

Ert datum:
2026-01-14

Datum:
2026-03-27

Er ref:
Fi2025/02153

Diarienummer:
UHM-2026-0025

Finansdepartementet, Avdelningen för offentlig förvaltning, Enheten för offentlig
upphandling
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Tredjelandslieferantörers tillträde till upphandlingsförfaranden (Ds 2025:29)

Inledning

Upphandlingsmyndigheten har det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter (upphandlande organisationer). Myndigheten ska verka för en rättssäker, effektiv och socialt och miljömässigt hållbar upphandling till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling. Upphandlingsmyndigheten är dessutom statistikmyndighet på upphandlingsområdet och ger vägledning i statsstödsfrågor till kommuner och regioner.

Upphandlingsmyndigheten yttrar sig utifrån uppdraget att utveckla och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande organisationer samt att stödja de leverantörer som deltar i sådan upphandling. Myndigheten begränsar därför sitt yttrande till de delar som har anknytning till upphandlingsområdet.

Sammanfattning

Utredningen har haft i uppdrag att lämna förslag på hur upphandlingslagarna bör ändras för att vara förenliga med unionsrätten, med avseende på EU-domstolens avgöranden i målen C-652/22, Kolin, och C-266/22, Qingdao. I uppdraget har även ingått att förslagen ska göra det möjligt för upphandlande myndigheter och enheter att kunna ta hänsyn till leverantörers nationalitet eller ursprung för att välja bort leverantörer från upphandlingsförfaranden. Förslagen ska göra det möjligt för upphandlande myndigheter att välja bort t.ex. leverantörer från antagonistiska stater.

Ert datum:
2026-01-14

Datum:
2026-03-27

Er ref:
Fi2025/02153

Diarienummer:
UHM-2026-0025

I promemorian föreslås att de fyra upphandlingslagarna ska förses med nya undantagsbestämmelser. Upphandlingsmyndigheten är positiv till utredningens förslag till ändringar i lag. Upphandlingsmyndigheten anser att de föreslagna ändringarna, som innebär att lagarna inte gäller för vissa leverantörer från tredjeland, bidrar till att förtydliga hur upphandlingslagarna förhåller sig till leverantörer från tredjeländer.

Dessvärre innebär ändringarna att ett stort ansvar läggs på upphandlande organisationer och leverantörer. Upphandlingsmyndigheten delar dock bilden av att detta i viss mån är oundvikligt sett till EU-domstolens praxis.

Vad gäller krav på behandling och rättsmedel för sådana tredjelandsleverantörer som inte ska omfattas av upphandlingslagarna så gör utredningen emellertid vissa bedömningar med utgångspunkt i nationell reglering, såsom förvaltningslagen. Upphandlingsmyndigheten vill framhålla att bedömningarna väcker nya frågor, som bör analyseras närmare. Bland annat uppstår frågor om hur de olika regelverken kan interagera i en upphandling som överprövas både enligt upphandlingslagstiftningen och enligt förvaltningslagen, och vilka konsekvenser detta får för upphandlande organisationer, leverantörer och domstolar.

4.10.1, 4.10.2 och 8.3

Upphandlingsmyndigheten anser att det vore värdefullt med en redogörelse som behandlar samspelet mellan upphandlingslagstiftningen och säkerhetsskyddslagstiftningen även vad gäller upphandlingar som inte omfattas av LUFSS. Även om tredjelandsleverantörer efter lagändringarna kan tillåtas delta i upphandlingsförfaranden i upphandlingsrättslig mening, sätter säkerhetsskyddsreglerna ramar för vilken tillgång till säkerhetskänslig verksamhet och vilka säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som kan lämnas. Dessa ramar kan i praktiken få avgörande betydelse för hur och i vilken omfattning en leverantör kan få tillgång till upphandlingsdokument och medverka i en upphandling som rör säkerhetskänslig verksamhet, utan att det innebär en formell uteslutning från upphandlingsförfarandet.

Promemorian innehåller, särskilt i avsnitt 8.3, (s. 87–88) ett resonemang om detta samspel avseende upphandlingar som omfattas av LUFSS. Utredningen berör här hur möjligheten att begränsa tredjelandsleverantörers deltagande kan minska risken för krockar mellan upphandlingsrättens principer och de krav som följer av säkerhetsskyddsförordningen, bland annat avseende internationella säkerhetsskyddsåtaganden (GSA). I förhållande till de övriga upphandlingslagarna behandlas säkerhetsskyddslagstiftningen dock främst som parallellt gällande rätt. Något motsvarande sammanhållet resonemang likt det i avsnitt 8.3 av hur det upphandlingsrättsliga handlingsutrymme som föreslås förhåller sig till säkerhetsskyddslagstiftningen förs inte i förhållande till övriga upphandlingslagar. En sådan redogörelse skulle, enligt Upphandlingsmyndigheten, bidra till en mer enhetlig

Ert datum:
2026-01-14

Datum:
2026-03-27

Er ref:
Fi2025/02153

Diarienummer:
UHM-2026-0025

förståelse av hur de föreslagna ändringarna förhåller sig till säkerhetsskyddslagstiftningen och minska risken för olika tolkningar mellan upphandlingar som regleras av LUFSS respektive övriga upphandlingslagar.

I sammanhanget noteras också att i skäl 41 till LOU-direktivet framhålls att ingenting i direktivet bör hindra vidtagande eller genomförande av sådana åtgärder som behövs bland annat för att skydda allmän ordning, allmän moral och allmän säkerhet, under förutsättning att åtgärderna överensstämmer med EUF-fördraget.

Upphandlingsmyndigheten noterar att detta inte berörs av utredningen.

4.8.2

Upphandlingsmyndigheten föreslår att redogörelsen (s. 35) för de ändrade bestämmelserna om överprövning och skadestånd i upphandlingslagstiftningen, som tillkom i juli 2025, förtydligas. I nuläget riskerar beskrivningen att tolkas på så sätt att ändringarna endast avses tillämpas på överträdelse av IPI-förordningen, vilket inte är avsikten enligt förarbetena till de ändringar som trädde i kraft i juli 2025. Såvitt framgår av förarbetena är syftet med ändringarna inte enbart att anpassa regleringen till IPI-förordningen och att möjliggöra att rättsmedelsdirektiven kan tillämpas korrekt i förhållande till bestämmelser i den förordningen. Syftet är även att säkerställa att första och andra rättsmedelsdirektiven genomförs mer korrekt i förhållande till såväl andra befintliga som kommande unionsrättsliga bestämmelser om upphandling. Den ändrade regleringen hänvisar därför inte endast till IPI-förordningen, utan har avsiktligt utformats på ett generellt sätt, för att kunna tillämpas i fler sammanhang.¹

6.3

I det aktuella avsnittet redogör utredningen för sina slutsatser av EU-domstolens avgöranden i målen Kolin och Qingdao. I ett senare avsnitt (11.1) i promemorian lyfter utredningen att EU-domstolen nämner vissa krav som tänkbart kan behöva uppfyllas vid behandlingen av tredjelandsleverantörerna, och att EU-domstolen verkar anse att tredjelandsleverantörerna kan tillerkännas något slags rättsligt skydd (Kolin, punkt 66 och Qingdao, punkt 66). Upphandlingsmyndigheten noterar att utredningen inte berör detta i slutsatserna i avsnitt 6.3 och föreslår att slutsatserna kompletteras i dessa delar.

8.1, 8.2 och 9.3

Utredningen föreslår att det ska införas bestämmelser i LOU, LUF och LUK som anger att lagarna inte gäller i förhållande till tredjelandsleverantörer, förutom om det krävs på grund av ett avtal som garanterar leverantörer från tredjelandet tillträde till unionens upphandlingsmarknad.

¹ Jfr prop. 2024/25:116, s. 30-31.

Ert datum:
2026-01-14

Datum:
2026-03-27

Er ref:
Fi2025/02153

Diarienummer:
UHM-2026-0025

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker utformningen av de ändringar i form av bestämmelser som reglerar lagens tillämpningsområde i LOU, LUF och LUK som föreslås av utredningen. Upphandlingsmyndigheten delar bedömningen att det alternativ till ändrad reglering som föreslås är det som framstår som lämpligast.

Som konstateras i promemorian (s. 102) innebär den valda lösningen att ett stort ansvar läggs på upphandlande organisationer, vilket kan innebära en utmaning utifrån flera perspektiv. Bland annat medför undantagen rättsliga osäkerheter när det gäller krav på behandling av sådana leverantörer som undantas. I vart fall innan ny praxis har utvecklats. Men även då upphandlande organisationer har att beakta exempelvis säkerhetshänsyn, samtidigt som det är förbehållet staten och typiskt sett regeringen att bedriva utrikespolitik. Upphandlingsmyndigheten delar dock utredningens bedömning att detta i viss mån är svårt att undvika utifrån det rådande rättsläget.

Vad gäller behovet av ändrad reglering noterar Upphandlingsmyndigheten följande. Upphandlingsmyndigheten utesluter förvisso inte att det kan argumenteras för att en direktivkonform tolkning av gällande svensk rätt medför att den svenska regleringen redan i nuläget ska anses förenlig med unionsrätten. Oavsett eventuella möjligheter till en sådan tolkning delar emellertid Upphandlingsmyndigheten utredningens slutsats (s. 81) att lagstiftningen bör ändras på så sätt att den tydligt reglerar i vilken utsträckning tredjelandleverantörer har tillträde till upphandlingsförfaranden i Sverige. Detta medför, som utredningen framhåller, fördelar ur ett rättssäkerhetsperspektiv, i jämförelse med alternativet att låta lagarna förbli oförändrade och förlita sig på att myndigheter och domstolar gör direktivkonforma tolkningar i den mån det skulle anses vara möjligt. Ändringarna är viktiga inte minst med anledning av att det förekommer uttalanden i äldre svenska förarbeten² som signalerar att den svenska regleringen ska tolkas på ett sätt som inte står i överensstämmelse med EU-domstolens avgöranden i Kolin och Qingdao när de gäller begränsningar i sådana leverantörers rättigheter. Ändringarna är också önskvärda med anledning av att dessa avgöranden har belyst behovet av att artikel 25 i LOU-direktivet och artikel 43 i LUF-direktivet, som reglerar särskilda rättigheter för vissa leverantörer från tredjeländer, genomförs särskilt i svensk rätt.

8.3 och 9.3

Utredningen föreslår att det i LUF ska införas en bestämmelse som anger att lagen inte gäller i förhållande till leverantörer från tredjeland, förutom om det krävs på grund av en internationell överenskommelse.

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker de ändringar som föreslås i LUF.

Upphandlingsmyndigheten delar utredningens bedömning (s. 85) att inget talar för att leverantörer från tredjeländer som står utanför den inre marknaden omfattas av eller borde vara tillförsäkrade en bättre ställning enligt LUF-direktivet än enligt de övriga

² Se bland annat Prop. 2015/16:195, s.475.

Ert datum:
2026-01-14

Datum:
2026-03-27

Er ref:
Fi2025/02153

Diarienummer:
UHM-2026-0025

upphandlingsdirektiven, som samtliga ytterst syftar till att säkerställa förverkligandet av EU:s gemensamma marknad. Upphandlingsmyndigheten delar därför också slutsatsen (s. 86) att det är sannolikt att LUFSS-direktivet bör uppfattas på samma sätt som övriga upphandlingsdirektiv i det avseendet att tredjelandsleverantörer som utgångspunkt inte kan göra gällande några rättigheter enligt direktivet. Upphandlingsmyndigheten anser att det är rimligt att anta att detta följer av inre marknadsrätten.

Upphandlingsmyndigheten anser dock att uttalandet i promemorian att EU-domstolens uttalanden i Kolin och Qingdao "sannolikt gäller även för sådana upphandlingsförfaranden som regleras av LUFSS-direktivet" bör nyanseras. Det saknas i nuläget praxis som förtydligar hur de slutsatser i dessa avgöranden som följer av samspelet mellan LOU och LUK-direktiven och EU:s gemensamma handelspolitik förhåller sig till upphandlingar som omfattas av LUFSS-direktiven. Som utredningen konstaterar synes det också, i enlighet med vad som framgår av skäl 18 andra stycket i LUFSS-direktivet, finnas ett större utrymme för medlemsstaterna att anta nationell reglering om tillträdet för tredjelandsleverantörer till upphandlingar som omfattas av LUFSS-direktivets tillämpningsområde än vad som är fallet med de andra direktiven.

8.4 och 9.3

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker utredningens förslag att de lagändringar som föreslås i LOU, LUF, LUK och LUFSS även ska avse upphandlingar inom det icke-direktivstyrda området.

9.1

Upphandlingsmyndigheten delar i stort utredningens utgångspunkter för förslagen, det vill säga att EU-domstolens avgöranden styr vilka lagstiftningsåtgärder som kan vidtas, att tredjelandsleverantörer från stater utan frihandelsavtal med EU inte får ges de rättigheter som följer av upphandlingsdirektiven och att tredjelandsleverantörer från stater utan frihandelsavtal inte ska få tillgång till upphandlingslagarnas rättsmedel. (Jfr dock kommentaren ovan avseende avsnitt 8.1 och 8.3)

Upphandlingsmyndigheten noterar samtidigt att dessa utgångspunkter till stor del bygger på en analys med stöd i domarna Kolin och Qingdao.

Upphandlingsmyndigheten vill framhålla att dessa domar inte berör perspektivet säkerhetsintressen och det utrymme som unionsrätten ger medlemsstaterna att vidta åtgärder mot bakgrund av sådana intressen.

10.3

Utredningen (s. 117 ff) gör bedömningen att det inte finns behov av ändringar i lagen om valfrihetssystem till följd av EU-domstolens domar i målen Kolin och Qingdao.

Ert datum:
2026-01-14

Datum:
2026-03-27

Er ref:
Fi2025/02153

Diarienummer:
UHM-2026-0025

Upphandlingsmyndigheten delar bedömningen att det är svårt att dra direkta slutsatser av dessa domar när det gäller valfrihetssystem, eftersom de rör offentlig upphandling. När det gäller valfrihetssystem så finns det bland annat inte någon motsvarande reglering som i artikel 25 i LOU-direktivet och artikel 43 i LUF-direktivet.

Upphandlingsmyndigheten noterar emellertid att EU:s gemensamma handelspolitik och den exklusiva befogenheten i FEUF, som utgör kärnan i domstolens resonemang i dessa mål när det gäller begränsningar av medlemsstaternas utrymme, även kan aktualiseras vid annan påverkan av utbytet av varor och tjänster mellan unionen och tredjeland än offentlig upphandling (jfr. bland annat yttrande 2/15 (Frihandelsavtal med Singapore), av den 16 maj 2017, EU:C:2017:376, som domstolen hänvisar till i Kolin, p. 56). Upphandlingsmyndigheten efterfrågar mot denna bakgrund en fördjupad analys avseende unionsrättens inverkan vad gäller tredjelandsleverantörers tillträde vid tillhandahållande av tjänster i valfrihetssystem/auktoriseringssystem.

11 kap. och 13 kap.

Upphandlingsmyndigheten instämmer i att det ytterst är en fråga för rättstillämpningen att avgöra vilka lagar, principer och rättsmedel som gäller i förhållande till tredjelandsleverantörer som inte ska omfattas av upphandlingslagstiftningen.

Utredningen redovisar dock vissa bedömningar och slutsatser vad gäller sådan nationell rätt som kan aktualiseras i sammanhanget. Upphandlingsmyndigheten är positiv till att denna redogörelse görs, men bedömer att vissa bedömningar och slutsatser föranleder behov av ytterligare analyser.

Utredningen gör bland annat bedömningen att det är tänkbart att viss reglering i regeringsformen kan aktualiseras när det gäller tredjelandsleverantörer. Enligt utredningen bör utgångspunkten vidare vara att förvaltningslagens bestämmelser gäller i stället för regleringen i upphandlingslagarna för sådana leverantörer, förutsatt att den som genomför upphandlingen är en förvaltningsmyndighet (s. 128). Förvaltningslagen reglerar förvaltningsmyndigheters handläggning av ärenden och innehåller också bestämmelser om rätt till överklagande. Utredningen gör bedömningen att det är rimligt att tänka sig att i vart fall tilldelningsbeslut, och möjligen även flera andra åtgärder som vidtas i en upphandling, uppfyller kriterierna för att betraktas som ett sådant förvaltningsbeslut som kan överklagas enligt förvaltningslagen. Utredningen för också resonemang rörande rätt att överklaga med stöd i EKMR, om möjligheter att tillämpa skadeståndslagen, och om rätt till skadestånd enligt den allmänna avtalsrätten med stöd av principen om culpa in contrahendo.

Upphandlingsmyndigheten anser att utredningens bedömningar vad gäller tillämpningen av förvaltningslagen vid offentlig upphandling när det gäller leverantörer från tredjeländer föranleder behov av en närmare analys av

Ert datum:
2026-01-14

Datum:
2026-03-27

Er ref:
Fi2025/02153

Diarienummer:
UHM-2026-0025

konsekvenserna av en sådan tillämpning. Bland annat uppstår nya behov av att analysera vilken effekt olika bestämmelser i förvaltningslagen kan få vid offentlig upphandling.³ Det uppstår också behov av att analysera hur förvaltningslagens reglering av rättsmedel i praktiken kan fungera parallellt med befintlig reglering om rättsmedel i upphandlingslagarna, och på vilket sätt en sådan ordning påverkar upphandlande organisationer, leverantörer och domstolar. En sådan analys bör bland annat beröra frågor om innebörd och verkningar av de beslut som domstol skulle kunna fatta vid en prövning enligt förvaltningslagen, om andra leverantörers eventuella möjligheter till yttranden i sådana mål, samt redogöra för problematik som kan aktualiseras vid parallella prövningar av samma upphandling enligt upphandlingslagstiftningen och nationella regelverk, och hur den kan hanteras.

Det ska dock i sammanhanget tilläggas att Upphandlingsmyndigheten delar bilden av att det är relativt ovanligt med utländska anbudsgivare i förhållande till den mängd anbud som lämnas av svenska företag. Myndigheten instämmer också i att det är rimligt att anta att anbud från tredjelandsleverantörer är än mer ovanliga, samt att anbud från tredjelandsleverantörer från stater som därtill saknar frihandelsavtal med EU endast torde utgöra en mindre andel av sådana anbud (utredningen s. 157). Detta talar, enligt Upphandlingsmyndighetens mening, möjligen för att flera av de problem som kan uppstå till följd av att vissa tredjelandsleverantörer inte ska omfattas av upphandlingslagarna inte kommer påverka någon större andel av de upphandlingar som genomförs i Sverige. Det kan dock likväl allmänt sett påverka bland annat synen på offentlig upphandling som komplicerad och öka kraven på upphandlande organisationer, m.fl.

Upphandlingsmyndigheten instämmer slutligen i vikten av att upphandlande organisationer har goda rutiner för kontroll för att motverka eventuell korruption som skulle kunna tänkas uppstå till följd av större friheter att välja om vissa tredjelandsleverantörer ska tillåtas delta i upphandlingsförfaranden (jfr utredningen s. 164).

³ Jfr. Prop. 2017/18:235, s. 130.

Ert datum:
2026-01-14

Datum:
2026-03-27

Er ref:
Fi2025/02153

Diarienummer:
UHM-2026-0025

Generaldirektör Anja Clausin har beslutat i detta ärende. Senior jurist Sophia Anderberg har varit föredragande. I handläggningen har strategen Michal Kasina och analytikern Andreas Doherty deltagit. I den slutliga handläggningen har också chefsjuristen Helene Molander deltagit.

Anja Clausin

Sophia Anderberg