Till Finansdepartementet

Ert Dnr: Fi2026/01885

Europeiska kommissionens förslag till förordning om offentliga kontrakt och koncessioner (rättsakten om offentlig upphandling) COM (2026) 590

Sammanfattning

För Stockholms stad är upphandling en viktig del av arbetet med att nå våra politiska mål. Staden måste även framöver kunna ställa höga miljö- och klimatkrav. Stadens inköp har stor betydelse och ska bidra till ett minskade utsläpp, hållbara lösningar och en snabbare klimatomställning. Jag vill därför understryka att ett gemensamt europeiskt regelverk ska främja och inte får begränsa möjligheterna för offentliga aktörer att fortsatt kunna ställa höga miljö- och klimatkrav.

Stockholms stad behöver också kunna använda upphandling för att motverka arbetslivskriminalitet och osund konkurrens. Företag som erbjuder dåliga arbetsvillkor eller bryter mot gällande regler ska inte kunna konkurrera ut seriösa företag. Stockholms stad välkomnar att kommissionen tydliggör möjligheten att ställa sociala krav, men vill särskilt understryka vikten av att även arbetsrättsliga villkor kan ställas och följas upp. Stockholms stad anser därför att regelverket bör utformas med möjligheten att ställa krav på kollektivavtal och villkor i nivå med fullfärdiga kollektivavtal. Det ska inte vara möjligt att konkurrera med sämre löner och arbetsvillkor. Detta är viktigt både för arbetstagarna och för kvaliteten i de verksamheter som upphandlas.

En viktig del i arbetet mot arbetslivskriminalitet är också möjligheten att kontrollera och begränsa underleverantörsled. Det råder idag rättslig osäkerhet kring hur och i vilken omfattning en upphandlande organisation kan införa begränsningar kopplat till antalet underleverantörsled. Därför är det avgörande att bevara EU-kommissionens föreslagna skrivningar som ger medlemsstaterna frihet att införa eller behålla regler som begränsar antalet underleverantörsled i upphandlingar i sektorer med hög risk för arbetslivskriminalitet.

Kommissionens förslag om att begränsa krav på årsomsättning till högst 50 procent av det årliga kontraktsvärdet riskerar att få negativa konsekvenser för Stockholms stad. Eftersom stadens

Stadshuset
Ragnar Östbergs Plan 1
105 35 Stockholm

kontraktsvärden ofta är höga och inte alltid kan delas upp i mindre delar behöver staden ibland kunna ställa högre omsättningskrav för att säkerställa leverantörens ekonomiska kapacitet.
Stockholms stad anser att absoluta mervärdesmodeller även fortsättningsvis måste vara tillåtna, då relativa modeller riskerar att brista i transparens, vara manipulationskänsliga och försvåra förutsebarheten i utvärderingen. Vidare bör utvärdering enbart baserad på pris vara ett tillåtet standardförfarande och inte begränsas till undantagsfall.

Stockholms stad efterfrågar även tydligare möjligheter att hantera onormalt låga anbud, bland annat genom att kunna förkasta anbud där leverantören inte kan visa att priset täcker kostnaderna för uppdraget samt genom att tillåta golvpriser.
Samtidigt välkomnar Stockholms stad flera delar av förslaget, däribland att förhandling som huvudregel tillåts, att upphandlingens strategiska roll för att nå politiska mål betonas, att Teckalundantaget, Hamburgundantaget och undantaget för sociala tjänster behålls samt att möjligheterna till rättelser, kompletteringar och förtydliganden av anbud utökas.

Ställningstaganden

Kommissionens förslag om att begränsa krav på årsomsättning till högst 50 procent av det årliga kontraktsvärdet riskerar att få negativa konsekvenser för Stockholms stad. Eftersom stadens kontraktsvärden ofta är höga och inte alltid kan delas upp i mindre delar behöver staden ibland kunna ställa högre omsättningskrav för att säkerställa leverantörens ekonomiska kapacitet.

Stockholms stad anser att absoluta mervärdesmodeller även fortsättningsvis måste vara tillåtna, då relativa modeller riskerar att brista i transparens, vara manipulationskänsliga och försvåra förutsebarheten i utvärderingen. Vidare bör utvärdering enbart baserad på pris vara ett tillåtet standardförfarande och inte begränsas till undantagsfall.

Stockholms stad efterfrågar även tydligare möjligheter att hantera onormalt låga anbud, bland annat genom att kunna förkasta anbud där leverantören inte kan visa att priset täcker kostnaderna för uppdraget samt genom att tillåta golvpriser.

Samtidigt välkomnar Stockholms stad flera delar av förslaget, däribland att förhandling som huvudregel tillåts, att upphandlingens strategiska roll för att nå politiska mål betonas, att Teckalundantaget, Hamburgundantaget och undantaget för sociala

tjänster behålls samt att möjligheterna till rättelser, kompletteringar och förtydliganden av anbud utökas.

Ställningstaganden

Ett enklare och mer flexibelt regelverk

Stockholms stad välkomnar kommissionens ambition att förenkla regelverket, öka flexibiliteten och underlätta tillämpningen, såväl för leverantörer som för upphandlande organisationer.

Stockholms stad välkomnar ett tydligare erkännande av offentlig upphandling som ett strategiskt politiskt verktyg för att möta de utmaningar som samhället står inför idag – både på lokal och europeisk nivå.

Stockholms stad välkomnar att förslaget gör förhandling till ett generellt verktyg. Enligt artiklarna 31, 33 och 34 i förslaget kan upphandlande myndigheter förhandla i både det öppna och det dynamiska förfarandet, oavsett vad som ska upphandlas.

Stockholms stad ser problem med kommissionens genomgående användning av delegerade akter i förordningen. Även om detta kan vara logiskt för att skapa samstämmighet på den inre marknaden väcker det frågor om förordningens effekter. Särskilt i förhållande till den sektorslagstiftning som också föreslås styra genomförandet inom särskilda branscher. Detta försvårar en detaljerad analys av de föreslagna förändringarna, eftersom helhetsbilden saknas.

Stockholms stad välkomnar förslaget om att tillåta rättelser, förtydliganden och kompletteringar av anbud i större utsträckning. Dagens regelverk leder till att konkurrenskraftiga anbud behöver förkastas på grund av formaliafel.

Stockholms stad noterar att tröskelvärdena i kommissionens förslag är desamma som nuvarande. Stockholms stad efterfrågar en höjning av tröskelvärdena till nivåer där det finns tydligare gränsöverskridande intresse för upphandlingar. Högre tröskelvärden hade inneburit att fler upphandlingar hade kunnat genomföras enligt det nationella regelverket som är bättre anpassat efter lokala omständigheter. En höjning av tröskelvärdena hade enligt Stockholms stads mening även kunnat lätta på administrativ börda och förenklade processer för både upphandlande myndigheter och leverantörerna.

Stockholms stad noterar att det i artikel 98 punkt 3 föreslås att tilldelningskriterierna bland annat ska vara ”objektiva och mätbara”. I Sverige finns sedan många år en etablerad rättspraxis som tillåter inslag av subjektiva bedömningar i utvärderingen. För staden är den här typen av utvärdering central i många typer av kvalitetsutvärderingar i tjänsteupphandlingar.

Stockholms stad menar att det är viktigt att det även fortsättningsvis i rimlig utsträckning ska vara tillåtet med subjektiva bedömningar i utvärderingen.

Stockholms stad ser en risk att de förslagna reglerna i art. 98 p 4 om kvalitetskriteriers procentuella vikt i utvärdering styr mot användande av så kallade relativa utvärderingsmodeller. Stockholms stad anser att relativa utvärderingsmodeller generellt sett är olämpliga. Bland annat då de innebär bristande transparens både för leverantörer och för den upphandlade myndigheten, de har lättare för att bli manipulerade, och de leder till att det blir svårare att på förhand bestämma hur stor påverkan kvalitet ska ha i utvärderingen då detta blir avhängigt vilka anbudspriser som lämnas.

Stockholms stad menar att det är viktigt att absoluta mervärdesmodeller, som har en utbredd användning i Sverige i dag, även fortsättningsvis kommer vara tillåtna.

Stockholms stad avstyrker vidare förslaget i artikel 98 om att utvärdering på enbart pris endast ska vara tillåtet i undantagsfall. Utvärdering på enbart pris bör enligt Stockholms stad mening i stället vara ett av de tillåtna standardförfarandena som får användas utan angivande av särskilda skäl.

Stockholms stad välkomnar att de sedan tidigare etablerade undantagen för internupphandling (Teckalundantaget) respektive undantaget för samarbetsavtal (Hamburgundantaget) föreslås finnas kvar genom förordningens artiklar 80–81. Vidare är Stockholms stad även positivt till att möjligheten till avtalssamverkan lyfts in i förordningen via artikel 82.

Ramavtal

Stockholms stad understryker att kommissionens förändringar av ramavtalsreglerna (artikel 103) riskerar att innebära kostnadshöjningar. Redan idag är möjligheten att ingå ramavtal i normalfallet begränsad till en löptid på som längst fyra år. I kommissionens förslag begränsas detta till tre år för ramavtal med en leverantör och fem år för ramavtal med flera leverantörer.

Vidare föreslås att avrop inte får ha en löptid som överstiger 50 procent av ramavtalets löptid. Detta begränsar möjligheten för leverantörer att täcka sina kostnader och riskerar därmed att driva upp priser. Det finns därför behov av längre ramavtal och avropsavtal.

Ökat fokus på kvalitet i upphandlingar

Stockholms stad understryker vikten av kvalitet i upphandlingar och delar kommissionens ambition om att upphandlade varor och

tjänster ska generera kvalitet och mervärde för medborgarna. Detta ligger väl i linje med ambitionen att ta ansvar för skattemedel och säkerställa att dessa används effektivt.

Stockholms stad noterar att kommissionen i artikel 4.1 anger att upphandling ska vägledas av principen om bästa kvalitet för offentliga medel och därmed bidra till målet om effektiva offentliga utgifter och investeringar. Formuleringen bästa kvalitet kan uppfattas som problematiskt och väcker frågor om hur begreppet bästa kvalitet ska tolkas.

Stockholms stad menar att utgångspunkten i stället bör vara det identifierade behovet och vilken kvalitet som krävs för att tillgodose detta.

I stället för att fokusera på "bästa kvalitet" bör definitionen utgå ifrån ”rätt kvalitet”. Detta skapar bättre förutsättningar att genomföra upphandlingar utifrån verksamhetens faktiska behov,

där kvalitet och kostnader vägs samman. Skattemedel ska användas på ett ansvarsfullt sätt och inköp ska baseras på en helhetssyn med kostnadsmedvetenhet och resurseffektivitet. Denna princip är viktig att värna inom stadens inköpsverksamhet.

Underleverantörer

Artikel 24 i kommissionens förslag reglerar anlitandet av underleverantörer. Stockholms stad välkomnar att det i den tredje punkten tydliggörs att även eventuella underleverantörer ska vara fria från uteslutningsgrunderna.

Uteslutningsgrunder & kvalificeringskrav

Stockholms stad tillstyrker inkluderandet av miljöbrott som en obligatorisk uteslutningsgrund i artikel 25 (1 h), samt införandet av frivilliga uteslutningsgrunden avseende säkerhet i artikel 26 (1 g).

Stockholms stad välkomnar att "self-cleaning" är borttaget som en möjlighet vid tillämpningen av de obligatoriska uteslutningsgrunderna i kommissionens förslag och att därmed uteslutningstiden på fem år inte kan kortas. Stockholms stad anser dock att fem års uteslutning från offentliga upphandlingar är en för kort tid med hänsyn till den typ av grov brottslighet som de obligatoriska uteslutningsgrunderna avser. Stockholms stad efterfråga en längre period.

Stockholms stad välkomnar kommissionens förslag till skärpning av uteslutningstiden för de frivilliga uteslutningsgrunderna från tre till fem år.

Stockholms stad noterar att förslaget inte möjliggör större utrymme för respektive medlemsstat att utforma egna nationella regler för

uteslutning. Ett sådant större utrymme skulle möjliggöra anpassningar av uteslutningsgrunderna efter lokala förutsättningar och nationell lagstiftning. Det skulle vidare leda till bättre förutsättningar för upphandlande myndigheter att utesluta oseriösa eller kriminella aktörer och, i ett vidare steg, förbättra möjligheterna för upphandlande myndigheter att motverka välfärdsbrott i upphandlingsprocesserna och främja en sund konkurrens.

Stockholms stad noterar att enligt de obligatoriska uteslutningsgrunderna i artikel 25 ska en anbudsgivare uteslutas från upphandlingen även om förhållandena avser en nyckelperson hos den juridiska personen. Stockholms stad anser att ett motsvarande företrädaransvar även bör gälla för de frivilliga uteslutningsgrunderna. Artikel 26 bör enligt Stockholms stads mening därmed utformas så att det blir möjligt att utesluta en anbudsgivare även om förhållandena avser företrädare för anbudsgivaren och oavsett om bristerna avser nuvarande, tidigare eller annan verksamhet.

Stockholms stad anser att bestämmelserna om onormalt låga anbud utgör ett viktigt instrument för att motverka oseriösa leverantörer och för att uppnå en sund konkurrens vid offentliga upphandlingar. Det ska inte vara möjligt att konkurrera med oskäliga anställningsförhållanden. Stockholms stad anser att dagens reglering av onormalt låga anbud inte är ändamålsenligt utformad och välkomnar därför att Kommissionen reviderar reglerna.

Stockholms stad anser emellertid att det nya förslaget i artikel 101 fokuserar för mycket på hur onormalt låga anbud identifieras. Upphandlande myndigheter kan i normalfallet utan större problem avgöra om ett anbud förefaller onormalt lågt. Det huvudsakliga problemet är enligt Stockholms stads mening i stället att det är för svårt för upphandlande myndigheter att förkasta onormalt låga anbud.

Stockholms stad noter att den föreslagna nya regleringen av hanteringen av onormalt låga anbud i artikel 101 innehåller i den andra punkten en mening om att anbudsgivarens förklaringar ska visa att den ekonomiska bärkraften hos anbudets pris eller priskomponenter inte är onormalt låg under kontraktets löptid.

Enligt Stockholms stads mening bör det förtydligas att detta innebär att ett anbud får förkastas om leverantören inte kan visa att det begärda priset motsvarar leverantörens kostnader för att utföra uppdraget.

Vidare på samma tema efterfrågar Stockholms stad en möjlighet att ställa krav på att anbudspriserna ska överstiga en viss lägstanivå, så kallade golvpriser.

Stockholms stad avstyrker kommissionens förslag i förordningen gällande frivilliga kvalificeringskrav i artikel 27, om att begränsa omsättningskrav till högst 50 procent det årliga kontraktsvärdet. Eftersom det inte alltid är möjligt att dela upp kontrakten i mindre delar blir kontraktsvärdena inte sällan relativt höga för en så stor organisation som Stockholms stad. Om en leverantör inte utför sitt uppdrag enligt avtalade villkor behöver staden ha tillgång till effektiva avtalsmässiga åtgärder. En sådan effektiv åtgärd är att hålla inne med delar av betalningen till dess att leverantören har uppfyllt sina åtaganden. Om en leverantörs ekonomiska omsättning till största del består av intäkter från stadens avtal riskerar en sådan åtgärd att försätta leverantören på ekonomiskt obestånd eller i värsta fall i konkurs. Av den anledningen är det viktigt att det är möjligt att ställa krav på ekonomisk omsättning som är rimliga i förhållande till kontraktsvärdet. Den föreslagna begränsningen är olämplig och innebär ett radikalt minskat utrymme att ställa omsättningskrav jämfört med dagens regelverk.

Stockholms stad noterar också att förslaget ställer krav på att införa ett kostnadsfritt nationellt leverantörskontrollsystem för att kontrollera uteslutningsgrunder och kvalificeringskrav senast den 15 juni 2029. Stockholms stad välkomnar förslaget, men ifrågasätter om tidsramen är realistisk, eftersom det saknas ett sådant system idag. Vidare är det centralt att ett sådant system inte skapar administrativa bördor för upphandlade myndigheter.

Grön offentlig upphandling

Stockholms stad välkomnar de förtydliganden som kommissionen föreslår avseende upphandlade myndigheters möjligheter att beakta miljö- och klimatrelaterade aspekter samt att regelverket, som idag finns i olika direktiv, samlas i en och samma förordning.

Stockholms stad välkomnar att upphandlande myndigheter enligt förslaget som huvudregel ska upphandla varor, tjänster och byggentreprenader med hög energieffektivitet, i enlighet med definitioner i andra rättsakter. Även att det ska vara obligatoriskt att ställa lämpliga krav på miljöegenskaper för vissa produkter, i enlighet med andra rättsakter i bilaga VII.

Social ansvarsfull upphandling

Stockholms stad välkomnar kommissionens tydliggörande av att upphandlande myndighet får ta social hänsyn i utformningen av tilldelningskriterier, tekniska specifikationer, kontraktsvillkor och kvalificeringskrav. Stockholms stad främjar sund konkurrens där leverantörer i samband med upphandling tävlar på lika och anständiga villkor och inte kan få konkurrensfördelar genom exempelvis bristande anställningsvillkor för sina anställda. En god arbetsmiljö för alla anställda är en förutsättning för att uppnå god

kvalitet i en verksamhet och bidrar till att förhindra arbetslivskriminalitet

Säkerhet, motståndskraft och europeisk preferens

Stockholms stad tillstyrker kommissionens förslag om att säkerhet och motståndskraft ska ha en större roll i upphandlingsfrågor och understryker vikten av ett systematiskt arbete för att undvika säkerhetsrisker i offentlig upphandling. Detta är viktigt för att säkerställa att staden har bra förutsättningar för att fortsätta bedriva verksamhet även i händelse av olika samhällsstörningar.

Stockholms stad noterar att kommissionen föreslår att det införs regler om europeisk preferens vid tilldelning av kontrakt. Stockholms stad betonar att sådana eventuella regler behöver åtföljas av tillräckligt stöd åt upphandlande myndigheter när reglerna ska tillämpas, och att reglerna utformas på ett sätt som inte innebär onödig administrativ börda eller på ett oproportionerligt sätt begränsar konkurrensen.

Stockholms stad noterar att valbarheten kan tas bort givet att kommissionen föreslås få befogenheter via delegerade akter för att göra det obligatoriskt.

Upphandling inom försörjningssektorer och av koncessioner

Stockholms stad välkomnar att förslaget inkluderat de särskilda regelverken om upphandling inom försörjningssektorer och koncessioner i förordningens generella regelverk samt att regelverket blir tillämpligt på dessa, om inget annat anges.

Bättre tillgång till data om upphandling och digitala verktyg

Stockholms stad är generellt sett positiv till ambitionen att etablera ett digitalt ekosystem för den offentliga upphandlingen. Stockholms stad betonar att det i det fortsatta arbetet blir viktigt att säkerställa en hög nivå av informationssäkerhet i den digitala plattformen och att den fungerar väl även i en nationell kontext. Då det inte finns en tydlig bild av hur dataområdet ska struktureras i kommissionens förslag betonar Stockholms stad att det behövs vidare analys och förtydliganden för att kunna bedöma möjliga effekter av förslaget.

Stockholm som ovan

Emilia Bjuggren
Kommunstyrelsens ordförande