteslutningsgrunder i andra rättsakter ska framgå av upplysningsbestämmelser i förordningen.

Förslaget innebär vidare att den tid en leverantör kan uteslutas från deltagande med stöd av en uteslutningsgrund som är frivillig för den upphandlande organisationen att tillämpa, förlängs från tre till fem år. Dessa grunder omfattar bl.a. allvarliga brister i tidigare offentliga kontrakt, förekomsten av överenskommelser med andra företag i syfte att snedvrider konkurrensen och otillbörlig påverkan på den upphandlande organisationens beslutsprocesser.

Förslaget innebär att bestämmelserna om att förkasta onormalt låga anbud ska förtydligas och att det ska införas en möjlighet att begränsa hur stor andel av kontraktet som får utföras av underleverantörer, bl.a. för att minska risken för arbetskraftsexploatering. Medlemsstaterna får anta eller behålla ytterligare begränsningar av användningen av underleverantörer om det bedöms finnas en risk för kringgående av sociala eller arbetsrättsliga regler. Upphandlande organisationer ska vidare vidta åtgärder för att motverka korruption och förebygga, identifiera och läka intressekonflikter under såväl förfarandets genomförande som utförandet av kontraktet. En sådan åtgärd kan vara att personer som arbetar med att genomföra en upphandling ska fylla i en integritetsdeklaration om den upphandlande organisationen bedömer att det finns en hög risk för oegentligheter.

Även förslaget om att införa ett mer digitalt, datadrivet och effektivt ekosystem för offentlig upphandling (se avsnitt 1.2.10)

syftar till att öka transparensen och bidra till att förebygga och upptäcka bedrägerier, korruption, anbudskarteller och andra oegentligheter.

1.2.4 Grön offentlig upphandling

Förslaget innebär att upphandlande organisationer får ta hänsyn till miljö- och klimataspekter vid upphandling i syfte att minska negativ miljö- och klimatpåverkan eller för att uppnå positiv miljö- och klimatpåverkan under de upphandlade varornas, tjänsternas eller byggentreprenadernas livscykel (grön offentlig upphandling). Även aspekter som syftar till att främja cirkulär ekonomi och resurseffektivitet kan beaktas i upphandlingen. EU:s strategiska prioriteringar på klimat- och miljöområdet ska då beaktas. Det finns även bestämmelser om klimat- och miljöaspekter vid upphandling i annan lagstiftning som har företräde före denna förordning. Förslaget innehåller även särskilda aspekter som ska eller får beaktas vid upphandling av varor med hög energieffektivitet respektive livsmedel.

Det föreslås att kommissionen ska få en delegerad befogenhet att specificera hur de miljö- eller klimatrelaterade kraven eller kriterierna ska utformas, om det finns risk för att dessa skapar hinder på den inre marknaden. Enligt förslaget upphävs och ersätts delegerade befogenheter och genomförandebefogenheter i fem rättsakter som ger kommissionen skyldigheter eller mandat att specificera miljö- och hållbarhetskrav. Det handlar om EU-

förordningar som avser byggprodukter, ekodesignkrav för hållbara produkter, batterier, förpackningar och förpackningsavfall samt ekosystem för nettonollteknik.

1.2.5 Socialt ansvarsfull upphandling

Upphandlande organisationer får enligt förslaget beakta sociala hänsyn vid upphandling i syfte att uppnå positiva sociala resultat eller att förebygga eller minska negativa sociala effekter under de upphandlade varornas, tjänsternas eller byggentreprenadernas livscykel (socialt ansvarsfull upphandling). EU:s strategiska prioriteringar på det sociala området ska då beaktas, bl.a. inkludering av personer med funktionsnedsättning eller missgynnade personer på arbetsmarknaden, arbetsförhållanden, tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning, jämställdhet och icke-diskriminering. Om upphandlingen gäller varor, tjänster eller byggentreprenader som ska användas av fysiska personer, ska tillgänglighetsaspekter beaktas.

Förslaget innehåller vidare bestämmelser som innebär att upphandlande organisationer kan ställa vissa krav gällande användning av underleverantörer (se även avsnitt 1.2.3).

Enligt förslaget ska upphandlande organisationer under vissa förutsättningar kunna reservera kontrakt för bl.a. organisationer vars främsta syfte är social och yrkesmässig inkludering av

personer med funktionsnedsättning och missgynnade personer samt för idéburna organisationer. Vid upphandling av s.k. sociala tjänster, angivna i bilaga VI till förordningen, ska i huvudsak nationell lagstiftning tillämpas.

1.2.6 Innovationsförfaranden och innovationsupphandling

Förslaget innebär att upphandlande organisationer får använda ett särskilt innovationsförfarande för att möta en samhällelig utmaning. Ett sådant förfarande ska bl.a. innehålla en marknadsanalys och ett urvals- och testförfarande samt ska annonseras. I förordningen finns också bestämmelser som avser upphandlingar som sker i syfte att införskaffa en innovativ lösning (innovationsupphandlingar), t.ex. gällande användning av funktionskrav och skyldighet att informera om fördelningen av immateriella rättigheter.

1.2.7 Säkerhet och resiliens

Enligt förslaget ska upphandlande organisationer, där det är relevant, i alla stadier av upphandlingen säkerställa skyddet av allmänna säkerhetsintressen i EU eller en eller flera medlemsstater. Förslaget innehåller en icke uttömmande uppräkningslista av vilka säkerhetsintressen och särskilda risker som avses. Kommissionen föreslås få möjlighet att anta delegerade akter med obligatoriska säkerhetskrav för specifika varor, tjänster eller byggentreprenader, om det uppstår skillnader i upphandlande organisationers vidtagna åtgärder som påverkar den inre

marknadens funktionssätt. Utan att det påverkar tillämpningen av nationell avtalsrätt ska vidare upphandlande organisationer, helt eller delvis, få häva ett avtal om leverantören inte följt säkerhetskrav eller om säkerhetsrisker har uppstått eller riskerar att uppstå. För sådana fall finns särskilda bestämmelser om bl.a. kommunikation med leverantören och tidsfrister.

Om upphandlingen avser produkter med digitala element som omfattas av förordningen om cybersäkerhet ska medlemsstaterna säkerställa att den förordningens säkerhetskrav följs. Om avtalet ska utföras av en kritisk entitet enligt direktivet om kritiska entiteter ska upphandlande organisationer, där det är relevant, införa krav som rör bl.a. leveranssäkerhet och ekonomisk och geografisk resiliens. Kommissionen föreslås vidare få anta delegerade akter med obligatoriska krav gällande resiliens, leveranssäkerhet och transparens i leveranskedjan om bl.a. ett strategiskt beroende eller systematiska risker har identifierats.

1.2.8 Europeisk preferens

Förslaget innebär att upphandlande organisationer får hindra deltagande av, eller förkasta anbud från, leverantörer inklusive deras underleverantörer som har sitt ursprung i tredjeland om tredjelandet inte omfattas av Världshandelsorganisationens (WTO:s) avtal om offentlig upphandling (GPA) eller ett annat bilateralt eller multilateralt avtal med EU. Det gäller även om landet är part i ett sådant avtal men föremålet för upphandlingen

inte omfattas av avtalet. Kommissionen ska upprätta ett allmänt tillgängligt onlineverktyg som ska underlätta för upphandlande organisationer att bedöma leverantörers, varors, tjänsters eller byggentreprenaders ursprung.

Det föreslås vidare att kommissionen får anta delegerade akter som begränsar tillträdet till EU:s upphandlingsmarknad för leverantörer, varor, tjänster eller byggentreprenader som annars omfattas av EU:s internationella åtaganden enligt ovan, under förutsättning att bl.a. bristande reciprocitet eller risk för beroende kan konstateras. Förslaget syftar till att stärka EU:s konkurrenskraft och ekonomiska säkerhet.

Upphandlande organisationer ska enligt förslaget även få ställa krav på att varor, tjänster eller byggentreprenader helt eller delvis ska ha sitt ursprung i EU eller att de omfattas av EU:s internationella åtaganden. Leverantörers ursprung ska bestämmas i enlighet med bestämmelserna i EU:s instrument för internationell upphandling. Varors ursprung ska bestämmas i enlighet med EU:s tullkodex. Kommissionen föreslås vidare få anta delegerade akter som innehåller krav på att upphandlande organisationer ska vidta begränsande åtgärder mot leverantörer, varor, tjänster eller byggentreprenader som inte omfattas av EU:s internationella åtaganden, om detta anses ligga i EU:s intresse.

Om det i annan EU-rättsakt finns bestämmelser om europeisk preferens, ska även förordningens bestämmelser om europeisk preferens gälla. Om det i den andra EU-rättsakten finns föreskrifter som avviker från det som gäller enligt förordningen ska dock de föreskrifterna gälla.

Upphandlande organisationer får besluta att inte tillämpa bestämmelser i delegerade akter om europeisk preferens vid s.k. direktupphandling, om efterfrågade varor eller tjänster annars inte kan tillhandahållas, om inga godtagbara anbud inkommit eller om en tillämpning av krav på europeisk preferens skulle medföra oproportionerliga kostnader.

1.2.9 Upphandling inom försörjningssektorer och av koncessioner

I förslaget finns särskilda bestämmelser för upphandlingar inom försörjningssektorer, dvs. vatten, energi, transporter och posttjänster. Förordningens bestämmelser i övrigt ska gälla även för denna typ av upphandlingar. Regleringen motsvarar i huvudsak den som gäller enligt direktivet om upphandling inom försörjningssektorer. Enligt förslaget ska vidare en medlemsstat eller upphandlande enhet kunna ansöka om undantag från tillämpning av regelverket. Ett sådant undantag kan medges om verksamheten bedöms vara konkurrensutsatt på en öppen marknad och detta har fastställts i en genomförandeakt från kommissionen.

Det föreslås vidare införas vissa särskilda bestämmelser om upphandling av koncessioner. Bestämmelserna avser bl.a. avtalsskyldigheter, riskbedömningar, ändringar och avslutande av koncessioner. I den mån annat inte anges, ska övriga bestämmelser i förordningen enligt förslaget vara tillämpliga vid upphandling av koncessioner.

1.2.10 Bättre tillgång till data om upphandling och digitala verktyg

Det föreslås även att det införs ett digitalt ekosystem för offentlig upphandling, som ska bestå av fler än tio olika system och som kan delas in i tre kategorier. Den första kategorin avser system som stödjer en elektronisk upphandlingsprocess, inklusive interoperabilitet mellan e-upphandlingsverktyg, så att leverantörer kan få tillgång till alla upphandlingar genom en och samma ingång. Den andra kategorin omfattar system som automatiserar kontrollen av anbudsgivarna, enligt principen om att samma uppgift endast ska lämnas en gång. Den tredje kategorin avser insamling av upphandlings- och inköpsdata för publicering av annonser, rapportering till kommissionen och uppföljning.

Syftet med dessa delar av förslaget är att minska den administrativa bördan kring offentliga upphandlingar samt öka effektiviteten och underlätta gränsöverskridande deltagande i upphandlingar inom EU. Förslaget syftar även till att öka transparensen kring och förbättra uppföljningen av offentliga inköp, stärka möjligheterna att upptäcka oegentligheter samt ge

bättre underlag för att bedöma hur upphandlingar bidrar till politiska mål, såsom hållbarhet, innovation och små och medelstora företags deltagande.

Enligt förslaget ska medlemsstaterna tillhandahålla ett system med vissa uppgifter om leverantörer i nationella register och en nationell dataportal för upphandlings- och inköpsdata.

Dataportalen ska innehålla uppgifter från upphandlings- och inköpsprocessen om alla kontrakt vars värde uppgår till minst 10 000 euro. Uppgifterna avser bl.a. anbudsgivare, underleverantörer, kontrakt, betalningar och uppföljning. De nationella dataportalerna ska kopplas samman med det europeiska dataområdet för offentlig upphandling, som förvaltas av kommissionen. Vidare ska det vara möjligt för leverantörer och upphandlande organisationer att använda sig av en digital företagsplånbok under förfarandet. Enligt förslaget ska medlemsstaterna också införa regler för datastyrning, utse ansvariga myndigheter och kunna meddela sanktioner mot aktörer som inte uppfyller skyldigheten att tillhandahålla uppgifter. Kommissionen ska dessutom inrätta ett gemensamt europeiskt datanätverk för ett säkert informationsutbyte mellan medlemsstaternas system och det europeiska dataområdet.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Regler om offentlig upphandling finns i dag huvudsakligen i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om

upphandling inom försörjningssektorerna, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner, lagen (2010:1065) om kollektivtrafik och upphandlingsförordningen (2016:1162). Författningarna genomför de tre upphandlingsdirektiven som nu föreslås ersättas av den nya förordningen. Lagstiftningen reglerar även upphandlingar som understiger tröskelvärdena och som alltså faller utanför både direktivens och den föreslagna förordningens tillämpningsområde. Kommissionens förslag innebär behov av omfattande revideringar av dessa författningar.

Kommissionens förslag om att utöka utbytet av data avseende upphandlings- och inköpsprocessen innebär behov av ändringar i lagen (2019:668) om upphandlingsstatistik. Ytterligare analys behövs om förslagets effekt på svenska regler, bl.a. när det gäller tillhandahållande av information till den automatiserade kontrollen av anbudsgivare.

1.4 Budgetära konsekvenser och konsekvensanalys

Kommissionen beräknar att förslaget innebär finansiella konsekvenser för EU:s budget på ca 163,5 miljoner euro under en sjuårsperiod, inklusive en årlig inflationstakt på 2 procent. Budgeten omfattar ca 142,2 miljoner euro för operativa anslag och ca 21,3 miljoner euro för personalresurser.

Enligt kommissionen kan finansiering ske inom ramen för den fleråriga budgetramen för 2028–2034. Finansieringskällan och

omfattningen av unionens finansiella åtagande efter 2027 beror på utfallet av förhandlingarna om den fleråriga budgetramen för 2028–2034 och ska därefter fastställas genom det årliga budgetförfarandet.

Kommissionen uppskattar de beräknade besparingarna till följd av förslaget till 1 miljard euro per år för leverantörer och 220 miljoner euro per år för offentliga organisationer. Den totala merkostnaden för offentliga organisationer beräknar kommissionen till 55 miljoner euro per år bl.a. till följd av att anbud som utgångspunkt ska utvärderas utifrån det bästa förhållandet mellan pris och kvalitet. Offentliga organisationers merkostnader på grund av de utvidgade möjligheterna att förhandla beror på hur mycket möjligheten kommer att användas och bedöms uppgå till ca 78 miljoner euro. Förslaget om digitala verktyg uppskattas innebära kostnader på 18 miljoner euro per år för kommissionen och 18 miljoner euro per år för medlemsstaterna under de kommande sju åren. Den totala merkostnaden för att införa reglerna om europeisk preferens beräknas uppgå till 15 miljoner euro, fördelat lika mellan offentliga organisationer och leverantörer.

2. Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar inriktningen för kommissionens förslag till ett nytt regelverk om offentlig upphandling. Regeringen är positiv

till ambitionen att förenkla regelverket och göra det mer flexibelt för både upphandlande organisationer och leverantörer. En väl fungerande inre marknad och goda leverantörsrelationer är centrala utgångspunkter. Regeringen välkomnar att förslaget ökar enhetligheten, underlättar gränsöverskridande handel och minskar nationell överreglering. Det är samtidigt viktigt att medlemsstaterna och upphandlande organisationer ges erforderlig flexibilitet i tillämpningen. Regeringen är därför tveksam till de långtgående befogenheter kommissionen föreslår få att anta delegerade akter och genomförandeakter. Sådana befogenheter bör vara väl avgränsade och inte gå utöver vad som är nödvändigt.

Regeringen anser vidare att offentlig upphandling bör säkerställa en effektiv och kostnadseffektiv användning av offentliga medel och bygga på konkurrens, god valuta för pengarna samt sunda offentliga finanser. Därför bör möjligheten att beakta kvalitet och andra relevanta hänsyn i upphandling utformas på ett proportionerligt sätt utan att i onödan påverka kostnadseffektiviteten.

Regeringen välkomnar förslaget om att tillåta rättelser i anbud i större utsträckning eftersom det kan göra det mer attraktivt för leverantörer att delta i offentlig upphandling och därmed öka konkurrensen.

Regeringen anser vidare att det bör vara upp till de upphandlande organisationerna att avgöra hur principen om att tilldela kontraktet till den leverantör som erbjuder bästa kvaliteten för pengarna ska tillämpas. Gällande regeln om viktning av kvalitet i utvärderingsfasen anser regeringen att det är av central betydelse att möjligheten till undantag för att säkerställa bästa kvaliteten för pengarna på andra sätt bibehålls.

Regeringen välkomnar att det föreslås bättre verktyg för att stänga ute oseriösa och kriminella aktörer från offentlig upphandling. En upphandlande organisation bör kunna utesluta en anbudsgivare på grund av att en person, som har ett inflytande över anbudsgivaren utan att vara formell företrädare för denna, omfattas av en uteslutningsgrund. Regeringen anser vidare att det ska vara möjligt att ställa krav på att anbudspriserna ska överstiga en viss lägstanivå i syfte att förhindra onormalt låga anbud.

Regeringen bedömer att den del av förslaget som rör miljöanpassad upphandling behöver analyseras närmare.

Regeringen anser att upphandling kan användas som ett verktyg för att bidra till ett jämställt, jämlikt och rättvist samhälle.

Möjligheten för upphandlande organisationer att beakta sociala hänsyn vid upphandling samt tydliggörandet om att aspekter som rör livsmedlens kvalitet och hållbarhet får beaktas vid upphandling välkomnas.

Regeringen anser att den del av förslaget som innebär att bestämmelser i annan unionslagstiftning upphävs, ersätts eller ändras bör analyseras närmare, för att säkerställa att bestämmelserna är proportionerliga, kostnadseffektiva och ändamålsenliga.

Regeringen är positiv till att det även fortsättningsvis ska vara möjligt att använda sig av reserverade kontrakt för bl.a. organisationer som främjar inkludering av personer med funktionsnedsättning eller missgynnade personer samt idéburna organisationer.

Regeringen anser att offentlig upphandling kan ha en viktig roll när det gäller att skapa och främja möjligheter till innovation.

Regeringen välkomnar ansatsen i kommissionens förslag, som kompletteras av de förslag kommissionen nyligen har presenterat i den europeiska rättsakten om innovation.¹ Det är positivt att förslaget tydliggör att immateriella rättigheter vid offentlig upphandling som utgångspunkt kvarstår hos leverantören.

Regeringen analyserar fortfarande om alla delar av förslaget kan anses ändamålsenliga för att uppnå syftet att underlätta och främja upphandling av innovativa lösningar.

¹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework of measures for strengthening the Union innovation ecosystem and amending Regulation (EU) 2017/1001 (European Innovation Act).

Regeringen välkomnar kommissionens ambition att förtydliga utrymmet att ta hänsyn till säkerhet vid upphandlingar. Samtidigt finns det behov av att närmare analysera förslaget, t.ex. vad gäller relationen till direktivet om kritiska entiteter. Förslaget om att kommissionen ska ha rätt att anta delegerade akter med obligatoriska krav gällande resiliens, leveranssäkerhet och transparens i leveranskedjan bör vara tydligt avgränsat.

Regeringen kommer att bevaka att bestämmelserna utformas på ett sätt som är ändamålsenligt och inte hindrar medlemsstaternas möjligheter att vidta de åtgärder i beredskaps- eller säkerhetssyfte som bedöms nödvändiga.

Regeringen anser att åtgärder gällande unionsursprung bör vidtas i undantagsfall och med försiktighet. Krav på unionsursprung kan anses vara motiverade för att motverka strategiska högriskberoenden, där diversifiering genom handel bedömts som otillräckligt. Mot denna bakgrund välkomnar regeringen att det i förslaget tydligt anges att leverantörer som har sitt ursprung i ett tredjeland som är part i GPA eller som omfattas av ett annat bilateralt eller multilateralt avtal med EU som ger tillträde till EU:s upphandlingsmarknad, jämföras med leverantörer som är etablerade i EU. Det är viktigt att eventuella regler om europeisk preferens utformas på ett sätt som inte leder till oproportionerliga administrativa bördor för upphandlande organisationer och leverantörer. De befogenheter som kommissionen enligt förslaget

ska få att genom delegerade akter införa obligatoriska krav på europeisk preferens anser regeringen är långtgående och regeringen analyserar om denna del av förslaget är proportionerlig.

Regeringen kommer även att bevaka att förslagets övergripande mål om förenkling, flexibilitet och enhetlighet inte undermineras och att bestämmelserna utformas på ett sätt som inte strider mot EU:s internationella åtaganden.

Regeringen välkomnar de delar av förslaget som innebär att de särskilda regelverken om upphandling inom försörjningssektorer och av koncessioner inordnas i det generella regelverket om offentlig upphandling och att det generella regelverket blir tillämpligt även på dessa upphandlingar om inte annat anges. Regeringen kommer att bevaka att detta inte leder till nya, oproportionerligt betungande krav och administrativ börda vid denna typ av upphandlingar.

Regeringen är positiv till ambitionen att etablera ett digitalt ekosystem för den offentliga upphandlingen. Regeringen avser närmare analysera genomförbarheten och konsekvenserna av förslaget i denna del. Regeringen anser att förslaget bör utformas på ett proportionerligt och kostnadseffektivt sätt. Nya krav som förutsätter utveckling av it-system bör vara väl motiverade, proportionerliga och förenade med tillräcklig flexibilitet för medlemsstaterna att så långt det går kunna använda befintliga

tekniska lösningar och administrativa processer. Förordningens bestämmelser i denna del bör därför förtydligas så att de ger utrymme för att digitala lösningar kan upphandlas och vidareutvecklas, samtidigt som interoperabilitet mellan systemen säkerställs. Regeringen anser vidare att det föreslagna ekosystemet bör utformas på ett sätt som möjliggör interoperabilitet med medlemsstaternas infrastruktur för elektronisk identifiering och datadelning, däribland den europeiska digitala identitetsplånboken (EUDIW) och den europeiska företagsplånboken (EBW). Detta i syfte att minska den administrativa bördan och kostnaderna för leverantörer och upphandlande organisationer och säkerställa effektiv datadelning. Eventuella nya krav bör inte medföra omotiverade administrativa bördor eller betydande kostnadsökningar för svenska myndigheter. Regeringen anser vidare att det bör säkerställas att reglerna träder i kraft i god tid innan de ska börja tillämpas, så att nödvändiga it-system kan utvecklas och anpassas på ett kostnadseffektivt sätt och onödiga kostnader undviks.

Det är även viktigt att det, när det gäller åtkomst till olika nationella databaser i det digitala ekosystemet, tas hänsyn till medlemsstaternas nationella förhållanden, såsom lagstiftning och tekniska lösningar, t.ex. belastningsregistret. Regeringen ser risker med att det i förslaget görs avsteg från hur utbytet av uppgifter från kriminalregister mellan medlemsstater är reglerat i dag. Nya

skyldigheter att lagra och göra personuppgifter tillgängliga behöver nog prövas mot kraven på skydd av den personliga integriteten.

Eventuella kostnader som förslaget kan leda till för den nationella budgeten ska finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95FiU5, rskr. 1994/95:67). Utgiftsdrivande åtgärder på EU-budgeten behöver finansieras genom omprioriteringar i den fleråriga budgetramen.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter gällande förslaget är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter gällande förslaget är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas och andra intressenters ståndpunkter

Förslaget har remitterats. Remissvaren ska komma in senast den 8 december 2026.

3. Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen har angett artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt som rättslig grund. Beslut fattas enligt det

ordinarie lagstiftningsförfarandet, vilket innebär att rådet beslutar med kvalificerad majoritet och att Europaparlamentet är medbeslutande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Kommissionen har framhållit att offentlig upphandling är en nyckelkomponent på EU:s inre marknad, som möjliggör gränsöverskridande konkurrens och bredare tillträde till marknader för upphandlande organisationer. En fragmenterad genomförandeprocess undergräver dess effektivitet som ett instrument för den inre marknaden. Enligt kommissionen krävs ytterligare åtgärder på EU-nivå för att säkerställa enhetlighet och förenkling, samt för att fullt ut frigöra potentialen för upphandling inom EU för både företag och upphandlande organisationer. Enligt kommissionen uppnår förslaget en balans mellan de upphandlande organisationernas utrymme för skönsmässig bedömning och behovet av harmoniseringsåtgärder. De mål som förslaget syftar till att uppnå kan inte i tillräcklig utsträckning uppnås av medlemsstaterna på egen hand.

Kommissionen konstaterar vidare att frågor om behandling av leverantörer från tredjeländer faller inom den gemensamma handelspolitiken där unionen har exklusiv befogenhet. Sådana frågor kan därför endast regleras på EU-nivå. Åtgärder på EU-nivå är enligt kommissionen därför både motiverade och nödvändiga för

att säkerställa rättssäkerhet och lika villkor på hela den inre marknaden.

Kommissionen bedömer att förslaget är förenligt med proportionalitets-principen. De förslag som lämnas bedöms vara nödvändiga för att uppnå målen om att säkerställa en mer effektiv, transparent och enhetlig ram för offentlig upphandling inom EU och som fullbordar unionens strategiska mål. Kommissionen framför vidare att inrättandet av ett e-upphandlingssystem för EU är nödvändigt för att minska fragmentering, den administrativa bördan och kostnader för bl.a. uppföljning samt underlätta gränsöverskridande deltagande och förbättra den övergripande marknadseffektiviteten i offentliga upphandlingar.

Regeringen delar kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. I fråga om proportionalitetsprincipen analyserar regeringen fortfarande om förslaget är proportionerligt i alla delar. Det gäller särskilt förslaget om att införa ett digitalt ekosystem för offentlig upphandling och om befogenheter för kommissionen att anta delegerade rättsakter i frågor om europeisk preferens. Regeringen kommer vidare att bevaka att förslaget inte leder till att den administrativa bördan och kostnaderna för medlemsstaterna, de upphandlande organisationerna och leverantörerna blir oproportionerliga.

4. Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att behandlas inom rådsarbetsgruppen för konkurrenskraft och tillväxt (offentlig upphandling). Det går inte i dagsläget att ange en prognos för när förordningen kan beslutas av Europeiska unionens råd och Europaparlamentet.

4.2 Fackuttryck och termer

Upphandlande organisationer: samlingsnamn för upphandlande myndigheter och upphandlande enheter, motsvaras i förslaget av "public buyers".

Koncession: ett kontrakt som avser antingen en byggentreprenad eller en tjänst, där ersättningen för arbetet eller tjänsten utgörs av antingen enbart rätten att utnyttja föremålet för koncessionen eller dels en sådan rätt, dels betalning från den upphandlande organisationen, samt att koncessionshavaren tar en verksamhetsrisk.