

Ert datum:  
2023-03-27

Datum:  
2023-06-14

Er ref:  
Fi2023/01171

Diarienummer:  
UHM-2023-0048

Finansdepartementet  
Avdelningen för offentlig förvaltning  
Enheten för offentlig upphandling  
Simon Isaksson

# Promemorian EU:s nya förordning om upphandlingsannonser (Fi2023/01171)

Upphandlingsmyndigheten får härmed yttra sig över rubricerad promemoria.

Upphandlingsmyndigheten har det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter samt att stödja de leverantörer som deltar i sådan upphandling. Myndigheten ger även vägledning i statsstödsfrågor till kommuner och regioner. Myndigheten är också statistikmyndighet på upphandlingsområdet enligt lagen (2019:668) om upphandlingsstatistik.

## Övergripande synpunkter

I promemorian föreslås att det nationella regelverket för annonsering av offentliga upphandlingar ska anpassas till EU:s nya genomförandeförordning för annonsering av direktivstyrda upphandlingar och dess nya standardformulär eForms. De ändringar som föreslås innebär nya och ändrade bestämmelser om annonsering i upphandlingsförordningen (2016:1162) för både direktivstyrda och icke direktivstyrda upphandlingar. Vidare föreslås en avgiftshöjning för registrerade annonsdatabaser genom ändringar i förordningen (2020:332) om upphandlingsstatistik.

Upphandlingsmyndigheten välkomnar i allt väsentligt förslagen till ändringar av annonseringsregelverket och har inget att erinra mot de föreslagna avgiftshöjningarna. Eftersom förslagen kring annonsering innebär att fler uppgifter görs obligatoriska att ange så kan myndigheten i sin tur samla in fler uppgifter ur sådana annonser för statistikändamål. Därmed möjliggörs ännu mer objektiv, relevant, noggrann och jämförbar upphandlingsstatistik till nytta för det offentliga, näringslivet och

Ert datum:  
2023-03-27

Datum:  
2023-06-14

Er ref:  
Fi2023/01171

Diarienummer:  
UHM-2023-0048

allmänheten. Det är också positivt att regelverket kring annonsering av upphandlingar blir mer enhetligt för direktivstyrda och icke direktivstyrda upphandlingar.

I promemorian anges att de föreslagna ändringarna föreslås träda i kraft den 25 oktober 2023 respektive den 1 januari 2024. Det kan inte nog understrykas hur viktigt det är att detta så fort som möjligt slutligen bestäms. I och med att Sverige, till skillnad från alla andra EU-länder, har en konkurrensutsatt annonsdatabasmarknad så kräver omställningen till eForms och de föreslagna nationella anpassningarna ett omfattande utvecklings- och anpassningsarbete för de registrerade annonsdatabaserna. Även för Upphandlingsmyndigheten kommer de föreslagna ändringarna att innebära omställningar för att statistikinsamlingen ska kunna fungera även efter den 25 oktober 2023.

Upphandlingsmyndigheten hade dock önskat att den föreslagna regleringen var mer precis kring exakt vilka uppgifter som är obligatoriska att ange i en annons. Nästan varje uppgift som räknas upp som obligatorisk i upphandlingsförordningen kan anges på en mängd olika sätt. Dessa oklarheter skapar utrymme för olika tolkningar, vilket medför att det blir svårt för upphandlande organisationer att leva upp till ställda annonseringskrav. Detta drabbar indirekt även leverantörer som önskar lämna anbud i offentliga upphandlingar. I lagen om upphandlingsstatistik ställs krav på annonsdatabaser att ha en funktionalitet som möjliggör att annonser inte kan publiceras innan de innehåller alla uppgifter som är obligatoriska att ange, men utmaningar uppstår när det finns oklarheter kring vilka uppgifter som faktiskt är obligatoriska. Även Upphandlingsmyndighetens annonsbaserade statistikinsamling drabbas av detta eftersom statistik av god kvalitet förutsätter att uppgifter lämnas systematiserat på exakt samma sätt varje gång. Denna brist på exakthet riskerar att bli särskilt olycklig vad gäller det föreslagna kraven på att ange i annonsen om det i en upphandling ställs krav på miljöhänsyn, sociala hänsyn och innovation. Eftersom sista dag för att införa eForms inom hela EU är den 25 oktober 2023 är dock tiden knapp för några större omskrivningar av upphandlingsförordningen. Mot bakgrund av det som nyss nämnts föreslår Upphandlingsmyndigheten dock att utformningen av upphandlingsförordningen ses över framöver.

Upphandlingsmyndigheten kommenterar nedan förslagen i mer detalj och följer den numrering och rubriksättning som promemorian har.

### **1.1 Förslag till förordning om ändring i upphandlingsförordningen (2016:1162)**

Det vore enligt Upphandlingsmyndighetens mening lämpligt om de föreslagna hänvisningarna i 1 och 5 §§ upphandlingsförordningen till Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/1780 av den 23 september 2019 om fastställande av standardformulär för offentliggörande av meddelanden om offentlig upphandling och om upphävande av genomförandeförordning (EU) 2015/1986 (eForms) förtydligas. Enligt Upphandlingsmyndighetens mening bör det nämligen framgå att den förordningen sedermera har ändrats genom Kommissionens genomförandeförordning (EU)

Ert datum:  
2023-03-27

Datum:  
2023-06-14

Er ref:  
Fi2023/01171

Diarienummer:  
UHM-2023-0048

2022/2303 av den 24 november 2022 om ändring av genomförandeförordning (EU) 2019/1780 om fastställande av standardformulär för offentliggörande av meddelanden om offentlig upphandling.

#### **4 Annonser på det direktivstyrda området ska utformas enligt eForms**

I promemorian anges att den nya genomförandeförordningen inte föranleder något behov av en nationell annonsdatabas eller annonsstandard. I och med införandet av lagen om upphandlingsstatistik valdes alternativet att bibehålla en konkurrensutsatt annonsdatabasmarknad för offentliga upphandlingar, men där registrerade privatägda annonsdatabaser behövde leva upp till vissa krav samt skicka uppgifter för statistikändamål till Upphandlingsmyndigheten. I och med detta relativt nyligen gjorda vägval instämmer Upphandlingsmyndigheten i att EU:s nya standardformulär för annonsering, eForms, inte i sig föranleder något behov av att införa en nationell annonsdatabas.

Eftersom eForms är en form av annonsstandard så instämmer Upphandlingsmyndigheten även i att dess införande för annonsering av direktstyrda upphandlingar inte i sig föranleder något behov av en nationell annonsstandard. Upphandlingsmyndigheten har dock vid flera tillfällen påtalat att det är angeläget att införa en nationell annonsstandard för alla upphandlingar i Sverige. Upphandlingsmyndigheten har stärkts i denna uppfattning ännu mer sedan myndighetens statistikinsamling inleddes. I promemorian framförs att Upphandlingsmyndigheten kan bereda stöd för upphandlande organisationer och de registrerade annonsdatabaserna kring annonseringsregelverket. Upphandlingsmyndigheten vill dock poängtera att det finns utmaningar kring detta i och med att regeringen har exklusiv kompetens att bestämma annonsers utformning och upphandlande organisationer har ansvar för hur annonser i de egna upphandlingarna utformas, med visst systemstöd från de registrerade annonsdatabaserna. Eftersom det nationella regelverket inte är utformat med den exakthet som till exempel eForms erbjuder så uppstår utmaningar kring vilken typ av stöd som det är möjligt och lämpligt för Upphandlingsmyndigheten att tillhandahålla.

#### **5 Utgångspunkter för vilka uppgifter som ska göras obligatoriska**

Upphandlingsmyndigheten välkomnar att fler uppgifter som är viktiga för statistikändamål görs obligatoriska att ange i annonser, samt att kraven på obligatoriska uppgifter i alla annonser som publiceras i registrerade annonsdatabaser blir mer enhetliga.

Upphandlingsmyndigheten vill särskilt understryka vikten av det föreslagna kravet i efterannonser vad gäller uppgifter om namn och organisationsnummer för samtliga leverantörer som lämnar anbud i upphandlingen. Insamling av dessa uppgifter kommer att möjliggöra betydligt bättre analyser av konkurrensen och leverantörers,

Ert datum:  
2023-03-27

Datum:  
2023-06-14

Er ref:  
Fi2023/01171

Diarienummer:  
UHM-2023-0048

inklusive små och medelstoras, deltagande i upphandling än vad som är möjligt i dagsläget.

Syftet med eForms är att standardisera innehållet i annonser. En standard syftar till att standardisera genom tydlighet, enhetlighet och exakthet. Enligt Upphandlingsmyndighetens mening hade det därför varit ändamålsenligt att ha hänvisningar till uppgifternas affärsgroup eller affärsterm (business group, BG, respektive business term, BT) i upphandlingsförordningen, på samma sätt som görs i den nya genomförandeförordningen.

För att lista ett par exempel på de oklarheter som uppstår då det saknas hänvisningar till uppgifternas affärsgroup/affärsterm i upphandlingsförordningen noteras bland annat följande.

I 5 a § och i 14 § p.19 i den föreslagna lydelsen av upphandlingsförordningen anges att en annons ska innehålla uppgift ”om huruvida det i upphandlingen ställs krav på, anges villkor om eller i övrigt tas hänsyn till a) miljö...”. eForms innehåller dock flera termer som avser miljöhänsyn. Vare sig det som anges i de föreslagna lydelserna av upphandlingsförordningen eller i promemorian gör det möjligt att avgöra exakt vilka affärstermer i eForms som avses; om alla relevanta affärstermer ingår eller bara några. Såvitt framgår av promemorian omfattas BT-06 Strategisk upphandling och BT-774 Miljömässigt hållbar upphandling. Det är dock oklart om bland annat BT-777 Beskrivning av strategisk upphandling och BT-805 Kriterier för miljömässigt hållbar upphandling ska vara obligatoriska att ange eller inte.

Även den föreslagna lydelsen i samma bestämmelser om ”sociala aspekter, såsom arbetsrättsliga villkor...” innebär oklarheter. Det kan antas att det som avses är BT-06 Strategisk upphandling och BT-775 Socialt hållbar upphandling. Det är emellertid inte tydligt om BT-777 Beskrivning av strategisk upphandling, BT-754 Tillgänglighet, BT-755 Motivering av tillgänglighet, BT-71 Reserverad upphandling och BT-736 Reserverat genomförande ska vara obligatoriska att ange eller inte.

Vad gäller den föreslagna lydelsen av 14 § p. 5 om ”art samt omfattning eller mängd av det som ska upphandlas” är det oklart om detta innebär att såväl BT-23 Huvudsakligt upphandlingsslag, BT-25 Mängd och BT-625 Enhet är obligatoriska att ange eller inte.

I föreslagen lydelse av 14 § p. 2 anges att det ska finnas ”en beskrivning av den upphandlande myndighetens eller enhetens huvudsakliga verksamhet”. Där kan det sannolikt antas att detta betyder att BT-10 Upphandlande myndighetens verksamhet och BT-610 Upphandlande enhetens verksamhet är obligatoriska att ange men det är inte helt tydligt.

Vad gäller hänvisningar till värde i annons och efterannons så är det inte heller tydligt vilka affärstermer som avses. Det finns en mängd olika affärstermer i eForms som kan användas för att ange värdet på en upphandling.

Ert datum:  
2023-03-27

Datum:  
2023-06-14

Er ref:  
Fi2023/01171

Diarienummer:  
UHM-2023-0048

Sammanfattningsvis hade således Upphandlingsmyndigheten önskat en ökad tydlighet vad gäller innehållet i samtliga annonser som ska publiceras i registrerade annonsdatabaser.

## 6 Fler uppgifter i upphandlingsannonser

Som framgått ställer sig Upphandlingsmyndigheten positiv till att fler uppgifter ska anges i upphandlingsannonser. Som redan nämnts är dock tiden knapp innan det nya regelverket för annonsering träder i kraft, vilket gör att utrymmet för att lägga till ytterligare uppgifter än de i promemorian föreslagna är ytterst begränsat. Upphandlingsmyndigheten vill dock ändå framföra att det hade varit önskvärt om även följande uppgifter gjordes obligatoriska i såväl direktivstyrda som ej direktivstyrda upphandlingsannonser framöver för att möjliggöra en bättre kartläggning av den offentliga affären:

- BT-15 Dokumentens URL
- BT-776 Innovationsupphandling
- BT-754 Tillgänglighet och BT-755 Motivering av tillgänglighet
- BT-805 Kriterier för miljömässigt hållbar upphandling
- BT-23 Huvudsakligt upphandlingsslag
- BT-01 Rättslig grund
- BT-119 Avveckling av dynamiskt inköpssystem

### 6.1 Beräknat kontraktswärde ska anges i annonsen om anbudsinfordran

Att beräknat kontraktswärde ska anges i annonser om anbudsinfordran välkomnas. Denna uppgift är bland annat viktig med anledning av de brister i efterannonseringen som har noterats i Sverige. Även om efterannonseringen hade fungerat väl så hade ändå det beräknade kontraktswärdet varit värdefullt att ange i en annons för att möjliggöra komplett statistik, inte minst eftersom många upphandlingar avbryts.

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

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker förslaget att det både i direktivstyrda och icke direktivstyrda upphandlingar ska anges i annonser huruvida hänsyn till miljö, sociala aspekter eller innovation tas. I dagsläget är detta bara möjligt att ange för upphandlingar som inte är direktivstyrda och det statistiska bortfallet har i dessa delar varit stora. Förhoppningsvis kommer det bortfallet att minska om regleringen blir mer enhetlig för alla upphandlingar.

### 6.3 Vilken typ av miljöhänsyn och sociala hänsyn som tas ska specificeras

Upphandlingsmyndigheten ställer sig positiv till att den typ av miljöhänsyn och social hänsyn som beaktas i en upphandling ska specificeras i annonser. Upphandlings-

Ert datum:  
2023-03-27

Datum:  
2023-06-14

Er ref:  
Fi2023/01171

Diarienummer:  
UHM-2023-0048

myndigheten ställer sig dock frågande till varför det i förslaget anges att det ska vara obligatoriskt att specificera vilken form av miljöhänsyn som tagits respektive vilka sociala aspekter som avses, men att detsamma inte krävs vad gäller om det i upphandlingen ställts krav, villkor eller önskemål om innovativa lösningar (jfr. föreslagna lydelse av 5 a § samt 14 § 19 och 20 punkterna). Uppgifter om innovationshänsyn är av stort statistiskt värde, och har dessutom ett brett allmänintresse. Upphandlingsmyndigheten anser därför att även BT-776 Innovationsupphandling bör vara obligatorisk att ange.

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

Upphandlingsmyndigheten är även positiv till förslaget att en annons om anbudsinfordran av sociala tjänster och andra särskilda tjänster ska innehålla information om upphandlingen innehåller ett kontrakt eller ramavtal, om ett dynamiskt inköpssystem används och om elektronisk auktion kommer att användas.

#### **6.5 Uppgifter om samtliga anbudsgivare och anbudssökande ska anges i efterannonsern**

Som redan nämnts välkomnar Upphandlingsmyndigheten förslaget att det i efterannonser ska ställas krav på att ange uppgifter om samtliga anbudsgivare och anbudssökande i både direktivstyda och icke direktivstyrda upphandlingar. Detta kommer att ge betydligt bättre möjligheter att analysera leverantörers deltagande i upphandling än vad som är möjligt i nuläget.

Det finns naturligtvis en risk för att förslaget i denna del kommer att uppfattas som att det medför en ökad uppgiftslämnarbörda för upphandlande organisationer, särskilt vad gäller sådana upphandlingar där det inkommit ett mycket stort antal anbud. Upphandlingsmyndigheten vill dock framhålla att för den absoluta majoriteten av upphandlingar så inkommer bara ett fåtal anbud. Till exempel var det mindre än tio anbudsgivare i 92 procent av de upphandlingar som annonserades under 2021. För merparten av alla upphandlingar borde därför förslaget inte innebära någon ökad arbetsbörda, även om det i ett fåtal mycket väl kan bli så. Det bör också framhållas att det finns goda möjligheter att använda och utveckla automatiska lösningar vid efterannonsering, vilket ytterligare skulle underlätta för de upphandlande organisationerna vid efterannonseringen.

#### **6.6 Samma uppgiftsskyldighet ska gälla för icke direktivstyrda upphandlingar**

Upphandlingsmyndigheten välkomnar generellt att reglerna kring annonsering av direktivstyrda och icke-direktivstyrda upphandlingar blir mer likartade. Som ovan nämnts finns dock vissa oklarheter kring huruvida de uppgifter som anges i eForms är samma som de som till exempel räknas upp i föreslagna 5 a och 14 §§ upphandlingsförordningen. Förtydliganden kring detta vore därför önskvärt.

Ert datum:  
2023-03-27

Datum:  
2023-06-14

Er ref:  
Fi2023/01171

Diarienummer:  
UHM-2023-0048

Vad gäller krav på att ange förfarande i 14 § p. 13 upphandlingsförordningen noteras att 19 kap. lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, 19 kap. lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna och 15 kap. lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet sedan februari 2022 inte reglerar några specifika förfaranden. Detta har medfört att information, och därmed statistik, numera helt saknas vad gäller på vilket sätt sådana upphandlingar genomförs. Promemorian innehåller dock inte några förslag på ändringar i denna del.

## **7 Ansökningsavgiften och den årliga registeravgiften ska höjas**

Upphandlingsmyndigheten anser att förslaget i dessa delar är välmotiverade och att det därför finns skäl att höja ansökningsavgiften och den årliga registeravgiften på föreslaget sätt.

## **8 Behandling av personuppgifter**

I och med att efterannonser föreslås innehålla uppgifter om samtliga anbudsgivare i upphandlingar, och sådana emellanåt är enskilda firmor som har personnummer som organisationsnummer, så kommer antalet personuppgifter som behandlas öka både för registrerade annonsdatabaser och för Upphandlingsmyndigheten. Upphandlingsmyndigheten instämmer i att sådana uppgifter i det sammanhanget som regel inte får betraktas som känsliga och att det lagstöd som redan finns borde vara tillräckligt.

Det ökade antalet personuppgifter kan dock komma att medföra behov av nya eller förbättrade tekniska lösningar för att möjliggöra uppgiftsminimering och spårbarhet. Sådana lösningar kan komma att bli kostnadsdrivande, både för de registrerade annonsdatabaserna och för Upphandlingsmyndigheten.

## **10 Konsekvenser**

Utöver det som redan nämnts ovan instämmer Upphandlingsmyndigheten i allt väsentligt i de analyser som gjorts i promemorian och har inget ytterligare att anföra kring förslagets konsekvenser.

Ert datum:  
2023-03-27

Datum:  
2023-06-14

Er ref:  
Fi2023/01171

Diarienummer:  
UHM-2023-0048

Generaldirektör Inger Ek har beslutat i detta ärende. Verksjurist Lena Forsmark har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också senior jurist Sophia Anderberg deltagit.

---

Inger Ek

---

Lena Forsmark