

Promemoria

EU:s nya förordning om upphandlingsannonser

Mars 2023

Sammanfattning

I denna promemoria lämnas förslag till bestämmelser i upphandlingsförordningen (2016:1162) om vad en annons om offentlig upphandling ska innehålla med anledning av 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"). EU:s nya genomförandeförordning syftar till att effektivisera annonseringen av offentliga upphandlingar genom att ta tillvara digitaliseringsens möjligheter och göra det möjligt för medlemsstaterna att anpassa annonsformulären till sina nationella behov och förutsättningar. I förordningen anges vissa uppgifter som valfria på EU-nivå. Varje medlemsstat kan därför ta ställning till om uppgifterna ska vara obligatoriska att ange för upphandlande myndigheter och enheter, om fälten för uppgifterna ska vara obligatoriska att tillhandahålla av annonsdatabasleverantörerna men valfria att fylla i eller om fälten inte ska tillhandahållas alls.

I promemorian föreslås att vissa sådana uppgifter som är valfria på EU-nivå ska vara obligatoriska att ange för upphandlande myndigheter och enheter vid annonsering. Det föreslås därför att en annons ska innehålla information om kontraktets eller ramavtalets uppskattade värde samt om det i upphandlingen ställs krav på, anges villkor om eller i övrigt tas hänsyn till miljö, sociala aspekter eller innovation. Det föreslås vidare att det i en efterannons ska vara obligatoriskt att ange namn och organisationsnummer avseende den eller de som har lämnat anbud eller ansökt om att lämna anbud i upphandlingen. För icke-direktivstyrda upphandlingar samt vid upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster vars beräknade värde överstiger aktuellt tröskelvärde föreslås det vara obligatoriskt att i en annons ange om upphandlingen avser ett kontrakt, ett ramavtal eller inrättandet av ett dynamiskt inköpsystem eller om en elektronisk auktion kommer att användas. Det lämnas i övrigt ett antal förslag till följdändringar i upphandlingsförordningen.

Promemorian innehåller även ett förslag om att ansökningsavgiften och den årliga registeravgiften för registrerade annonsdatabaser ska höjas till 23 800 kronor respektive 30 500 kronor.

Förordningsändringarna föreslås träda i kraft den 25 oktober 2023 i fråga om att annonser på det direktivstyrda området ska utformas enligt den nya genomförandeförordningen och i övrigt den 1 januari 2024.

Innehållsförteckning

1	Författningsförslag	5
1.1	Förslag till förordning om ändring i upphandlingsförordningen (2016:1162)	5
1.2	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2020:332) om upphandlingsstatistik	11
2	Gällande rätt.....	12
2.1	Lagstiftningen på upphandlingsområdet.....	12
2.2	Skyldigheten att annonsera en upphandling	13
2.3	Statistik baserad på annonser.....	13
2.4	Den svenska annonsmarknaden och dess förhållande till upphandlingsstatistiken	14
2.5	Avgift för registrering och registerhållning	15
2.6	EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen	15
3	En ny EU-förordning om upphandlingsannonser.....	17
3.1	Den nya genomförandeförordningen	17
3.2	Handbok för det politiska genomförandet av eForms.....	19
3.3	Syftet med de nya standardformulären	19
4	Annonser på det direktivstyrda området ska utformas enligt eForms.....	19
5	Utgångspunkter för vilka uppgifter som ska göras obligatoriska.....	22
6	Fler uppgifter i upphandlingsannonser.....	27
6.1	Beräknat kontraktsvärde ska anges i annonsen om anbudsinfordran	27
6.2	En skyldighet att ange om hänsyn till miljö, sociala aspekter eller innovation tas	28
6.3	Vilken typ av miljöhänsyn och sociala hänsyn som tas ska specificeras	31
6.4	En skyldighet att ange uppgifter om ramavtal, dynamiskt inköpssystem och elektronisk auktion	34
6.5	Uppgifter om samtliga anbudsgivare och anbudssökande ska anges i efterannonseren	35
6.6	Samma uppgiftsskyldighet ska gälla för icke- direktivstyrda upphandlingar	37
7	Ansökningsavgiften och den årliga registeravgiften för registrerade annonsdatabaser ska höjas.....	38
8	Behandling av personuppgifter	39
9	Ikraftträdande	40
10	Konsekvenser	41
10.1	Statlig styrning och tillsyn.....	41
10.2	Upphandlande myndigheter och enheter	42
10.3	Annonsskapsföretagen.....	44
10.4	Leverantörerna.....	45
10.5	Övriga konsekvenser	46

Bilaga 1	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").....	48
Bilaga 2	Kommissionens genomförandeförordning (EU) 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.....	49

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om upphandlingsförordningen (2016:1162) dels att 1, 5, 14 och 14 c §§ ska ha följande lydelse, dels att det ska införas tre nya paragrafer, 5 a, 5 b och 12 a §§, och närmast före 5 a och 12 a §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna förordning innehåller bestämmelser som kompletterar lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner och lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Förordningen kompletterar även *kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/1986 av den 11 november 2015 om fastställande av standardformulär för offentliggörande av meddelanden om offentlig upphandling och om upphävande av genomförandeförordning (EU) nr 842/2011*.

Denna förordning innehåller bestämmelser som kompletterar lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner och lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Förordningen kompletterar även *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")*.

5 §

En annons eller ett meddelande som ska skickas till Europeiska unionens publikationsbyrå ska utformas enligt *kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/1986 av den 11 november 2015 om fastställande av standardformulär för offentliggörande av meddelanden om offentlig upphandling och om upphävande av genomförandeförordning (EU) nr 842/2011*. Även en förhandsannons som en upphandlande myndighet eller enhet publicerar på upphandlarprofilen ska utformas enligt samma förordning.

En annons eller ett meddelande som ska skickas till Europeiska unionens publikationsbyrå ska utformas enligt *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")*. Även en förhandsannons som en upphandlande myndighet eller enhet publicerar på upphandlarprofilen ska utformas enligt samma förordning.

En annons eller ett meddelande enligt lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet som skickas utan användande av elektroniska medel ska begränsas till ca 650 ord.

Innehållet i annonser för anbudsinfordran

5 a §

En annons om anbudsinfordran enligt 10 kap. 1 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, 10 kap. 1 § lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna och 8 kap. 1 § lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner ska innehålla information

1. om kontraktets eller ramavtalets uppskattade värde vid tidpunkten för annonsen om anbudsinfordran, och

2. om huruvida det i upphandlingen ställs krav på, anges villkor om eller i övrigt tas hänsyn till

a) miljö,

b) sociala aspekter, såsom arbetsrättsliga villkor, eller

c) innovation.

Om det i upphandlingen tas sådana hänsyn som anges i första stycket 2 a eller b ska det i annonsen även anges vilken form av miljöhänsyn eller vilka sociala aspekter som avses.

5 b §

Vad som anges i 5 a § gäller även för annonser om anbudsinfordringar av tjänster av sådant slag som anges i bilaga 2 till lagen (2016:1145) om offentlig upphandling och i bilaga 2 till lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, om värdet uppgår till minst det tröskelvärde som avses i 5 kap. 1 § i samma lagar.

En sådan annons ska även innehålla information om huruvida:

1. upphandlingen avser ett kontrakt eller ett ramavtal,

2. upphandlingen avser inrättandet av ett dynamiskt inköpssystem och i så fall systemets giltighetstid och om det får användas av andra upphandlande myndigheter och enheter än de som förtecknas i annonsen, och

3. en elektronisk auktion kommer att användas.

Om upphandlingen avser ett ramavtal, ska det i annonsen även informeras om huruvida de kontrakt som grundar sig på ramavtalet ska tilldelas utan eller helt eller delvis med förnyad konkurrensutställning.

Innehåll i efterannonser

12 a §

En efterannons enligt 10 kap. 4 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, 10 kap. 5 § lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna och 8 kap. 6 § lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner ska innehålla uppgifter om namn och organisationsnummer avseende den eller de som har lämnat anbud eller ansökt om att lämna anbud i upphandlingen.

Vad som anges i första stycket gäller även för efterannonser enligt 19 kap. 7 § lagen om offentlig upphandling och 19 kap. 7 § lagen om upphandling inom försörjningssektorerna, om upphandlingen avser tjänster av sådant slag som anges i bilaga 2 till respektive lag och värdet uppgår till minst det tröskelvärde som avses i 5 kap. 1 § samma lagar.

En annons om upphandling enligt 19 kap. 6 och 26 §§ lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, 19 kap. 6 och 26 §§ lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna och 15 kap. 5 § lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet ska innehålla följande information:

1. den upphandlande myndighetens eller enhetens namn, organisationsnummer och kontaktuppgifter,
2. en beskrivning av den upphandlande myndighetens eller enhetens huvudsakliga verksamhet,
3. om den upphandlande myndigheten eller enheten är en inköpscentral och om upphandlingen genomförs tillsammans med eller på uppdrag av annan myndighet eller enhet,
4. vad som ska upphandlas samt huvudsaklig CPV-kod och tilläggskod för CPV,
5. art samt omfattning eller mängd av det som ska upphandlas,
6. om upphandlingen avser ett kontrakt eller ett ramavtal,

7. om de kontrakt som grundar sig på ett ramavtal ska tilldelas utan eller helt eller delvis med förnyad konkurrensutsättning,

8. om annonsen avser inrättandet av ett dynamiskt inköpssystem och i så fall systemets giltighetstid och om det får användas av andra upphandlande myndigheter och enheter än som förtecknas i annonsen,

9. om en elektronisk auktion kommer att användas,

7. upphandlingens titel och en kortfattad beskrivning av upphandlingen,

8. NUTS-kod för den huvudsakliga leveransplatsen,

9. datum för publicering av annonsen,

10. vilket upphandlingsförfarande som ska tillämpas,

11. hur en anbudsansökan eller ett anbud får lämnas,

12. den dag då en anbudsansökan eller ett anbud senast ska ha kommit in,

13. hur länge ett anbud ska vara bindande,

14. kontraktets eller ramavtalets löptid,

10. upphandlingens titel och en kortfattad beskrivning av upphandlingen,

11. NUTS-kod för den huvudsakliga leveransplatsen,

12. datum för publicering av annonsen,

13. vilket upphandlingsförfarande som ska tillämpas,

14. hur en anbudsansökan eller ett anbud får lämnas,

15. den dag då en anbudsansökan eller ett anbud senast ska ha kommit in,

16. hur länge ett anbud ska vara bindande,

17. kontraktets eller ramavtalets löptid,

15. kontraktets eller ramavtalets uppskattade värde vid tidpunkten för annonsen om anbudsinfordran, och

16. om det i upphandlingen ställs krav *eller* anges villkor *som avser*

- a) miljöhänsyn,
- b) sociala hänsyn, såsom arbetsrättsliga villkor, eller
- c) innovation.

18. kontraktets eller ramavtalets uppskattade värde vid tidpunkten för annonsen om anbudsinfordran,

19. om det i upphandlingen ställs krav *på*, anges villkor *om* eller i övrigt *tas hänsyn till*

- a) miljö,
- b) sociala aspekter, såsom arbetsrättsliga villkor, eller
- c) innovation, och

20. *för det fall det tas sådana hänsyn som anges i 19 a eller b, vilken form av miljöhänsyn eller vilka sociala aspekter som avses.*

Annonserna får även innehålla de upplysningar i övrigt som är relevanta.

Bestämmelserna i första och andra stycket gäller inte vid upphandling av en tjänst av sådant slag som anges i bilaga 2 till lagen om offentlig upphandling eller i bilaga 2 till lagen om upphandling inom försörjningssektorerna.

14 c §²

En efterannons enligt 19 kap. 7 § och 19 a kap. 13 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, 19 kap. 7 § och 19 a kap. 12 § lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, 15 kap. 5 § tredje stycket lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner och 15 kap. 6 § och 15 a kap. 11 § lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet ska innehålla följande information:

1. den upphandlande myndighetens eller enhetens namn, organisationsnummer och kontaktuppgifter,
2. tidpunkten för ingående av kontraktet eller ramavtalet,
3. vad som har upphandlats samt huvudsaklig CPV-kod och tilläggskod för CPV,
4. NUTS-kod för den huvudsakliga leveransplatsen,
5. namn, organisationsnummer och kontaktuppgifter avseende den eller de som har tilldelats kontraktet eller ramavtalet,
6. om det är sannolikt att underleverantörer kommer att användas för utförande av kontraktet,
7. det uppskattade värdet av kontraktet eller ramavtalet vid tidpunkten för efterannonsen, och
8. hur många anbud som har lämnats i upphandlingen.

7. det uppskattade värdet av kontraktet eller ramavtalet vid tidpunkten för efterannonsen,

8. hur många anbud som har lämnats i upphandlingen, och

9. namn och organisationsnummer avseende den eller de som har lämnat anbud eller ansökt om att lämna anbud i upphandlingen utan

² Senaste lydelse 2021:1331.

*att ha tilldelats kontraktet eller
ramavtalet.*

En annons enligt första stycket får även innehålla de upplysningar i övrigt som är relevanta.

Första stycket 6 gäller inte efterannonser enligt 15 kap. 5 § tredje stycket lagen om upphandling av koncessioner.

Bestämmelserna i första och andra stycket gäller inte vid upphandling av en tjänst av sådant slag som anges i bilaga 2 till lagen om offentlig upphandling eller i bilaga 2 till lagen om upphandling inom försörjningssektorerna, om värdet av upphandlingen uppgår till minst det tröskelvärde som avses i 5 kap. 1 § i samma lagar.

Denna förordning träder i kraft den 25 oktober 2023 i fråga om 1 och 5 §§ och i övrigt den 1 januari 2024.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2020:332) om upphandlingsstatistik

Härigenom föreskrivs att 9 § förordningen (2020:332) om upphandlingsstatistik ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

Konkurrensverket ska ta ut en ansökningsavgift enligt 11 § lagen (2019:668) om upphandlingsstatistik med ett belopp motsvarande avgiftsklass 7 i 10 § avgiftsförordningen (1992:191). När avgiften tas ut ska myndigheten tillämpa bestämmelserna i 9–14 §§ avgiftsförordningen.

Konkurrensverket ska ta ut en årlig registeravgift enligt 11 § lagen om upphandlingsstatistik på 22 500 kronor av den som driver en registrerad annonsdatabas.

Avgiftsinkomsterna får disponeras av Konkurrensverket.

Konkurrensverket ska ta ut en ansökningsavgift enligt 11 § lagen (2019:668) om upphandlingsstatistik med ett belopp motsvarande avgiftsklass 9 i 10 § avgiftsförordningen (1992:191). När avgiften tas ut ska myndigheten tillämpa bestämmelserna i 9–14 §§ avgiftsförordningen.

Konkurrensverket ska ta ut en årlig registeravgift enligt 11 § lagen om upphandlingsstatistik på 30 500 kronor av den som driver en registrerad annonsdatabas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

2 Gällande rätt

2.1 Lagstiftningen på upphandlingsområdet

Bestämmelser om upphandling finns i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Lagen genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (LOU-direktivet). I lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) regleras upphandling inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster. Lagen genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (LUF-direktivet). Förfarandet för upphandling av koncessioner regleras i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK). Lagen genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner (LUK-direktivet).

För upphandling på försvars- och säkerhetsområdet finns en särskild reglering genom lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFS). Lagen genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/81/EG av den 13 juli 2009 om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggtreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet och om ändring av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG (LUFS-direktivet).

Utöver dessa fyra upphandlingslagar finns även särskilda bestämmelser om upphandling av kollektivtrafik i 4 a kap. lagen (2010:1065) om kollektivtrafik, även benämnd som kollektivtrafiklagen.

Upphandlingslagarna reglerar förfarandet för upphandlingar som genomförs av en upphandlande myndighet eller enhet. Lagarna innehåller bestämmelser om både upphandlingar vars beräknade värde överstiger vissa i direktiven angivna tröskelvärden (direktivstyrd upphandling) och upphandlingar som faller utanför upphandlingsdirektivens tillämpningsområde (icke-direktivstyrd upphandling). I samtliga lagar finns även ett antal undantag från lagarnas tillämpningsområden.

I enlighet med de bakomliggande direktiven görs vidare i lagen om offentlig upphandling, lagen om upphandling inom försörjningssektorerna och lagen om upphandling av koncessioner skillnad mellan tjänster som fullt ut omfattas av direktiven och tjänster för vilka endast vissa bestämmelser i direktiven är tillämpliga (s.k. sociala tjänster och andra särskilda tjänster). I lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet görs i enlighet med LUFS-direktivet på motsvarande sätt skillnad mellan A-tjänster och B-tjänster. Sociala tjänster och andra särskilda tjänster respektive B-tjänster är sådana tjänster som bedömts lämpa sig mindre väl för gränsöverskridande handel.

De upphandlingar som helt eller delvis faller utanför direktivens tillämpningsområden regleras i 19 kap. lagen om offentlig upphandling och lagen om upphandling inom försörjningssektorerna respektive 15 kap. lagen om upphandling av koncessioner och lagen om upphandling på försvars- och

säkerhetsområdet. Kapitlen omfattar dels upphandlingar vars värde understiger tillämpligt tröskelvärde, dels upphandlingar som avser sociala tjänster och andra särskilda tjänster respektive B-tjänster oavsett värde.

2.2 Skyldigheten att annonsera en upphandling

En avgörande förutsättning för att leverantörer ska kunna konkurrera om upphandlingskontrakt är att de får kännedom om möjligheten att ansöka om att få lämna anbud eller att lämna anbud. För att leverantörer ska få vetskap om och kunna lämna anbud på en upphandling ska den därför annonseras.

Tenders Electronic Daily (TED) är EU:s gemensamma annonsdatabas, dvs. den europeiska webbplatsen för kungöranden av offentliga upphandlingar. Om en upphandlings beräknade värde uppgår till eller överstiger aktuellt tröskelvärde ska den annonseras i TED, med tillämpning av de direktivstyrda annonseringsbestämmelserna i respektive upphandlingslag.

Det är Europeiska unionens publikationsbyrå som ansvarar för och förvaltar TED. Publikationsbyrån ansvarar även för eNotices, vilket är ett onlineverktyg som gör det möjligt att omvandla data i ett meddelande till kodad form. För att underlätta publiceringen av information om offentliga upphandlingar i EU har Europeiska kommissionen tagit fram standardformulär i enlighet med de olika EU-rättsakterna om offentlig upphandling.

De standardformulär som nu används vid offentliga upphandlingar över tröskelvärdena har fastställts genom kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/1986 av den 11 november 2015 om fastställande av standardformulär för offentliggörande av meddelanden om offentlig upphandling och om upphävande av genomförandeförordning (EU) nr 842/2011. Standardformulären framgår av de 22 bilagorna till förordningen. Varje bilaga innehåller ett eget standardformulär. Exempelvis innehåller bilaga I standardformuläret förhandsmeddelande.

2.3 Statistik baserad på annonser

Inom EU används i första hand uppgifter från TED för att ta fram statistik. I syfte att förbättra den nationella upphandlingsstatistiken och öka den samlade kunskapen om de offentliga upphandlingar som genomförs i Sverige trädde den 1 juli 2020 lagen (2019:668) om upphandlingsstatistik i kraft efter förslag i propositionen Statistik på upphandlingsområdet (prop. 2018/19:142). Lagen innehåller bestämmelser om statistik på upphandlingsområdet och om registrering av annonsdatabaser. Den 1 januari 2021 infördes i upphandlingslagstiftningen även ett krav på att annonser ska publiceras i sådana annonsdatabaser som är registrerade enligt lagen om upphandlingsstatistik.

Genom uppgifterna som samlas in genom upphandlingsannonser med stöd av lagen om upphandlingsstatistik kan indikatorer tas fram som möjliggör en bättre måluppfyllnad och strategisk styrning. Statistikinsamlingen gör också att det finns möjligheter att beräkna den totala offentliga inköpsvolymen (prop. 2018/19:142 s. 20).

Konkurrensverket är registermyndighet och Upphandlingsmyndigheten är statistikmyndighet enligt lagen om upphandlingsstatistik (3 § 2 förordningen [2007:1117] med instruktion för Konkurrensverket och 1 § andra stycket förordningen [2015:527] med instruktion för Upphandlingsmyndigheten).

2.4 Den svenska annonsmarknaden och dess förhållande till upphandlingsstatistiken

Till skillnad från flera andra medlemsstater i EU har Sverige inte någon statlig annonsdatabas för offentliga upphandlingar. Det är i stället privata annonsdatabasföretag som erbjuder olika verktyg och kringtjänster för att utforma och publicera annonser och upphandlingsdokument. För sådana upphandlingar som ska annonseras i TED sker annonseringen i praktiken oftast genom att det annonsdatabasföretag som den upphandlande myndigheten eller enheten använder sig av skickar annonsunderlaget till TED. När annonsen publicerats där kan den även publiceras i annonsdatabasen (prop. 2018/19:142 s. 20 och 23). I samband med införandet av lagen om upphandlingsstatistik ansågs det inte finnas skäl att ändra på denna ordning. I stället bestämdes att den nationella upphandlingsstatistiken skulle baseras på uppgifter från och om annonser om upphandling från den som driver en registrerad annonsdatabas enligt lagen (samma prop. s. 34 och 35). En upphandlande myndighet eller enhet som inte vill anlita ett annonsdatabasföretag kan i stället ansöka om att själv registrera en sådan databas (samma prop. s. 28–30).

För att registreras ska annonsdatabasen och den som driver annonsdatabasen uppfylla vissa krav. Ett sådant krav är att det ska finnas funktioner som säkerställer att en annons inte kan publiceras innan den upphandlande myndigheten eller enheten har lämnat de uppgifter som annonsen ska innehålla (7 § 3 lagen om upphandlingsstatistik). Registermyndigheten ansvarar även för tillsyn av att de registrerade annonsdatabaserna uppfyller lagens krav (9 § lagen om upphandlingsstatistik). Det är dock den upphandlande myndigheten eller enheten som ansvarar för att innehållet i annonsen uppfyller kraven i tillämpliga författningar.

Den som driver en registrerad annonsdatabas är skyldig att för statistikändamål lämna obearbetade uppgifter ur annonser till Upphandlingsmyndigheten (8 § första stycket lagen om upphandlingsstatistik). Även om de annonserande myndigheternas och enheternas ansvar för annonseringen av en upphandling inte kan lämnas över till den som driver en registrerad annonsdatabas, ligger det dock i den senares intresse att t.ex. utveckla stödjande funktioner för att minska risken för uteblivna eller felaktiga inmatningar och som säkerställer korrekta uppgifter (prop. 2018/19:142 s. 31). Det krävs även att de som driver de registrerade annonsdatabaserna utvecklar sina databaser för att dessa ska uppfylla sådana krav som ställs på de annonserande myndigheternas och enheternas annonser, för att dessa ska kunna använda sig av databaserna.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om bl.a. vilka uppgifter för statistikändamål som statistikmyndigheten får begära från den som driver en registrerad annonsdatabas, samt

om innehållet i och driften av statistikdatabasen (12 § lagen om upphandlingsstatistik). Upphandlingsmyndigheten har med stöd av 10 och 11 §§ förordningen (2020:332) om upphandlingsstatistik meddelat sådana föreskrifter (Upphandlingsmyndighetens föreskrifter [UFS 2020:1–3] om insamling av uppgifter för statistikändamål samt om upphandlings-ID).

2.5 Avgift för registrering och registerhållning

Konkurrensverket för ett register över de annonsdatabaser som har beviljats registrering enligt lagen om upphandlingsstatistik. För registrering och registerhållning får myndigheten ta ut en ansökningsavgift och en registeravgift av den som driver annonsdatabasen (11 § lagen om upphandlingsstatistik). Ansökningsavgiften ska tas ut med ett belopp motsvarande avgiftsklass 7 i 10 § avgiftsförordningen (1992:191), dvs. 10 700 kronor, och den årliga registeravgiften uppgår till 22 500 kronor. Avgiftsinkomsterna får disponeras av Konkurrensverket (9 § förordningen om upphandlingsstatistik).

Konkurrensverket har en skyldighet att regelbundet se över att rätt avgiftsklass tillämpas för myndighetens ansökningsavgifter och meddela regeringen när det finns behov av att byta avgiftsklass (10 § avgiftsförordningen).

2.6 EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen

Sedan den 25 maj 2018 utgör Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning, grunden för generell personuppgiftsbehandling inom EU. Det huvudsakliga syftet med förordningen är bl.a. att säkerställa en enhetlig skyddsnivå över hela unionen och att undvika avvikelser som hindrar den fria rörligheten av personuppgifter inom den inre marknaden. Förordningen är direkt tillämplig i alla EU:s medlemsstater men förutsätter och möjliggör samtidigt kompletterande och specificerande nationella bestämmelser av olika slag.

EU:s dataskyddsförordning reglerar bl.a. grundläggande principer för behandling av personuppgifter, den registrerades rättigheter, personuppgiftsansvar, tillsyn över personuppgiftsbehandling och rätten för enskilda att få tillgång till rättsmedel och sanktioner mot ansvariga som inte lever upp till förordningens krav. EU:s dataskyddsförordning kompletteras i Sverige av bl.a. lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning, vilket möjliggör avvikande bestämmelser i registerförfattningar.

EU:s dataskyddsförordning är tillämplig på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis sker på automatisk väg och på annan än

automatisk behandling av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2.1). Med personuppgifter avses enligt artikel 4.1 i förordningen varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person. En identifierbar fysisk person är en person som direkt eller indirekt kan identifieras särskilt med hänvisning till en s.k. identifierare, t.ex. ett namn, ett identifikationsnummer, en lokaliseringssuppgift, online identifikatorer eller en eller flera faktorer som är specifika för den fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet.

Med behandling avses enligt artikel 4.2 en åtgärd eller kombination av åtgärder avseende personuppgifter eller uppsättningar av personuppgifter, oberoende av om de utförs automatiserat eller ej, såsom insamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, utlämning genom överföring, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering eller sammanförande, begränsning, radering eller förstöring.

Personuppgiftsansvarig är enligt artikel 4.7 en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter.

För att behandling av personuppgifter ska vara laglig krävs att åtminstone ett av villkoren i artikel 6.1 a–f är uppfyllda. I normalfallet torde svenska myndigheters uppdrag i första hand utgöra en rättslig grund för behandling av personuppgifter med stöd av artikel 6.1 e, dvs. på grundval av att uppdraget avser en uppgift av allmänt intresse (prop. 2017/18:105 s. 53 och 54). Den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e ska enligt artikel 6.3 fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Syftet med behandlingen ska fastställas i den rättsliga grunden eller, i fråga om behandling enligt artikel 6.1 e, vara nödvändig för att utgöra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

Utöver det grundläggande kravet på att all behandling måste vara laglig, i betydelsen att någon av de rättsliga grunder som anges i artikel 6.1 ska vara tillämplig, omgärdas varje behandling av personuppgifter också av andra krav. Principerna för behandling av personuppgifter, dvs. vilka allmänna krav som gäller för all personuppgiftsbehandling, anges i artikel 5.1. Bland annat uppställs krav på att uppgifter ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade.

3 En ny EU-förordning om upphandlingsannonser

3.1 Den nya genomförandeförordningen

Nya standardformulär ska användas enligt eForms

Europeiska kommissionen antog den 23 september 2019 en ny genomförandeförordning, som brukar benämnas eForms eller eForms-förordningen. Förkortningen eForms är en sammandragning av electronic forms, dvs. elektroniska formulär. Genom den nya genomförandeförordningen kommer de standardformulär som nu används att ersättas.

Det fullständiga namnet på den nya genomförandeförordningen är 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"). I fortsättningen benämns förordningen antingen som eForms eller den nya genomförandeförordningen.

Sedan den nya genomförandeförordningen trädde i kraft har vissa ändringar gjorts genom Kommissionens genomförandeförordning (EU) 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, i fortsättningen benämnd ändringsförordningen.

Hur ska tabellerna i bilagan till eForms läsas?

En skillnad mellan den nya genomförandeförordningen och den nu gällande genomförandeförordningen är att standardformulären inte längre kommer att framgå av flera olika bilagor till förordningen. I stället framgår standardformulären av de fält som anges i förordningens bilaga (artikel 1.2). I bilagan finns två tabeller. Av tabell 1 framgår vilken kolumn i tabell 2 som är aktuell för respektive typ av meddelande som publiceras i TED. I bilagan finns även en läsanvisning till tabell 2.

I den första kolumnen i tabell 2 anges nivå. Nivåerna uttrycks i en fallande ordning från + till +++++. Det innebär exempelvis att ++ markerar att raden är sammankopplad och underordnad en annan rad med den högre nivån +.

Fälten i tabellen är vidare indelade i avsnitt och indelningen framgår av kolumnen med rubriken ID. I kolumnen anges om aktuell rad utgör en BG (Business Group eller affärsgrupp) eller en BT (Business Term eller affärsterm). Initialförkortningen BG markerar att det är ett avsnitt och BT markerar i stället ett fält. Som exempel kan nämnas BG-1 som är ett avsnitt som behandlar grundläggande information om meddelandet. I avsnittet finns flera fält, t.ex. formulärtyp (BT-03), avsändningsdatum för meddelandet (BT-05) och meddelande om officiellt språk (BT-702).

De följande tre kolumnerna anger namn, beskrivningar och datatyp. Datatyperna kan t.ex. vara indikator, kod och text. Med indikator menas att fältet innehåller antingen ett ja eller nej. Det gäller t.ex. BT-767 som

behandlar information om en elektronisk auktion kommer att användas. Med kod avses att fältet ska innehålla värden från en på förhand fastställd förteckning, en s.k. kodlista. I läsanvisningarna i bilagan beskrivs även övriga datatyper. Ett minusstreck (dvs. ett ”-”) innebär att raden inte innehåller någon datatyp och minusstrecken används för att markera ett avsnitt.

De obligatoriska och valfria fälten

För varje standardformulär finns en egen kolumn i tabell 2 och dessa kolumner har rubrikerna 1–40. Som angetts ovan framgår det av tabell 1 vilken av dessa kolumner som är tillämplig för respektive meddelande. Som exempel kan nämnas att kolumnen i tabell 2 med rubriken 1 används för meddelanden om offentliggörande av ett förhandsmeddelande på en upphandlarprofil enligt artikel 48.1 i LOU-direktivet.

I fälten under respektive kolumn anges sedan om de aktuella uppgifterna är obligatoriska eller valfria. Om ett fält är obligatoriskt markeras det i tabellen med bokstaven M (mandatory) och om fältet är valfritt markeras det med bokstaven O (optional). Om ett fält har markerats som obligatoriskt så beror det på att det framgår av något av upphandlingsdirektiven eller har fastslagits av EU-domstolen att en annons ska innehålla sådan information. Exempelvis framgår det av LOU-direktivet att ett meddelande om offentliggörande av förhandsmeddelande på en upphandlarprofil ska innehålla information om bl.a. webbadress för upphandlarprofilen (bilaga V, del A) och i tabell 2 har därför fältet BT-508 med namnet Upphandlarprofil – URL markerats som obligatoriskt för detta standardformulär. Ett annat exempel är att det obligatoriska fältet BT-118 har införts med anledning av att EU-domstolen har fastslagit att det vid upphandling av ett ramavtal måste anges den största kvantitet eller det högsta värde som ramavtalet ska omfatta (Simonsen & Weel, C-23/20, EU:C:2021:490).

Att ett fält markerats som valfritt beror på att det inte finns någon skyldighet i upphandlingsdirektiven eller EU-rätten i övrigt att en annons ska innehålla sådan information.

När anger eForms att de nya standardformulären ska börja användas?

Den nya genomförandeförordningen ska tillämpas fr.o.m. den 14 november 2022 (artikel 4), dvs. vid samma tidpunkt som den nuvarande genomförandeförordningen upphör att gälla (artikel 3 i dess lydelse enligt ändringsförordningen). Under en övergångsperiod – den 14 november 2022–24 oktober 2023 – får dock både de formulär som fastställs i den nya genomförandeförordningen och de formulär som fastställs i den nuvarande genomförandeförordning användas (artikel 3 a i dess lydelse enligt ändringsförordningen). I skälen till ändringsförordningen anges att denna övergångsperiod ska ge medlemsstaterna den tid de behöver för att förbereda sig för användningen av de nya standardformulären, i syfte att möjliggöra en smidig teknisk övergång (skäl 5).

3.2 Handbok för det politiska genomförandet av eForms

Expertgruppen för e-upphandling (Exep) är en rådgivande enhet som inrättats av Europeiska kommissionen. I den rådgivande enheten finns representanter från alla EU:s medlemsstater.

Exep tog 2021 fram en rapport med namnet Handbok för det politiska genomförandet av eForms. Handboken är en del av ett informationspaket och är avsedd att underlätta genomförandet av den nya genomförandeförordningen. Handboken vänder sig främst till den som har det politiska ansvaret för ett sådant genomförande. Vad som framförs i handboken är expertgruppens egna bedömningar och åsikter och innehållet återspeglar därmed inte nödvändigtvis Europeiska kommissionens eller medlemsstaternas åsikter. Avsikten med handboken är i stället att den ska vara en praktisk vägledning.

I handboken betonar expertgruppen att den nya genomförandeförordningen kan – och ska – anpassas utifrån de nationella behoven och att anpassningen bl.a. kräver beslut i vissa frågor. Sådana frågor kan vara vilka valfria fält som ska göras obligatoriska eller vilka valfria fält som inte ska användas alls. Expertgruppen lyfter också fram att frågeställningarna skiljer sig åt i de olika medlemsstaterna, bl.a. med hänsyn till om det i medlemsstaten finns en nationell portal för offentliggöranden av meddelanden. Det lyfts bl.a. fram att det i vissa medlemsstater finns en enda annonsdatabas som skickar annonsunderlaget till TED medan det i andra medlemsstater finns en konkurrensutsatt marknad för detta.

3.3 Syftet med de nya standardformulären

En anledning till att den nu gällande genomförandeförordningen ska ersättas är att offentlig upphandling håller på att genomgå en digital omvandling. I skälen till den nya genomförandeförordningen anges att standardformulären är mycket viktiga för denna omvandling (skäl 6).

I handboken för det politiska genomförandet av eForms framför expertgruppen bl.a. att om den nya genomförandeförordningen genomförs på rätt sätt ökar de ekonomiska aktörernas möjligheter att hitta relevanta meddelanden, minskar den administrativa bördan för köparna och ökar medborgarnas insyn.

4 Annonser på det direktivstyrda området ska utformas enligt eForms

Förslag: När en upphandlande myndighet eller enhet ska skicka en annons eller ett meddelande till Europeiska unionens publikationsbyrå ska annonsen eller meddelandet innehålla sådana obligatoriska uppgifter som anges i den nya genomförandeförordningen. Även en förhands-

annons som en upphandlande myndighet eller enhet publicerar på upphandlarprofilen ska utformas enligt samma förordning.

Bedömning: Det behöver inte införas någon nationell annonsdatabas eller nationell annonsstandard med anledning av den nya genomförandeförordningen.

Skälen för förslaget och bedömningen

Behöver det göras anpassningar i nationell rätt med anledning av eForms?

En EU-förordning är direkt tillämplig i varje medlemsstat. En sådan rättsakt varken ska eller får inkorporeras i eller transformeras till nationell rätt. Den nya genomförandeförordningen förutsätter dock att medlemsstaterna inför vissa nationella bestämmelser eller genomför andra åtgärder.

Under en övergångsperiod, den 14 november 2022–24 oktober 2023, får nämligen både de formulär som fastställs i den nya genomförandeförordningen och de formulär som fastställs i den nuvarande genomförandeförordningen användas. Det är upp till medlemsstaterna att avgöra vid vilken tidpunkt under denna period som en övergång till de nya standardformulären ska göras. Som framgår av avsnitt 3.1 innehåller den nya genomförandeförordningen även s.k. valfria fält. Att ett fält markerats som valfritt beror på att det inte finns någon skyldighet i upphandlingsdirektiven eller EU-rätten i övrigt att en annons ska innehålla sådan information. I stället möjliggör den nya genomförandeförordningen för medlemsstaterna att exempelvis göra det obligatoriskt att ange sådan information vid annonsering. Det kan mot denna bakgrund konstateras att vissa nationella anpassningar både behöver och kan göras med anledning av den nya genomförandeförordningen.

Den nya genomförandeförordningen föranleder inget behov av en nationell annonsdatabas eller annonsstandard

Som framgår av avsnitt 2.4 har Sverige en konkurrensutsatt annonsdatabasmarknad. Den svenska regleringen innebär att i de fall det finns krav på annonsering ska annonsen göras i en registrerad annonsdatabas. Det gäller även de upphandlingar som enligt upphandlingsdirektiven ska annonseras genom Europeiska unionens publikationsbyrå, i sådana fall sker annonsering alltså både i TED och i en registrerad annonsdatabas.

Helt eller delvis andra ordningar än en konkurrensutsatt annonsdatabasmarknad skulle kunna vara antingen en nationell annonsdatabas eller en nationell annonsstandard i syfte att förenkla och standardisera information. Med en nationell annonsdatabas avses en annonsdatabas i offentlig regi, där alla annonser publiceras. Med en nationell annonsstandard skulle såväl innehållet i som utformningen av annonser i stället regleras närmare. När andra ordningar av dessa slag tidigare har utretts har det bedömts att de kan ha både fördelar och nackdelar (se t.ex. SOU 2013:12 s. 291–310 och Ds 2017:48 s. 61–63). Å ena sidan har det exempelvis ansetts att statistikinhämtningen skulle kunna gynnas av en nationell annonsstandard, å andra sidan har det lyfts fram risker för att tjänsterna skulle kunna brista vad gäller användarvänlighet för såväl upphandlande myndigheter och enheter som leverantörer.

Bestämmelserna i lagen om upphandlingsstatistik, som reglerar den svenska annonsmarknaden, trädde huvudsakligen i kraft den 1 juli 2020. Kraven i upphandlingslagarna på att annonsering ska ske i registrerade annonsdatabaser började dock att gälla först den 1 januari 2021.

Med hänsyn till den korta tid som gått sedan bestämmelserna som reglerar annonsdatabasmarknaden började att gälla bör det krävas tungt vägande skäl för att redan nu införa någon annan ordning i form av t.ex. en nationell annonsdatabas eller annonsstandard. En sådan förändring skulle dessutom behöva föregås av en mer ingående analys, inte minst gällande kostnaderna för en sådan ordning. Den nya genomförandeförordningen kräver vidare inte en sådan förändring. Expertgruppen för e-upphandling lyfter visserligen fram att de frågeställningar som väcks i de olika medlemsstaterna med anledning av den nya genomförandeförordningen skiljer sig åt beroende på den nationella regleringen av annonser, men det ges i handboken för det politiska genomförandet av eForms inte uttryck för att någon viss ordning skulle vara oförenlig med den nya genomförandeförordningen. Det bedöms därför att den nya genomförandeförordningen inte föranleder något behov av en nationell annonsdatabas eller annonsstandard.

Annonser och meddelanden som ska publiceras i TED ska utformas enligt eForms

Av 1 § upphandlingsförordningen (2016:1162) framgår att det i förordningen finns bestämmelser som kompletterar upphandlingslagarna. Av samma paragraf framgår även att upphandlingsförordningen kompletterar den nuvarande genomförandeförordningen.

Eftersom standardformulären i den nuvarande genomförandeförordningen inte längre kommer att få användas fr.o.m. den 25 oktober 2023 (artikel 3 och 3 a i eForms i dess lydelse enligt ändringsförordningen), behöver en ändring göras i 1 § upphandlingsförordningen på så sätt att hänvisningen till den nuvarande genomförandeförordningen utgår och ersätts med en hänvisning till den nya genomförandeförordningen.

Av 5 § första stycket upphandlingsförordningen framgår vidare att en annons eller ett meddelande som ska skickas till Europeiska unionens publikationsbyrå, dvs. enligt det direktivstyrda området, ska utformas enligt den nuvarande genomförandeförordningen. Även en förhandsannons som en upphandlande myndighet eller enhet publicerar på upphandlarprofilen ska utformas enligt samma förordning. Av samma anledning som ovan behöver även denna paragraf ändras på så sätt att hänvisningen till den nuvarande genomförordningen utgår och ersätts med en hänvisning till den nya genomförandeförordningen. Ändringen innebär att upphandlande myndigheter och enheter vid annonsering i TED ska utforma sina annonser och meddelanden utifrån de krav på obligatoriska uppgifter som framgår av den nya genomförandeförordningen.

Hänvisningarna till eForms bör vara dynamiska

Hänvisningar till unionsrättsakter kan göras antingen statiska eller dynamiska. En statisk hänvisning innebär att hänvisningen avser unionsrättsakten i en viss angiven lydelse. En dynamisk hänvisning innebär att hänvisningen avser unionsrättsakten i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. För att minska risken för framtida oklarheter och brister i lagstiftning-

en och för att säkerställa att ändringar i den nya genomförandeförordningen får omedelbart genomslag finns det anledning att utforma hänvisningarna så att de avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen (jfr prop. 2021/22:238 s. 142). Hänvisningarna ska därför vara dynamiska.

Hur påverkas de registrerade annonsdatabaserna av ändringarna i upphandlingsförordningen?

Upphandlingsförordningen innehåller framför allt bestämmelser som gäller för upphandlande myndigheter och enheter. Av 7 § 2 lagen om upphandlingsstatistik framgår dock att det i de registrerade annonsdatabaserna ska finnas funktioner som möjliggör för en upphandlande myndighet eller enhet att uppfylla sina skyldigheter vid offentliggörande av annonser och meddelanden genom Europeiska unionens publikationsbyrå.

Genom de nu föreslagna ändringarna i upphandlingsförordningen behöver således de registrerade annonsdatabaserna utformas på sådant sätt att det finns funktioner som är förenliga med den nya genomförandeförordningen. Databaserna ska därför utformas på sådant sätt att upphandlande myndigheter och enheter kan ange sådana uppgifter som är obligatoriska att ange.

Av 7 § 3 lagen om upphandlingsstatistik framgår vidare att det i databaserna även ska finnas funktioner som säkerställer att en annons inte kan publiceras innan den upphandlande myndigheten eller enheten har lämnat de uppgifter som annonsen ska innehålla. Den som driver en registrerad annonsdatabas behöver därför även utforma databasen på sådant sätt att en annons inte kan publiceras om det saknas sådana uppgifter som är obligatoriska att ange.

Författningsförslag

Förslaget i detta avsnitt medför ändringar i 1 och 5 §§ upphandlingsförordningen.

5 Utgångspunkter för vilka uppgifter som ska göras obligatoriska

Bedömning: Vid bedömningen av vilka uppgifter som ska vara obligatoriska att ange i annonser om offentlig upphandling bör en avvägning göras mellan å ena sidan intresset av bättre statistik, konkurrensmöjligheter och transparens, å andra sidan risken för att en ökad administrativ börda kan vara avskräckande för potentiella leverantörer och leda till ökade kostnader för upphandlande myndigheter och enheter.

För att ytterligare uppgifter ska göras obligatoriska bör det finnas ett stort värde i att samla in dem och en tydlig analysmöjlighet. Obligatoriska uppgifter bör vidare vara otvetydiga och lätta att fylla i för en upphandlande myndighet och enhet.

Skälen för bedömningen

Vilka överväganden måste göras med anledning av eForms?

Vid införandet av den nya genomförandeförordningen har medlemsländerna flera frågor att ta ställning till. Som framgår i avsnitt 3.1 finns det i den nya genomförandeförordningen både obligatoriska och valfria fält. På grund av det system vi har i Sverige med privata aktörer som handhar registrerade annonsdatabaser handlar det nu främst om att bestämma vilka uppgifter som eventuellt ska göras obligatoriska att ange i annonserna som upphandlande myndigheter och enheter lägger upp i annonsdatabaserna. Det handlar delvis om det nationellt ska införas ytterligare skyldigheter att ange uppgifter i annonser av offentliga upphandlingar vars värde överstiger gällande tröskelvärde, utöver det som redan regleras i upphandlingsdirektiven, men även om ytterligare uppgifter ska göras obligatoriska att ange i annonser av upphandlingar vars värde understiger tröskelvärdet. Det behöver även tas ställning till om systematiken i den nya genomförandeförordningen, dvs. definitioner av uppgifter, även ska införas för upphandlingar under tröskelvärdet.

Inom ramen för införandet av den nya genomförandeförordningen kan det även finnas möjlighet att anpassa visning och ifyllnad av annonser. Det skulle exempelvis kunna handla om att de registrerade annonsdatabaserna måste möjliggöra för upphandlande myndigheter och enheter att fylla i även valfria uppgifter eller eventuella möjligheter att fylla i vissa uppgifter som inte ska visas för potentiella leverantörer innan ett visst steg i upphandlingsförfarandet. Det finns därför även behov av att ta ställning till dessa möjligheter och utvärdera vilka åtgärder och bestämmelser som är relevanta och viktiga att införa utifrån vilka fördelar ytterligare reglering och skyldigheter ger och ställa detta mot den ökade administrativa börda som de eventuellt medför.

Vad gäller de fält som markerats som valfria i den nya genomförandeförordningen finns det ingen skyldighet enligt upphandlingsdirektiven att en annons ska innehålla sådan information som framgår av fälten. Expertgruppen för e-upphandling anger i handboken för det politiska genomförandet av eForms (s. 29) att de fält som är valfria i förordningen kan införas på tre olika sätt. De valfria fälten kan göras obligatoriska, vilket för svensk del innebär att det införs nationella krav på att upphandlande myndigheter och enheter vid annonsering ska ange sådana uppgifter som framgår av fälten. Det är även möjligt att låta de valfria fälten fortsätta att vara valfria eller att lämna de valfria fälten oanvända, dvs. att fälten varken syns eller kan fyllas i.

Något hinder mot att ange uppgifter som inte är obligatoriska finns inte i det svenska upphandlingsregelverket. Eftersom Sverige har en konkurrensutsatt annonsdatabasmarknad får det dock anses vara en fråga mellan annonsdatabasföretagen och de upphandlande myndigheterna och enheterna att avgöra behovet av att möjliggöra användandet av sådana uppgifter. Mot denna bakgrund bedöms det inte heller i samband med införandet av den nya genomförandeförordningen finnas skäl att begränsa möjligheten att använda sig av de valfria fälten vid annonsering av upphandlingar eller att på något annat sätt reglera användandet av de valfria fälten som inte nu föreslås göras obligatoriska. Det bedöms inte heller nödvändigt att särskilt reglera hur den nya genomförandeförordningens möjligheter att automati-

sera insamlandet och rapporteringen av uppgifter ska användas i praktiken. Även denna bedömning bör lämnas till annonsdatabasföretagen att ta ställning till.

Några utgångspunkter för bedömningen av vilka uppgifter som ska göras obligatoriska att ange i annonser

Den nya genomförandeförordningen är komplicerad och omfattande. Uppgiftsmässigt kan ställning nämligen tas till över 300 olika uppgifter, dvs. olika typer av valfria fält. Uppgifterna i sin tur spänner dessutom över olika typer av annonser och upphandlingsdirektiv. Det är centralt att genomförandet av den nya genomförandeförordningen görs konsekvent och att det tas ett helhetsgrepp om den aktuella regleringen. För att detta ska vara möjligt krävs vissa utgångspunkter för den bedömning som ska göras av vilka uppgifter som ska vara obligatoriska att ange i annonser om offentliga upphandlingar.

Genom de ändringar av det nationella upphandlingsregelverket som nyligen har genomförts efter förslag i propositionen Ett förenklat upphandlingsregelverk (prop. 2021/22:5, bet. 2021/22:FiU14, rskr. 2021/22:31) har upphandlande myndigheter och enheter fått större flexibilitet och handlingsutrymme vid offentliga upphandlingar. Regelverket gjordes genom ändringarna enklare till såväl utformning som innehåll. Ett syfte med ändringarna var att minimera den administrativa bördan för alla inblandade aktörer (samma prop. s. 81–84). Det har nyligen även gjorts vissa ändringar i upphandlingsregelverket efter förslagen i propositionen En effektivare överprövning av offentliga upphandlingar (prop. 2021/22:120, bet. 2021/22:FiU29, rskr. 2021/22:344). Ett syfte med dessa ändringar var att effektivisera överprövningsprocessen för att förenkla den offentliga affären (samma prop. s. 29, 30, 78 och 79). Att göra upphandlingsregelverket mer flexibelt och tillåtande har under lång tid varit mycket efterfrågat, men har även bedömts kunna medföra vissa risker för ökad korruption och sämre uppföljning. En förbättrad statistik är ett sätt att öka kontroll och insyn och motverka de risker som en ökad flexibilitet kan medföra, vilket därför är viktigt att beakta vid införandet av den nya genomförandeförordningen. Det är dock samtidigt viktigt att minimera den administrativa bördan för alla inblandade aktörer och underlätta för den goda affären.

Införandet av lagen om upphandlingsstatistik har inneburit utökade möjligheter att samla in mer tillförlitlig statistik genom annonser och efterannonser om offentlig upphandling. Det kan konstateras att det finns stora möjligheter att förbättra upphandlingsstatistiken genom att reglera vilka uppgifter som ska vara obligatoriska att ange i annonser om offentlig upphandling. Förbättrad och mer tillförlitlig statistik ökar kunskapen både nationellt och lokalt om hur upphandlingen och marknaden fungerar. Denna information kan vara till gagn både för upphandlande myndigheter och enheter, befintliga och potentiella leverantörer, myndigheter som bedriver tillsyn eller ger stöd samt som underlag för ytterligare åtgärder i syfte att förbättra lagstiftningen och förutsättningarna för offentliga inköp. Statistiken bidrar vidare till att öka transparensen, förbättra konkurrens-möjligheterna och underlätta viss rapporteringsskyldighet gentemot EU.

Som framgår ovan måste dock den ökade nyttan av förbättrad statistik som ytterligare obligatoriska uppgifter skulle kunna leda till vägas mot vad det innebär för upphandlande myndigheter och enheter i form av ökad administrativ börda om de åläggs att fylla i ytterligare uppgifter i upphandlingsannonserna, vilket kan leda till ökade kostnader för myndigheterna och enheterna. Det finns även en risk för att alltför omfattande upphandlingsdokument kan vara avskräckande för potentiella leverantörer. Den nya genomförandeförordningen medför dock samtidigt större möjligheter än tidigare att automatisera uppgiftsinlämningen, vilket kan göra att den administrativa bördan inte blir alltför betungande för myndigheterna och enheterna trots att fler uppgifter görs obligatoriska.

I samband med införandet av den nya genomförandeförordningen bör syftet med den senaste tidens förenklingar och effektiviseringar av upphandlingsregelverket beaktas. Vid bedömningen av vilka uppgifter som ska vara obligatoriska att ange i annonser om offentlig upphandling bör därför en avvägning göras mellan dels behoven av bättre statistik, konkurrensmöjligheter, transparens och ny funktionalitet, dels risken för att en ökad administrativ börda kan vara avskräckande för potentiella leverantörer och leda till ökade kostnader för upphandlande myndigheter och enheter. För att ytterligare uppgifter ska göras obligatoriska bör det därför finnas ett stort värde i att samla in dem och en tydlig analysmöjlighet. Obligatoriska uppgifter bör vidare vara otvetydiga och lätta att fylla i för en upphandlande myndighet och enhet.

Enbart sådana uppgifter som inte kräver en djupare analys och bedömning bör göras obligatoriska

Som framgår ovan omfattar det aktuella arbetet i första hand nödvändiga författningsändringar med anledning av att den nuvarande genomförandeförordningen ersätts. Någon djupgående utredning av samtliga uppgifter som är möjliga att göra obligatoriska ingår inte i det aktuella arbetet. I detta skede bör därför enbart sådana uppgifter som inte kräver en djupare analys och bedömning göras obligatoriska att ange i upphandlingsannonserna. Trots dessa utgångspunkter kommer det även framöver finnas möjlighet att införa krav på att ange även andra uppgifter i upphandlingsannonser, t.ex. för att öka möjligheterna för tillsynsmyndigheterna att upptäcka överträdelser av konkurrens- och upphandlingslagstiftningen. Ett sådant införande kräver dock alltid att det först görs en analys av behovet av uppgifterna och konsekvenserna av en sådan uppgiftsskyldighet.

Ett exempel på uppgifter som vid en djupare analys skulle kunna bedömas vara lämpliga att göra obligatoriska framgår av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1161 av den 20 juni 2019 om ändring av direktiv 2009/33/EG om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon, det s.k. ändringsdirektivet. Ändringsdirektivet har antagits för att förstärka den offentliga upphandlingens betydelse för att främja marknadsintroduktion av rena och energieffektiva vägtransportfordon (prop. 2021/22:187 s. 14). Direktivet innehåller en rapporteringsskyldighet för medlemsstaterna att underrätta kommissionen om de åtgärder som vidtagits och avsikter om framtida genomförandeåtgärder. Skyldigheten innebär bl.a. att det behöver säkerställas att upphandlande myndigheters

och enheters uppgifter om antalet bilar respektive rena bilar i tilldelade avtal finns tillgängliga för rapportering (samma prop. s. 43–45).

Den nya genomförandeförordningen innehåller valfria fält för kontrakt med relevant CPV-kod för ändringsdirektivet: BT-715 Fordon, BT-716 Rena fordon, BT-717 Direktivet om rena fordon, BT-723 Fordonskategori, BT-725 Utsläppsfria fordon och BT-735 Avtalstyp enligt direktivet om rena fordon. Avsikten med dessa fält är att det ska vara möjligt att lämna information om antalet bilar respektive antalet rena bilar i tilldelade avtal som en del av den rapportering som behövs i anslutning till direktivet. Ett alternativ för att underlätta ett fullgörande av Sveriges rapporteringsskyldighet enligt ändringsdirektivet skulle alltså kunna vara att göra dessa uppgifter obligatoriska att ange i annonser om resultatet av en upphandling, s.k. efterannonser. Detta förutsätter dock att det först görs en djupare analys av vilka konsekvenser en sådan skyldighet kan medföra och vilka ytterligare åtgärder som kan vara nödvändiga för att uppfylla skyldigheten. Med hänsyn till att ett sådant införande av en skyldighet att använda fälten i den nya genomförandeförordningen om fordon även bör föregås av en analys av alternativa sätt att samla in sådana uppgifter och uppfylla rapporteringsskyldigheten ingår det inte i nu aktuellt författningsarbete att ta ställning till detta.

Uppgiftsskyldigheten bör utformas neutralt

För att minska risken för framtida oklarheter och brister i lagstiftningen och för att säkerställa att ändringar i den nya genomförandeförordningen får omedelbart genomslag finns det anledning att utforma uppgiftsskyldigheten i upphandlingsförordningen neutralt. I upphandlingsförordningen bör därför endast anges vilka uppgifter som avses utan hänvisningar till uppgifternas affärsgrupp eller affärsterm, dvs. utan hänvisningar till den nya genomförandeförordningen (se avsnitt 3.1).

Annonser om upphandlingar på försvars- och säkerhetsområdet

I lagen om offentlig upphandling, lagen om upphandling inom försörjningssektorerna och lagen om upphandling av koncessioner finns bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter om innehållet i och offentliggörandet av annonser för upphandlingar vars värde överstiger aktuellt tröskelvärde (10 kap. 6 § LOU, 10 kap. 7 § LUF och 8 kap. 8 § LUK). Något motsvarande bemyndigande finns dock inte vad gäller direktivstyrda upphandlingar enligt lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. I det aktuella arbetet saknas därför möjlighet att införa någon ytterligare uppgiftsskyldighet, utöver den som följer av LUFSDirektivet, för sådana upphandlingar.

När det gäller upphandlingar som understiger aktuellt tröskelvärde får regeringen däremot meddela föreskrifter om innehållet i och offentliggörandet av annonser enligt samtliga upphandlingslagar (19 kap. 27 § och 19 a kap. 16 § LOU, 19 kap. 27 § och 19 a kap. 15 § LUF, 15 kap. 5 a § LUK samt 15 kap. 25 § och 15 a kap. 14 § LUFs).

6 Fler uppgifter i upphandlingsannonser

6.1 Beräknat kontraktswärde ska anges i annonsen om anbudsinfordran

Förslag: Upphandlande myndigheter och enheter ska i annonser om anbudsinfordran som ska skickas till Europeiska unionens publikationsbyrå ange kontraktets eller ramavtalets uppskattade värde vid tidpunkten för annonsen. Skyldigheten ska gälla för samtliga sådana upphandlingar förutom sådana på försvars- och säkerhetsområdet.

Skälen för förslaget

Möjligheten att samla in uppgifter om ett kontrakts eller ramavtals uppskattade värde

I den nya genomförandeförordningen ges möjlighet för medlemsstaterna att införa ett fält som avser det beräknade värdet för upphandlingsförfarandet eller delkontraktet under hela dess varaktighet, inklusive optioner och förlängningar (BT-27 Beräknat värde). Med beräknat värde avses i detta fall uppskattat värde. Fältet kan införas i förhandsannonser, annonser om anbudsinfordran och i efterannonser.

Under tröskelvärdena finns redan en skyldighet för upphandlande myndigheter och enheter att ange kontraktets eller ramavtalets uppskattade värde vid tidpunkten för annonsen om anbudsinfordran (14 § första stycket 15 upphandlingsförordningen).

Uppgiften om ett kontrakts eller ramavtals uppskattade värde har ett stort värde och kan samlas in till en låg administrativ kostnad

Det finns ett stort värde för statistiken att kunna samla in information om ett kontrakts eller ramavtals uppskattade värde i annonsen för anbudsinfordran. Sådana uppgifter skulle öka möjligheterna att genomföra heltäckande analyser av samtliga annonserade offentliga upphandlingar. Det skulle även möjliggöra jämförelser mellan uppskattat värde och det faktiska utfallet av genomförda upphandlingar. Uppgiften har ett värde även för leverantörer. Genom att det uppskattade värdet är känt redan vid annonseringstillfället ökar transparensen och konkurrensmöjligheterna. Det utgör ett beslutsunderlag för att avgöra vilka affärsmöjligheter som är intressanta. Uppgiften minskar också informationsövertaget för befintliga leverantörer och kan därmed bidra till en konkurrens på mer lika villkor.

Eftersom de upphandlande myndigheterna och enheterna redan i dag måste beräkna upphandlingens uppskattade värde för att bl.a. kunna ta ställning till vilket regelverk som ska tillämpas – dvs. om upphandlingen ska genomföras som en direktupphandling, en icke-direktivstyrd upphandling eller en direktivstyrd upphandling – skulle införandet av en sådan uppgiftsskyldighet dessutom inte innebära någon ökad administrativ börda för dessa. Uppgiften bedöms även vara otvetydig i den meningen att det inte råder någon osäkerhet om vad uppgiften avser.

Samtidigt finns det en risk att det uppskattade värdet blir ett riktmärke för anbudsgivarnas prissättning och att priskonkurrensen minskar om det

uppskattade värdet publiceras redan i annonsen om anbudsinfordran. Denna risk bedöms dock som liten.

Mot bakgrund av att uppgiften om en upphandlings uppskattade värde alltså skulle innebära ett betydande värde för statistiken samtidigt som uppgiften kan samlas in till en låg administrativ kostnad, bör det införas en skyldighet för upphandlande myndigheter och enheter att i annonser om anbudsinfordran ange kontraktets eller ramavtalets uppskattade värde vid tidpunkten för annonseringen. Skyldigheten bör införas för direktivstyrda upphandlingar enligt lagen om offentlig upphandling, lagen om upphandling inom försörjningssektorerna och lagen om upphandling av koncessioner. Skyldigheten bör även gälla vid upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster enligt lagen om offentlig upphandling och lagen om upphandling inom försörjningssektorerna.

Författningsförslag

Förslaget i detta avsnitt medför införandet av 5 a § första stycket 1 och 5 b § första stycket upphandlingsförordningen.

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

Förslag: Upphandlande myndigheter och enheter ska i annonser om anbudsinfordran som ska skickas till Europeiska unionens publikationsbyrå ange om det i upphandlingen ställs krav på, anges villkor om eller i övrigt tas hänsyn till miljö, sociala aspekter, såsom arbetsrättsliga villkor, eller innovation. Skyldigheten ska gälla för samtliga sådana upphandlingar förutom sådana på försvars- och säkerhetsområdet.

Skälen för förslaget

Möjligheten att samla in uppgifter om miljö, sociala aspekter och innovation

Det finns inga bestämmelser i upphandlingsdirektiven om att upphandlande myndigheter och enheter i annonserna ska ange om det i upphandlingen tas hänsyn till miljön, sociala aspekter eller innovation. I den nya genomförandeförordningen ges möjlighet för medlemsstaterna att införa ett fält som avser övergripande information om dessa tre aspekter (BT-06 Strategisk upphandling). Fältet kan införas i förhandsannonser som används för att förkorta anbudstiden eller som anbudsinfordran, övriga annonser om anbudsinfordran, annonser om förhandsinsyn, efterannonser och annonser om ändring av kontrakt.

Enligt beskrivningen av fältet i tabell 2 i bilagan till den nya genomförandeförordningen beskrivs uppgiften som att upphandlingsförfarandet syftar till att minska upphandlingens inverkan på miljön, uppfylla sociala mål eller köpa innovativa byggtreprenader, varor eller tjänster. Det finns inga definitioner av miljö, sociala aspekter eller innovation. Det är den upphandlande myndigheten eller enheten som har att bedöma om hänsyn har tagits till miljö, sociala aspekter eller innovation vid utformningen av

upphandlingen. Svartalternativen följer av en kodlista (minskning av miljöpåverkan, uppfyllelse av sociala mål, innovationsupphandling och alternativet inget). Fältet är repetitivt. Det innebär att flera svarsalternativ i kodlistan kan väljas. Det är alltså möjligt att t.ex. ange att såväl miljöhänsyn som sociala hänsyn har tagits vid utformningen av upphandlingen.

Intresset av en miljömässigt och socialt hållbar offentlig upphandling som främjar innovationer

Det finns en förväntan, såväl nationellt som internationellt, på att den offentliga upphandlingen ska användas för att minska den negativa miljöpåverkan, uppfylla sociala mål och såväl ta tillvara som främja innovationer. Att miljöhänsyn och sociala hänsyn ska beaktas samt att innovativa lösningar främjas framgår också av målet för den offentliga upphandlingen (prop. 2014/15:1 utgiftsområde 2 avsnitt 6).

Syftet med upphandlingsdirektiven från 2014 är att stimulera tillväxten och främja förtroendet för EU:s inre marknad. Direktiven har därutöver två kompletterande mål. Det ena målet är att genom enklare och mer flexibla regler öka effektiviteten i offentliga utgifter för att säkra bästa möjliga upphandlingsresultat när det gäller att få bättre valuta för pengarna. Det andra målet är att upphandlande myndigheter och enheter ska ges bättre möjligheter att använda offentlig upphandling till stöd för gemensamma samhällseliga mål, såsom skyddet av miljön, högre resurs- och energieffektivitet, kampen mot klimatförändringar, främjande av innovation, sysselsättning och social integration samt säkerställande av bästa tänkbara villkor för tillhandahållande av sociala tjänster av hög kvalitet (prop. 2015/16:195 del 1 s. 292). Av skälen till direktiven framgår vidare att inget i dem bör hindra genomförande av sådana åtgärder som behövs för att skydda bl.a. människors och djurs liv, människors hälsa, miljön eller bevarandet av växter, i synnerhet med sikte på en hållbar utveckling, under förutsättning att åtgärderna överensstämmer med fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget (skäl 41 till LOU-direktivet, skäl 56 till LUF-direktivet och skäl 59 till LUK-direktivet).

Mål 12.7 i Agenda 2030 syftar till att främja en hållbar offentlig upphandling, i enlighet med nationella riktlinjer och prioriteringar. Det pågår ett arbete med att utveckla indikatorer och metoder för att mäta graden av implementering av en hållbar upphandling.

Det saknas underlag för att följa upp målet för den offentliga upphandlingen

Upphandlingsmyndigheten följer upp utvecklingen på upphandlingsområdet, huvudsakligen genom den nationella upphandlingsenkäten vartannat år. Myndigheten har också genomfört uppföljningar inom specifika områden, t.ex. i vilken utsträckning upphandlande myndigheter och enheter ställer arbetsrättsliga villkor. Myndigheter som omfattas av förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter redovisar vidare årligen bl.a. andelen upphandlingar där miljökrav ställts. I dagsläget saknas det emellertid heltäckande statistik kring huruvida det i upphandlingar ställs krav på miljöhänsyn, sociala hänsyn och innovation.

Uppgiften om hänsyn tas till miljö, sociala aspekter och innovation har ett stort värde och kan samlas in till en låg administrativ kostnad

Genom att utnyttja möjligheten att inhämta uppgifter om hänsyn till miljö, sociala aspekter och innovation via annonserna ökar förutsättningarna för en nationell, strukturerad och övergripande statistik som kan användas som underlag för uppföljning av målet för den offentliga upphandlingen och Agenda 2030. Underlaget kan också användas i den strategiska styrningen på nationell nivå och främja utvecklingen av en mer hållbar upphandling. Vidare kan uppgifterna utgöra värdefull information till leverantörer i bedömningen av vilka upphandlingar som är intressanta. De kan dessutom vara av värde för den enskilda upphandlande myndigheten eller enheten för att t.ex. identifiera specifika upphandlingar i syfte att få inspiration till hur man inom ett visst produktområde kan öppna upp för innovationer. Myndigheten eller enheten kan också använda statistiken om organisationens egna upphandlingar som underlag i den strategiska styrningen av inköpsarbetet. Det bedöms därmed finnas ett stort intresse av uppgifter om hänsyn har tagits till miljö, sociala aspekter och innovation.

Att det saknas definitioner av de tre aspekterna miljö, sociala hänsyn och innovation utgör en viss oklarhet. Det är dock rimligt att anta att en upphandlande myndighet eller enhet ändå kommer att kunna svara på om sådana hänsyn har tagits i en upphandling. En sådan uppgiftsskyldighet bedöms komma att medföra ett mycket begränsat merarbete för de upphandlande myndigheterna och enheterna. Expertgruppen för e-upphandling bedömer i handboken för det politiska genomförandet av eForms att det aktuella fältet (BT-06) i den nya genomförandeförordningen kräver minimal administrativ ansträngning (s. 75).

Fördelarna med att samla in uppgifter om det i upphandlingen har tagits hänsyn till miljö, sociala aspekter eller innovation bedöms överväga nackdelarna i form av ett visst merarbete. Någon annan nackdel har inte identifierats. Det bör därför införas en skyldighet för upphandlande myndigheter och enheter att ange uppgifterna.

Uppgiften bör införas i annonser om anbudsinfordran

Att införa uppgiften i annonser om anbudsinfordran i stället för i efterannonserna ökar förutsättningarna för att få bättre statistik. Annonser om anbudsinfordran är normalt det första offentliggörandet av uppgifter om upphandlingen medan efterannonsern publiceras efter det att upphandlingen har avslutats. Uppgifterna om miljöhänsyn, sociala hänsyn och innovation ger en mer aktuell bild om de kan inhämtas i ett så tidigt skede som möjligt. Det saknas dessutom efterannonser för en betydande andel av de annonserade upphandlingarna. För en mer tillförlitlig statistik bör uppgiften därför anges i annonsen om anbudsinfordran.

Det finns inget betydande värde av att införa det aktuella fältet i fler annonstyper.

Författningsförslag

Förslaget i detta avsnitt medför införandet av 5 a § första stycket 2 och 5 b § första stycket upphandlingsförordningen.

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

Förslag: Om det i en upphandling tas hänsyn till miljö eller sociala aspekter ska det i annonsen anges vilken form av miljöhänsyn eller vilka sociala aspekter som avses.

Bedömning: Även om den upphandlande myndigheten eller enheten har tagit hänsyn till innovation vid utformningen av upphandlingen bör det inte införas en skyldighet att ange på vilket sätt sådan hänsyn har tagits.

Skälen för förslaget och bedömningen

Möjligheten att samla in ytterligare uppgifter om miljöhänsyn, sociala hänsyn och innovation

Förutom att den nya genomförandeförordningen gör det möjligt att inhämta uppgifter om miljöhänsyn, sociala hänsyn och innovation på en övergripande nivå, finns det även fält som avser preciseringar av det övergripande fältet. Ett fält avser miljöaspekter (BT-774 Miljömässigt hållbar upphandling), ett annat sociala aspekter (BT-775 Socialt hållbar upphandling) och ett tredje fält innehåller uppgifter om upphandling av innovationer (BT-776 Innovationsupphandling). Fälten kan införas i förhandsannonser som används för att förkorta anbudstiden eller som anbudsinfordran, övriga annonser om anbudsinfordran, annonser om förhandsinsyn, efterannonser och annonser om ändring av kontrakt.

Fältet om precisering av miljöaspekter

Miljömässigt hållbar upphandling beskrivs som en process för att upphandla varor, tjänster och byggtreprenader med en minskad miljöpåverkan genom hela livscykeln. Till fältet hör en kodlista med fasta svarsalternativ. Svarsalternativen utgörs av de sex miljömål som fastställs i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/852 av den 18 juni 2020 om inrättandet av en ram för att underlätta hållbara investeringar och om ändring av förordning (EU) 2019/2088 (EU:s gröna taxonomiförordning):

- Begränsning av klimatförändringar
- Anpassning till klimatförändringar
- Hållbar användning och skydd av vatten och marina resurser
- Omställning till cirkulär ekonomi
- Förebyggande och begränsning av miljöföroreningar
- Skydd och återställande av biologisk mångfald och ekosystem.

Det finns även svarsalternativet Annat. Fältet är repetitivt, vilket innebär att flera svarsalternativ i kodlistan kan väljas.

Uppgiften ger ett betydande värde och kan samlas in till en rimlig administrativ kostnad

Intresset av statistik om miljöhänsyn på en övergripande nivå gör sig även gällande för mer detaljerade uppgifter. Svarsalternativen i kodlistan be-

bedöms dels ge ytterligare uppgifter av värde, dels vara möjliga för upphandlande myndigheter och enheter att besvara utan större arbetsinsats. Den administrativa bördan kan dock bli något större än att ange de övergripande uppgifterna om miljöhänsyn, sociala hänsyn och innovation. Det kan i vissa fall kräva särskild kompetens om miljömässig hållbarhet för att kunna lämna en korrekt uppgift, t.ex. om hänsyn har tagits till cirkulär ekonomi. Det innebär att det finns en viss risk för att statistiken inte blir tillförlitlig, om nödvändig kompetens saknas. Det bedöms dock vara en fördel att EU:s gröna taxonomiförordning kan ge ledning i innebörden av svarsalternativen. Upphandlingsmyndigheten kan också ge stöd i sådana frågor. Uppgift om vilken form av miljöhänsyn som har tagits i upphandlingen bedöms därför ge ett betydande värde, främst ur statistiksynpunkt, och kunna samlas in till en rimlig kostnad.

Eftersom uppgiften preciserar den övergripande uppgiften om miljöhänsyn bör uppgiften också anges i samma annonstyp, dvs. annonsen om anbudsinfordran.

Fältet om precisering av sociala aspekter

I den nya genomförandeförordningen beskrivs socialt hållbar upphandling som en metod som främjar social hållbarhet vid upphandling av byggtentreprenader, varor och tjänster. Som exempel ges rättvisa arbetsvillkor. Till fältet hör en kodlista. Kodlistan innehåller följande svarsalternativ:

- Tillgänglighet för alla
- Jämlikhet mellan folkgrupper
- Jämställdhet mellan kvinnor och män
- Tillbörlig aktsamhet i fråga om mänskliga rättigheter i globala leveranskedjor
- Sysselsättningsmöjligheter för långtidsarbetslösa, missgynnade personer eller personer med funktionsnedsättning
- Rättvisa arbetsvillkor.

Det finns även svarsalternativet Annat. Fler än ett svarsalternativ kan väljas.

Uppgiften ger ett betydande värde och kan samlas in till en låg administrativ kostnad

På samma sätt som för uppgiften om precisering av miljöhänsyn, är intresset av statistik om sociala hänsyn på en övergripande nivå relevant även för mer detaljerade uppgifter. Det bedöms finnas ett intresse av de uppgifter som kan samlas in om uppgiften görs obligatorisk. Genom statistiken kan bl.a. skyldigheterna att ställa krav på tillgänglighet respektive arbetsrättsliga villkor följas upp. Svarsalternativen bedöms vara tillräckligt tydliga för att upphandlande myndigheter och enheter rimligen ska kunna lämna de efterfrågade uppgifterna utan särskilda efterforskningar eller särskild kompetens när det gäller de olika formerna av sociala hänsyn. Av detta skäl kommer den administrativa bördan sannolikt vara något lägre för denna uppgift, jämfört med motsvarande uppgift om miljöhänsyn. Uppgift om vilken form av sociala hänsyn som har tagits i upphandlingen bedöms

därför ge ett betydande värde, främst ur statistiksynpunkt, och kunna samlas in till en låg kostnad.

Eftersom uppgiften preciserar den övergripande uppgiften om sociala hänsyn bör uppgiften också anges i samma annonstyp, dvs. annonsen om anbudsinfordran.

Fältet om precisering av innovationshänsyn

Som beskrivning i den nya genomförandeförordningen av fältet om innovationsupphandling anges att det är en indikation på att innovativa byggtreprenader, varor eller tjänster köps in. Till fältet hör en kodlista med följande svarsalternativ:

- De upphandlade byggtreprenaderna, varorna eller tjänsterna inbegriper forsknings- och utvecklingsverksamhet
- De upphandlade byggtreprenaderna, varorna eller tjänsterna är nya eller väsentligt förbättrade jämfört med andra byggtreprenader, varor eller tjänster som redan finns på marknaden
- De upphandlade byggtreprenaderna, varorna eller tjänsterna innebär processinnovation
- De upphandlade byggtreprenaderna, varorna eller tjänsterna innebär produktinnovation.

Tidigare fanns även svarsalternativet Annat, men det togs bort i juni 2022. Fältet är repetitivt, dvs. att flera svarsalternativ kan väljas.

Uppgiften ger inte betydande värde och ska därför inte göras obligatorisk

Det finns visserligen ett intresse av en bättre statistik om innovationsupphandling, men det är inte uppenbart att intresset omfattar de uppgifter som kodlistan innehåller.

En väsentlig skillnad mellan fälten om precisering av miljöhänsyn respektive sociala hänsyn och detta fält är att svarsalternativen avser *de upphandlade* byggtreprenaderna, varorna eller tjänsterna. Det innebär dels att uppgiften inte kan besvaras i annonsen om anbudsinfordran utan först i efterannonsen, dels att upphandlande myndigheter och enheter skulle behöva svara utifrån den vinnande leverantörens perspektiv. Svaret kan därför komma att kräva efterforskningar, vilket i sin tur ökar den administrativa bördan. Ett alternativ till sådana efterforskningar skulle kunna vara att anbudsgivarna redan i anbudet får ange vilka svarsalternativ som skulle vara relevanta i det fall de tilldelas kontraktet eller ramavtalet, eller att uppgiften inhämtas i ett senare skede enbart från vinnande anbudsgivare. Då skulle den största delen av den administrativa bördan vältras över på anbudsgivarna från den upphandlande myndigheten eller enheten. De nuvarande svarsalternativen i kodlistan bedöms dock inte ge något betydande värde när det gäller statistik, transparens eller konkurrensmöjligheter. Uppgiften bedöms inte heller vara enkel att besvara. Det bedöms inte heller finnas några hinder mot att införa en skyldighet att ange om det tas hänsyn till innovation i upphandlingen (se avsnitt 6.2) utan att samtidigt införa en skyldighet att använda det aktuella fältet som preciserar på vilket sätt sådan hänsyn tas. Att uppgiften inte görs obligatorisk innebär att den

i stället blir valfri. Det är således upp till de som driver de registrerade annonsdatabaserna, i dialog med kunderna, att avgöra om fältet ska tillhandahållas.

Sammanfattningsvis bedöms därför att uppgiften inte bör göras obligatorisk.

Författningsförslag

Förslaget i detta avsnitt medför införandet av 5 a § andra stycket upphandlingsförordningen.

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

Förslag: En annons om anbudsinfordran av sociala tjänster och andra särskilda tjänster ska innehålla information om

- upphandlingen avser ett kontrakt eller ett ramavtal,
- upphandlingen avser inrättandet av ett dynamiskt inköpssystem och i så fall systemets giltighetstid och om det får användas av andra upphandlande myndigheter och enheter än som förtecknas i annonsen, och
- en elektronisk auktion kommer att användas.

Om upphandlingen avser ett ramavtal, ska det i annonsen även informeras om de kontrakt som grundar sig på ramavtalet ska tilldelas utan eller helt eller delvis med förnyad konkurrensutsättning.

Skälen för förslaget

Möjligheten att samla in uppgifter om ramavtal, dynamiskt inköpssystem och elektronisk auktion för samtliga upphandlingar

I dagsläget finns det ingen skyldighet att vid upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster ange om upphandlingen avser ett kontrakt eller ett ramavtal, inrättandet av ett dynamiskt inköpssystem eller om en elektronisk auktion kommer att användas. En sådan skyldighet finns dock för övriga direktivstyrda upphandlingar enligt lagen om offentlig upphandling och lagen om upphandling inom försörjningssektorerna. I den nya genomförandeförordningen ges möjlighet för medlemsstaterna att även vid upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster införa fält som anger om upphandlingen gäller ett ramavtal med, utan eller med och utan förnyad konkurrensutsättning (BT-765 Ramavtal), om det gäller ett dynamiskt inköpssystem och huruvida det, om det rör sig om inköpscentraler, får användas av köpare som inte anges i meddelandet (BT-766 Dynamiskt inköpssystem), om beräknad tidpunkt för när kontraktet, ramavtalet, det dynamiska inköpssystemet eller kvalificeringssystemet startar respektive slutar (BT-536 Varaktighet – startdatum respektive BT-537 Varaktighet – slutdatum) och kontraktets, avtalets eller systemets varaktighetsperiod (BT-36 Varaktighetsperiod) eller om en elektronisk auktion an-

vänds (BT-767 Elektronisk auktion). Samtliga fält kan införas i förhandsannonser, annonser om anbudsinfordran och efterannonser.

Uppgiften om upphandlingen avser ramavtal, dynamiskt inköpssystem eller elektronisk auktion har ett stort värde och kan samlas in till en låg administrativ kostnad

Att även vid upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster införa en skyldighet att ange om upphandlingen avser ett kontrakt eller ett ramavtal, inrättandet av ett dynamiskt inköpssystem eller om en elektronisk auktion kommer att användas skulle öka möjligheterna att genomföra heltäckande analyser av de offentliga inköpen. Uppgifterna bedöms även vara av intresse för leverantörer. Eftersom en upphandlande myndighet eller enhet redan i dag har dessa uppgifter skulle införandet av en sådan uppgiftsskyldighet dessutom inte innebära någon ökad administrativ börda för dessa.

Mot bakgrund av att uppgiften om upphandlingen avser ramavtal, dynamiskt inköpssystem eller elektronisk auktion skulle innebära ett betydande värde för statistiken, samtidigt som uppgiften kan samlas in till en låg administrativ kostnad, bör det införas en skyldighet för upphandlande myndigheter och enheter att i annonser om anbudsinfordran ange om upphandlingen avser ett kontrakt eller ett ramavtal, upphandlingen avser inrättandet av ett dynamiskt inköpssystem och i så fall systemets giltighetstid och om det får användas av andra upphandlande myndigheter och enheter än som förtecknas i annonsen och en elektronisk auktion kommer att användas. Om upphandlingen avser ett ramavtal, bör det vidare anges i annonsen om de kontrakt som grundar sig på ramavtalet ska tilldelas utan eller helt eller delvis med förnyad konkurrensutsättning. Skyldigheten bör införas vid upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster enligt lagen om offentlig upphandling och lagen om upphandling inom försörjningssektorerna.

Författningsförslag

Förslaget i detta avsnitt medför införandet av 5 b § andra och tredje styckena i upphandlingsförordningen.

6.5 Uppgifter om samtliga anbudsgivare och anbudssökande ska anges i efterannonsen

Förslag: En efterannons som ska skickas till Europeiska unionens publikationsbyrå ska innehålla information om namn och organisationsnummer avseende den eller de som har lämnat anbud eller ansökt om att lämna anbud i upphandlingen utan att ha tilldelats kontraktet eller ramavtalet. Skyldigheten ska gälla för samtliga sådana upphandlingar förutom sådana på försvars- och säkerhetsområdet.

Motsvarande skyldighet ska gälla vid upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster enligt lagen om offentlig upphandling och lagen om upphandling inom försörjningssektorerna.

Skälen för förslaget

Möjligheten att samla in uppgifter om namn och organisationsnummer för samtliga anbudsgivare och anbudssökande

Enligt den nya genomförandeförordningen är det obligatoriskt att lämna information om de organisationer i förfarandet som har någon av följande roller: köpare, vinnare, prövningsorgan, en köpare som förvärvar varor eller tjänster som är avsedda för andra köpare, en köpare som tilldelar offentliga kontrakt eller ingår ramavtal om byggentreprenader, varor eller tjänster som är avsedda för andra köpare (BT-08 Organisationens roll). Det ska även anges organisationens officiella namn (BT-500 Namn på organisationen) och organisationens samtliga identifierare (BT-501 Identifierare: Organisation).

Det finns däremot inga bestämmelser i upphandlingsdirektiven om att upphandlande myndigheter och enheter i annonserna ska ange namn och organisationsnummer avseende den eller de som har lämnat anbud eller ansökt om att lämna anbud i upphandlingen utan att ha tilldelats kontraktet eller ramavtalet. I den nya genomförandeförordningen ges emellertid möjlighet för medlemsstaterna att införa sådana fält i efterannonser.

Uppgifter om samtliga anbudsgivare och anbudssökande har ett stort värde och kan samlas in till en rimlig administrativ kostnad

Grundläggande uppgifter om samtliga anbudsgivare och anbudssökande i efterannonserna är av värde utifrån flera intressen. En heltäckande statistik skulle möjliggöra analyser om deltagandet utifrån storlekssklass på leverantörerna. Uppgifterna kan också tjäna som underlag i upphandlande myndigheters och enheters förberedande arbete med att identifiera potentiella leverantörer om uppgifter från upphandlingar som genomförts av andra kan inhämtas genom Upphandlingsmyndighetens statistiktjänst. Uppgifter om samtliga anbudsgivare kan även användas som underlag i Konkurrensverkets arbete med att identifiera otillåtna anbudssamarbeten. Vetskapen om att uppgifter om alla anbudsgivare samlas in på nationell nivå kan även få en avskräckande effekt i sig gällande sådana otillåtna samarbeten. Slutligen kan sådana uppgifter dessutom utgöra underlag i analyser av gränsöverskridande upphandling.

Den administrativa bördan bedöms kunna skilja sig åt i stor utsträckning. Att lägga in uppgifter om samtliga anbudsgivare och anbudssökande manuellt bedöms kunna göras till en låg administrativ kostnad i de flesta fall, men det kan bli ett omfattande arbete i upphandlingar som t.ex. genomförs av inköpscentraler, där det ofta är fråga om många anbudsgivare. Enligt Upphandlingsmyndighetens statistik för 2021 inkom fler än tio anbud i 9 procent av upphandlingarna. Uppgifterna bedöms dock vara av sådan art att de skulle kunna automatiseras. I sådant fall elimineras den administrativa bördan, eller åtminstone minskar till att omfatta en kontroll av att automatiskt ifyllda uppgifter är korrekta. Slutligen bedöms uppgifterna – namn och organisationsnummer – som otvetydiga i den meningen att det inte råder någon osäkerhet om vad uppgiften avser.

Grundläggande uppgifter om samtliga anbudsgivare bedöms således ha ett stort värde när det gäller såväl bättre statistik som transparens och konkurrens, och kan samlas in till en rimlig administrativ kostnad. Det bör därför införas en skyldighet att en efterannons ska innehålla information

om namn och organisationsnummer avseende den eller de som har lämnat anbud eller ansökt om att lämna anbud i upphandlingen utan att ha tilldelats kontraktet eller ramavtalet.

Författningsförslag

Förslaget i detta avsnitt medför införandet av 12 a § upphandlingsförordningen.

6.6 Samma uppgiftsskyldighet ska gälla för icke-direktivstyrda upphandlingar

Förslag: Den nuvarande regleringen för sådana annonser som inte behöver skickas till Europeiska unionens publikationsbyrå ska justeras så att den överensstämmer med den nya uppgiftsskyldigheten för sådana annonser som ska skickas till publikationsbyrån. Sådana justeringar ska även göras för sådana annonser för upphandlingar som omfattas av upphandlingsregelverket på försvars- och säkerhetsområdet.

Skälen för förslaget

Den nya uppgiftsskyldigheten för direktivstyrda upphandlingar bör även gälla för icke-direktivstyrd upphandling

Det finns ett värde i att de uppgifter som samlas in på nationell nivå, i den utsträckning det är möjligt, motsvarar de uppgifter som ska lämnas avseende upphandlingar som ska annonseras i TED (prop. 2018/19:142 s. 25). Den nuvarande regleringen för icke-direktivstyrda upphandlingar bör därför justeras så att den överensstämmer med den nya uppgiftsskyldigheten för direktivstyrda upphandlingar.

Även om den föreslagna uppgiftsskyldigheten för upphandlingar på det direktivstyrda området, till följd av avsaknaden av ett bemyndigande, inte omfattar lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, saknas det anledning att behandla icke-direktivstyrda upphandlingar enligt den lagen annorlunda än upphandlingar enligt övriga upphandlingslagar. Den föreslagna uppgiftsskyldigheten bör därför gälla för upphandlingar enligt samtliga upphandlingslagar.

Uppgiftsskyldigheten i den icke-direktivstyrda regleringen bör utformas på motsvarande sätt som i den direktivstyrda regleringen.

Författningsförslag

Förslaget i detta avsnitt medför ändringar i 14 och 14 c §§ upphandlingsförordningen.

7 Ansökningsavgiften och den årliga registeravgiften för registrerade annonsdatabaser ska höjas

Förslag: Ansökningsavgiften och den årliga registeravgiften för registrerade annonsdatabaser ska höjas till 23 800 kronor respektive 30 500 kronor.

Skälen för förslaget

Ansökningsavgiften och den årliga registeravgiften för registrerade annonsdatabaser bör höjas

En ansökan om registrering av en annonsdatabas är förenad med en avgift för att täcka Konkurrensverkets kostnader för handläggningen. Vidare tas en årlig registeravgift ut från den som driver en registrerad annonsdatabas för att täcka myndighetens kostnader för dels registerhållningen, dels den tillsyn som myndigheten utövar över de registrerade annonsdatabaserna (prop. 2018/19:142 s. 32). Ansökningsavgiften tas ut med ett belopp motsvarande avgiftsklass 7 i 10 § avgiftsförordningen och uppgår i dagsläget till 10 700 kronor. Den årliga registeravgiften uppgår till 22 500 kronor (9 § förordningen om upphandlingsstatistik).

Kostnaderna för Konkurrensverkets löpande registerhållning och tillsyn över databaserna bedömdes i förarbetena till lagen om upphandlingsstatistik motsvara kostnaderna för en kvarts årsarbetskraft, ca 225 000 kronor. Den årliga registeravgiften om 22 500 kronor bedömdes således utifrån att tio annonsdatabaser skulle finnas registrerade. I förarbetena gjordes bedömningen att arbetet och därmed även kostnaderna för registerhållningen skulle minska om det blev ett färre antal aktörer som ansökte om registrering. Eventuella merkostnader för myndighetens uppstartsarbete bedömdes rymmas inom befintliga ramar (prop. 2018/19:142 s. 42–44).

Under 2022 fick Konkurrensverket in en ansökningsavgift för registrering av en annonsdatabas och sex registeravgifter. De totala avgiftsintäkterna uppgick således till 146 000 kronor. Det ackumulerade underskottet för den avgiftsfinansierade verksamheten uppgick till 382 000 kronor. Enligt Konkurrensverkets beräkningar uppgår den verkliga kostnaden för att behandla en ansökan om registrering till 33 270 kronor samt kostnaden för registerhållning och tillsyn av den som driver en registrerad annonsdatabas till 32 530 kronor per år. Utöver detta har myndigheten även haft en kostnad för uppbyggande av metodstöd om 110 000 kronor.

Det kan således konstateras att såväl ansökningsavgiften som den årliga registeravgiften är för lågt bestämda för att uppnå full kostnadstäckning för den verksamhet som ska vara avgiftsfinansierad. De upparbetade rutinerna för verksamheten kan dock över tid medföra att kostnaderna kan komma att minska något. Det finns dock trots detta skäl att höja avgifterna för att bättre stämma överens med de faktiska kostnaderna. När det gäller ansökningsavgiften är den avgiftsklass som ligger närmast Konkurrensverkets beräknade kostnad avgiftsklass 9 i 10 § avgiftsförordningen. Ansökningsavgiften bör därför höjas till detta belopp, vilket medför en ansökningsavgift om 23 800 kronor. Den årliga registeravgiften bör samtidigt

höjas till 30 500 kronor för att bättre stämma överens med myndighetens faktiska kostnader för registerhållning och tillsyn.

Författningsförslag

Förslaget i detta avsnitt medför ändringar i 9 § förordningen om upphandlingsstatistik.

8 Behandling av personuppgifter

Bedömning: EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen och förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning utgör tillräcklig reglering för den personuppgiftsbehandling som kommer att ske med anledning av den nya uppgiftsskyldigheten. Det bedöms inte behövas någon ytterligare reglering av denna behandling.

Skälen för bedömningen: Förslaget i avsnitt 6.5 om en skyldighet att i en efterannons ange namn och organisationsnummer avseende den eller de som har lämnat anbud eller ansökt om att lämna anbud i upphandlingen innebär att det i vissa ytterligare fall än i dag kan bli aktuellt att behandla personuppgifter. Upphandlingsmyndigheten behandlar i sin statistikdatabas sådana uppgifter som behövs för framställning av statistik. Uppgifterna innehåller i normalfallet inte några personuppgifter, men om en leverantör är en fysisk person kan det i vissa fall föras över personuppgifter från annonsdatabaserna till myndigheten. I vilken utsträckning detta kommer att ske är dock en uppgift för myndigheten att bestämma, eftersom den beslutar om vilka uppgifter som begärs in och vilka uppgifter som statistikdatabasen ska innehålla. Det krävs i detta avseende att myndigheten bedömer att uppgifterna är nödvändiga för framställning av statistik. Även för de upphandlande myndigheterna och enheterna samt för annonsdatabasföretagen kommer förslaget att medföra viss personuppgiftsbehandling. Eftersom det endast är aktuellt i de fall den eller de som har lämnat anbud eller ansökt om att lämna anbud i upphandlingen är en fysisk person kommer detta dock att ske i begränsad omfattning. Övriga förslag medför ingen ytterligare personuppgiftsbehandling.

Trots att ytterligare personuppgifter genom den nya uppgiftsskyldigheten endast kommer att behandlas i väldigt liten omfattning behöver behandlingen ändå vara tillåten enligt den allmänna dataskyddsregleringen. I enlighet med vad som anförts i avsnitt 2.6 torde i normalfallet Upphandlingsmyndighetens uppdrag i första hand utgöra en rättslig grund för behandling av personuppgifter med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning, dvs. på grundval av att uppdraget avser en uppgift av allmänt intresse. Även för de upphandlande myndigheterna och enheterna samt för annonsdatabasföretagen bör den rättsliga grunden kunna vara att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse. För dessa aktörer är behandlingen även nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse enligt upphandlingsregelverket i enlighet med artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning.

När det gäller den personuppgiftsbehandling som sker hos Upphandlingsmyndigheten finns den rättsliga grunden för behandlingen ytterst i lagen om upphandlingsstatistik. För de upphandlande myndigheterna och enheterna samt för annonsdatabasföretagen kommer den rättsliga grunden för behandling ytterst följa av upphandlingsförordningen. De aktuella grunderna för behandlingen är fastställda i unionsrätten och den nationella rätten på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning.

Den nya uppgiftsskyldigheten innebär inte någon behandling av känsliga personuppgifter. I vissa fall kan det emellertid röra sig om behandling av personnummer. Av 3 kap. 10 § dataskyddslagen följer att personnummer får behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl. De integritetsrisker som följer av förslaget bedöms vara begränsade och inte mer omfattande än vad som är nödvändigt för att nå syftet med förslaget, dvs. att få till en heltäckande statistik över den offentliga marknaden och identifiera potentiella leverantörer. Förslaget står således i proportion till det eftersträvade syftet. Den aktuella behandlingen av personnummer får vidare anses vara klart motiverad på det sätt som krävs i 3 kap. 10 § dataskyddslagen. Sådan personuppgiftsbehandling får därmed anses vara förenlig med dataskyddslagen och det är därför inte nödvändigt med någon särreglering.

EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen, lagen om upphandlingsstatistik och förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning bedöms utgöra en tillräcklig reglering för den personuppgiftsbehandling som kommer att ske till följd av den nya uppgiftsskyldigheten i upphandlingsförordningen. Det finns därför inte behov av någon ytterligare reglering av behandlingen av personuppgifter (jfr prop. 2018/19:142 s. 40 och Ds 2017:48 s. 94–96).

9 Ikraftträdande

Förslag: Förordningsändringarna ska träda i kraft den 25 oktober 2023 i fråga om att annonser på det direktivstyrda området ska utformas enligt den nya genomförandeförordningen och i övrigt den 1 januari 2024.

Skälen för förslaget: Standardformulären i den nuvarande genomförandeförordningen kommer inte längre att få användas efter den 24 oktober 2023 (artikel 3 och 3 a i eForms i dess lydelse enligt ändringsförordningen). De ändringar i upphandlingsförordningen som innebär att hänvisningarna till den nuvarande genomförandeförordningen ska ersättas med hänvisningar till den nya genomförandeförordningen måste därför träda i kraft senast vid denna tidpunkt. Mot denna bakgrund och för att möjliggöra en så smidig teknisk övergång som möjligt bör förslagen i denna del träda i kraft den 25 oktober 2023.

När det gäller övriga ändringar som föreslås i upphandlingsförordningen, dvs. närmare bestämmelser om vilka valfria uppgifter i den nya genomförandeförordningen som ska göras obligatoriska att ange i upphandlingsannonser, är det viktigt att både upphandlande myndigheter och en-

heter, potentiella leverantörer och de som driver en registrerad annonsdatabas ges tillräckligt med tid för att anpassa sig efter den nya regleringen. Det kan i detta sammanhang även beaktas att redovisning av statistik vanligtvis görs årsvis, vilket betyder att införandet av den nya uppgiftsskyldigheten är lämplig att införa vid ett årsskifte. Dessa ändringar bör därför träda i kraft den 1 januari 2024. De föreslagna höjningarna av avgifterna för registrerade annonsdatabaser bör träda i kraft vid samma tidpunkt.

Ändringarna bedöms inte vara sådana att de motiverar särskilda övergångsbestämmelser.

10 Konsekvenser

I detta avsnitt redogörs för förslagets effekter i den omfattning som bedöms lämpligt och med beaktande av förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

De bemyndiganden som förslagen grundar sig på finns i 10 kap. 6 §, 19 kap. 27 § och 19 a kap. 16 § LOU, 10 kap. 7 §, 19 kap. 27 § och 19 a kap. 15 § LUF, 8 kap. 8 § och 15 kap. 5 a § LUK samt 15 kap. 25 § och 15 a kap. 14 § LUFS. De aktuella bestämmelserna anger att regeringen får meddela föreskrifter om innehållet i och offentliggörandet av annonser.

Vad som anges i avsnittet om konsekvenser för upphandlande myndigheter och enheter gäller även för sådana behöriga myndigheter som enligt kollektivtrafiklagen är skyldiga att tillämpa bestämmelserna om annonsering i lagen om upphandling av koncessioner.

10.1 Statlig styrning och tillsyn

Konsekvenserna av anpassningen till eForms

Som framgår av avsnitt 4 är den nya genomförandeförordningen direkt tillämplig. Konsekvenserna av de nationella anpassningar som behöver göras med anledning av den nya genomförandeförordningen är således oundvikliga. De aktuella anpassningarna bedöms däremot inte få några konsekvenser vare sig för den statliga styrningen eller för tillsynen. Eventuella merkostnader för statliga myndigheter kan rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

Konsekvenserna av den nya uppgiftsskyldigheten

För staten som helhet möjliggör förslagen om utökat innehåll i annonserna om upphandlingar bättre beslutsunderlag samt förbättrade möjligheter till strategisk styrning och uppföljning. Sverige kommer genom de aktuella förslagen även tydligare kunna uppfylla sina skyldigheter gentemot EU enligt upphandlingsdirektiven (jfr prop. 2018/19:142 s. 42 och 43).

För Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket kommer uppgifterna som samlas in leda till bättre statistik om offentlig upphandling. Detta kan i sin tur leda till bl.a. mer välgrundade beslut samt bättre allokering av

resurser för stöd och tillsyn. Även andra statliga myndigheter, som t.ex. Kammarkollegiet, Ekonomistyrningsverket och Riksrevisionen, kan ha nytta av bättre statistik om offentlig upphandling. Vissa merkostnader kan uppstå för Upphandlingsmyndighetens arbete med främst statistikdatabasen samt för Konkurrensverkets löpande arbete med tillsyn över annonsdatabaser. De senare kostnaderna kommer Konkurrensverket att kunna finansiera med avgiftsintäkter i form av den årliga registeravgiften. I övrigt bedöms myndigheternas merkostnader kunna rymmas inom befintliga ramar.

Konsekvenserna av höjda avgifter för registrerade annonsdatabaser

Förslaget innebär att avgifterna bedöms täcka relaterade kostnader hos Konkurrensverket och att avgifterna bättre kommer att spegla myndighetens faktiska kostnader för den prövning som myndigheten gör med anledning av en ansökan om registrering av en annonsdatabas respektive kostnaderna för registerhållning och tillsyn.

10.2 Upphandlande myndigheter och enheter

Konsekvenserna av anpassningen till eForms

Ungefär 4 000 organisationer omfattas av upphandlingslagstiftningen och totalt annonseras ca 18 000 upphandlingar varje år (prop. 2018/19:142 s. 45). På grund av det stora antalet annonserade upphandlingar, och det betydande antalet organisationer som berörs, kan även små förändringar i regelverken få en stor sammantagen effekt. Som framgår av avsnitt 4 är den nya genomförandeförordningen emellertid direkt tillämplig och konsekvenserna av de nationella anpassningar som behöver göras är således oundvikliga. De aktuella anpassningarna bedöms dock endast få mycket begränsade konsekvenser för de upphandlande myndigheterna och enheterna, eftersom det framför allt är annonsdatabasföretagen som har att göra nödvändiga justeringar i sina system till följd av den nya genomförandeförordningen. De upphandlande myndigheternas och enheternas kostnader för annonsering skulle dock i viss mån kunna öka något om annonsdatabasföretagen väljer att vältra över kostnader för justeringarna av systemen på myndigheterna och enheterna. Dessa kostnader bedöms dock vara begränsade och av engångskaraktär, vilket innebär att eventuella ökade kostnader för myndigheterna och enheterna bör vara begränsade. Eventuella merkostnader för berörda myndigheter kan därför rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

Konsekvenserna av den nya uppgiftsskyldigheten

Den nya uppgiftsskyldigheten omfattar sådana uppgifter som en upphandlande myndighet eller enhet redan måste ta fram inom ramen för en upphandling. Att i annonser ange fler uppgifter som myndigheten eller enheten redan har, bedöms inte innebära några omfattande kostnader. Den nya

genomförandeförordningen kan dessutom underlätta automatisering av uppgiftsinlämningen, vilket i förlängningen skulle kunna minska den administrativa bördan trots ytterligare obligatoriska uppgifter.

På nationell nivå leder en bättre statistik till förbättrade möjligheter till styrning och uppföljning av den offentliga upphandlingen. För upphandlande myndigheter och enheter kan detta på längre sikt leda till effektivare inköp, bättre stöd och ökade möjligheter till samordning. Detta kan möjliggöra besparingar och effektiviseringar. Den statistik som tas fram kan av upphandlande myndigheter och enheter användas som beslutsunderlag samt för uppföljning och planering av upphandlingar. Möjligheterna att göra jämförelser inom och mellan myndigheter och enheter förbättras, både inför, under och efter upphandlingar.

För de upphandlande myndigheterna och enheterna kan förslagen innebära en viss ökad administrativ börda genom att fler uppgifter ska anges i annonserna. Det rör sig emellertid endast om ett fåtal nya krav på annonsuppgifter och den administrativa bördan bedöms därför vara mycket begränsad. Den ökade arbetsbördan kommer vidare att minska med tiden, i takt med att myndigheterna och enheterna bygger upp sin kompetens i dessa delar. Upphandlingsmyndigheten bör dessutom kunna bidra med nödvändigt stöd för uppgiftslämnandet. Eventuella merkostnader för berörda myndigheter kan därför rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

Konsekvenserna av höjda avgifter för registrerade annonsdatabaser

Det är endast annonsdatabasföretagen som påverkas direkt av de föreslagna höjda avgifterna. De upphandlande myndigheternas och enheternas kostnader för annonsering skulle dock i viss mån kunna öka något om annonsdatabasföretagen väljer att vältra över delar av höjningen på myndigheterna och enheterna. Eventuella ökade kostnader kommer dock i så fall att fördelas ut på alla berörda aktörer och bedöms därför vara mycket begränsade. Eventuella merkostnader för berörda myndigheter kan därför rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

Förslagens påverkan på den kommunala självstyrelsen

Kommuner och regioner berörs av förslagen i egenskap av upphandlande myndigheter och enheter. Kommuner och regioner samt kommunala bolag står för en mycket stor andel av de annonserade upphandlingarna.

Förslagen innebär en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Det kan i detta fall konstateras att det inte är fråga om inskränkningar som påverkar hur kommuner och regioner ska bedriva sina verksamheter. De grundläggande skyldigheterna för upphandlande myndigheter och enheter att annonsera sina upphandlingar och att göra det i en registrerad annonsdatabas är inte heller nya. Förslagen innebär endast en mindre utökad administrativ börda till följd av den nya uppgiftsskyldigheten. Den inskränkning som regleringen innebär ska vidare vägas mot intresset av att införa den. En förbättrad statistik på upphand-

lingsområdet kan bl.a. förbättra möjligheterna till en strategisk styrning, uppföljning och utvärdering på upphandlingsområdet. Eftersom kommuner och regioner står för en mycket stor andel av de annonserade upphandlingarna innebär det också att de fördelar med ökade kunskaper som statistiken innebär i hög grad kommer kommuner och regioner till del. Det finns inte heller någon alternativ lösning som möjliggör en sådan statistikinhämtning. Syftet med förslagen kan därför inte uppnås på ett mindre ingripande sätt. Förslagen bedöms således vara proportionerliga i förhållande till den inskränkning i den kommunala självstyrelsen som de medför.

Regleringen tar inte särskilt sikte på den kommunala verksamheten, utan påverkar kommuner och regioner i deras egenskap av upphandlande myndigheter eller enheter. Den kommunala finansieringsprincipen aktualiseras därför inte (jfr prop. 2018/19:142 s. 47).

10.3 Annonssdatabasföretagen

Konsekvenserna av anpassningen till eForms

Endast sex annonsdatabaser är upptagna i Konkurrensverkets register. Förslagen medför att de annonsdatabasföretag som driver dessa databaser kommer att behöva anpassa systemen till den nya genomförandeförordningen. Som framgår av avsnitt 4 är den nya genomförandeförordningen emellertid direkt tillämplig och konsekvenserna av de anpassningar som annonsdatabasföretagen behöver göra är således oundvikliga. I avsnitt 4 redovisas att ett alternativ hade kunnat vara att införa antingen en nationell annonsdatabas eller en nationell annonsstandard. Sådana alternativ hade dock inneburit mer ingripande åtgärder på annonsdatabasmarknaden och varit förenade med högre kostnader för de berörda företagen.

De aktörer som är aktiva på den svenska marknaden bedöms ha förmåga att uppfylla de nya kraven. Förslagen bedöms vidare inte påverkas av företagens olika storlek eller ha någon påverkan på konkurrensförhållandena mellan företagen. Inget annonsdatabasföretag bedöms på grund av de aktuella förslagen behöva omvärdera sitt deltagande i marknaden.

De anpassningar som annonsdatabasföretagen behöver göra i sina system innebär en engångsinvestering. Kostnaderna är svåruppskattade, men eftersom flera av aktörerna på den svenska marknaden har samma ägare och dessutom bedriver verksamhet i andra europeiska länder kan kostnaden med stor sannolikhet fördelas över flera verksamhetsställen och därmed inte behöva bekostas fullt ut av annonsdatabasen på den svenska marknaden. Vad gäller ikraftträdandetidpunkten har särskild hänsyn tagits till att annonsdatabasföretagen behöver tid för tekniska anpassningar, på så sätt att de nya kraven ska börja gälla först i samband med att de tidigare standardformulären inte längre får användas (se avsnitt 9). Det har under en längre tid varit känt inom annonsdatabasmarknaden att en övergång till de nya standardformulären ska ske senast vid denna tidpunkt. Bedömningen görs vidare att annonsdatabasföretagen aktivt och på egen hand håller sig uppdaterade om övergången till de nya kraven och det bedöms därför inte finnas behov av några särskilda informationsinsatser.

Konsekvenserna av den nya uppgiftsskyldigheten

Den anpassning av systemen som behöver göras regleras i den nya genomförandeförordningen och måste göras oavsett om fler uppgifter görs obligatoriska eller inte. Systematiken i den nya genomförandeförordningen är däremot mer flexibel än de gamla standardformulären, vilket medför att systemet kommer vara lättare att anpassa utifrån de nationella förutsättningarna och att ändra i ett senare skede om det skulle finnas skäl att göra ytterligare uppgifter obligatoriska.

Vad gäller behovet av särskilda informationsinsatser görs i denna del samma bedömning som ovan gällande anpassningen till den nya genomförandeförordningen.

Konsekvenserna av höjda avgifter för registrerade annonsdatabaser

De föreslagna höjda avgifterna utgår från principen om full kostnadstäckning och syftar till att avgifterna bättre ska kunna spegla Konkurrensverkets faktiska kostnader för den prövning som myndigheten gör med anledning av en ansökan om registrering av en annonsdatabas respektive kostnaderna för registerhållning och tillsyn.

Förslaget om en höjd ansökningsavgift påverkar inte de annonsdatabaser som redan är registrerade hos Konkurrensverket, utan endast de annonsdatabasföretag som vill ansöka om registrering av en ny annonsdatabas. Kostnaden att ansöka om en registrering i annonsdatabasregistret får dock även med den föreslagna höjningen fortfarande anses vara relativt låg. Förslaget bedöms därför inte påverka nya aktörers möjligheter att ta sig in på den svenska annonsdatabasmarknaden. Det får även förutsättas att annonsdatabasföretagen anpassar prissättningen av sina tjänster till upphandlande myndigheter och enheter respektive leverantörer utifrån gällande avgifter.

Även den föreslagna höjningen av den årliga registeravgiften får anses vara relativt låg. Det ligger dessutom också i annonsdatabasernas intresse att Konkurrensverkets tillsyn kan genomföras effektivt för att eventuella missförhållanden hos konkurrenterna ska kunna upptäckas. Annonssdatabasföretagen kan kompensera den höjda avgiften genom en justerad prissättning för de annonseringstjänster som tillhandahålls för upphandlande myndigheter och enheter samt för de sök- och bevakningstjänster som erbjuds leverantörerna på marknaden. Förslaget bedöms inte påverkas av företagens olika storlek eller ha någon påverkan på konkurrensförhållandena mellan företagen. Inget annonsdatabasföretag bedöms på grund av de aktuella förslagen behöva omvärdera sitt deltagande i marknaden.

10.4 Leverantörerna

Konsekvenserna av anpassningen till eForms

Det finns ett mycket stort antal leverantörer på den offentliga marknaden. Som framgår av avsnitt 4 är den nya genomförandeförordningen direkt tillämplig och konsekvenserna av de nationella anpassningar som behöver göras är oundvikliga. De aktuella anpassningarna bedöms dock endast få

mycket begränsade konsekvenser för potentiella leverantörer vid offentlig upphandling, eftersom det framför allt är annonsdatabasföretagen som har att göra nödvändiga justeringar i sina system till följd av den nya genomförandeförordningen. Många leverantörer har däremot avtal med annonsdatabasföretagen om sök- och bevakningstjänster och kostnaderna för detta skulle i viss mån kunna öka något om annonsdatabasföretagen väljer att vältra över kostnader för justeringarna på leverantörerna. Kostnaderna bedöms dock vara begränsade och av engångskaraktär, vilket innebär att eventuella ökade kostnader för leverantörerna bör vara begränsade.

Konsekvenserna av den nya uppgiftsskyldigheten

Förslaget om att annonser om upphandlingar ska innehålla fler uppgifter innebär att sök- och bevakningstjänster kommer att fungera bättre. Därmed ökar även möjligheterna för leverantörer att hitta intressanta affärer. Något fler uppgifter kan samtidigt komma att krävas i leverantörernas anbud. Förslagen bedöms dock inte medföra några större kostnader eller nya krav för de potentiella leverantörerna.

Konsekvenserna av höjda avgifter för registrerade annonsdatabaser

Det är endast annonsdatabasföretagen som påverkas direkt av de föreslagna höjda avgifterna. Eftersom många leverantörer har avtal med annonsdatabasföretagen om sök- och bevakningstjänster, skulle dock de ökade kostnaderna i viss mån kunna öka även för leverantörerna om annonsdatabasföretagen väljer att vältra över delar av höjningen på dessa. Eventuella ökade kostnader kommer dock i så fall att fördelas ut på alla berörda aktörer och bedöms därför vara mycket begränsade.

10.5 Övriga konsekvenser

För övriga intressenter innebär den nya uppgiftsskyldigheten flera fördelar. Den statistik som tillgängliggörs genom förslagen kan vara till gagn även för bl.a. forskare, journalister och studenter samt komma till nytta i den allmänna debatten om offentlig upphandling. En förbättrad statistik kan vidare leda till mer tillförlitliga uppgifter, och därmed förbättrad statistik om det civila samhällets deltagande i offentliga upphandlingar. Dessutom ökar allmänhetens möjlighet till insyn i den offentliga sektorn. Att uppgifternas kvalitet förbättras kan vidare bidra till förbättringar på upphandlingsområdet. Genom förslagen säkerställs även att Europeiska kommissionen får tillgång till tillförlitliga statistikuppgifter som samlas in från annonser i TED.

Den föreslagna uppgiftsskyldigheten medför främst indirekta miljömässiga och sociala konsekvenser genom själva upphandlingarna som genomförs. Eftersom det föreslås att sådana uppgifter ska vara obligatoriskt att ange i annonsen kommer det dock utifrån dessa uppgifter vara lättare att följa upp vilka effekter sådana krav får.

Förslaget om att uppgifter om samtliga anbudsgivare och anbudssökande ska anges i efterannonsen kan användas som underlag i Konkurrensverkets arbete med att identifiera otillåtna anbudssamarbeten. Vetenskapen om att uppgifter om alla anbudsgivare samlas in på nationell nivå kan även få en avskräckande effekt i sig gällande sådana otillåtna samarbeten (se avsnitt 6.5). Förslagen bedöms i övrigt inte ha någon betydelse för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet.

Förslagen i promemorian bedöms inte ha någon betydelse för offentlig service i olika delar av landet eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Förslagen bedöms inte heller medföra några effekter för sysselsättningen eller samhället i övrigt. Förslagen träffar vidare kvinnor och män på samma sätt och bedöms inte medföra några ekonomiska eller andra effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män.

För att berörda aktörer ska få del av information om de förslagna ändringarna bedöms det vara tillräckligt att myndigheterna publicerar informationen på sina webbplatser. Vid denna bedömning vägs det in att det finns en skyldighet att utforma annonsdatabaserna på ett sådant sätt som möjliggör för en upphandlande myndighet eller enhet att uppfylla sina skyldigheter vid offentliggörande av annonser. Upphandlande myndigheter och enheter kommer därför att, om inte tidigare på annat sätt, informeras om den nya uppgiftsskyldigheten vid framtagandet av annonser. Förslagen bedöms alltså inte medföra något behov av särskilda informationsinsatser.

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")

Kommissionens genomförandeförordning (EU)
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

Bilaga 2