

Avdelningen för strategisk styrning
Lena Forsmark
08-586 217 59
lena.forsmark@uhmynd.se

Konsekvensutredning beträffande ändringar av föreskrift (UFS 2020:1) om insamling av uppgifter för statistikändamål m.m.

1. Bakgrund

I och med lagen (2019:668) om upphandlingsstatistik och dess tillhörande förordning (2020:332) är Upphandlingsmyndigheten statistikmyndighet på upphandlingsområdet. I den egenskapen samlar Upphandlingsmyndigheten in uppgifter från och ur annonser om upphandling.

Den annonsbaserade statistikinsamlingen och dess regelverk är naturligtvis i sin tur knuten till regelverket för annonsering av offentliga upphandlingar, både på EU-nivå och nationell nivå. Närmare bestämt är det så att annonsregelverket styr vilka uppgifter som kan samlas in för statistikändamål. För att förstå regelverket kring statistikinsamlingen krävs alltså viss förståelse kring hur regelverket kring annonsering påverkar förutsättningarna för statistikinsamlingen.

Annonsering av offentliga upphandlingar med ett värde som överstiger de av EU beslutade tröskelvärdena ska alltid göras i webbversionen av EU:s officiella tidning; Tenders Electronic Daily (TED). Anledningen till det är att alla leverantörer inom EU ska behandlas likvärdigt och ha en chans att lämna anbud. Upphandlande myndigheter och enheter har alltså en skyldighet att se till att en annons om en upphandling som överstiger tröskelvärdena skickas digitalt till EU:s publikationsbyrå för

publicering i TED. Annonsen ska vara utformad på ett visst sätt i och med att EU:s standardformulär för annonsering alltid ska användas.

Alla de andra EU-länderna har någon form av statligt ägd eller kontrollerad annonsplats där offentliga upphandlingar annonseras även på nationell nivå. Sverige har dock i stället som enda land i EU valt att konkurrensutsätta marknaden för annonsering av offentliga upphandlingar. Sverige har alltså en privat marknad för annonsering av offentliga upphandlingar som ett antal företag verkar på. Företag som tillhandahåller annonsdatabaser och vill publicera annonser om offentliga upphandlingar i Sverige ska sedan 2020 vara registrerade via Konkurrensverket. För att få erhålla en registrering finns det ett antal krav som företagen i fråga måste uppfylla. Sedan 2020 har alla upphandlande myndigheter och enheter en skyldighet att annonsera alla upphandlingar via registrerade annonsdatabaser. De registrerade annonsdatabaserna har i sin tur vissa skyldigheter gentemot de upphandlande myndigheterna och enheterna, bland annat att se till att annonser under tröskelvärdena publiceras i TED och i annonsdatabasen. Vidare har de även en skyldighet att se till att vissa uppgifter om ur annonser skickas till Upphandlingsmyndigheten för statistikändamål.

Regelverket ger Upphandlingsmyndigheten mandat att meddela föreskrifter avseende insamlingen av uppgifter för statistikändamål och avseende driften av en nationell databas för upphandlingsstatistik. Sådana föreskrifter får meddelas först efter att Konkurrensverket beretts tillfälle att yttra sig. Insamlingen startade den 1 januari 2021 och året innan beslutade Upphandlingsmyndigheten två föreskrifter; föreskrift UFS 2020:1 om insamling av uppgifter för statistikändamål och UFS 2020:2 om upphandlings-ID. Eftersom föreskrifterna och tillhörande teknisk dokumentation innehöll tekniska regler notifierades utkasten via Kommerskollegium till EU-kommissionen i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster. Under samma år beslutades en mindre ändring av den förstnämnda föreskriften i och med UFS 2020:3 om ändring i föreskrift 2020:1 om uppgifter för statistikändamål.

2. Problem- och målformulering

Enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska förvaltningsmyndigheter under regeringen innan de utfärdar föreskrifter utreda konsekvenserna av dessa.

Den 25 oktober 2023 kommer EU:s nya standardformulär för annonsering, eForms, att bli obligatoriska att använda för alla medlemsstater vid annonsering av upphandlingar över tröskelvärdena. De nya standardformulären innebär en mängd förändringar beträffande annonsering av upphandlingar på EU-nivå, dels beträffande vilka uppgifter som ska anges i en annons, dels hur dessa rent tekniskt ska skickas till EU:s publikationsbyrå. Alla medlemsländer har möjlighet att göra vissa nationella anpassningar av eForms, till exempel vad gäller om vissa uppgifter ska vara

obligatoriska att ange i en annons eller inte. I skrivandes stund har det dock inte beslutats att sådana nationella anpassningar ska göras i Sverige.

Eftersom regelverket och de tekniska förutsättningarna för annonsering av upphandlingar inom EU ändras så måste Upphandlingsmyndigheten anpassa statistikinsamlingen för att kunna fortsätta att samla in uppgifter från sådana annonser. Anpassningen görs genom ändringar i Upphandlingsmyndighetens föreskrift UFS 2020:1 om insamling av uppgifter för statistikändamål och i den tekniska dokumentationen som i mer detalj beskriver hur insamlingen ska göras rent tekniskt. Därefter måste även den tekniska lösningen för informationsöverföringen anpassas i enlighet med de ändrade här föreslagna regler som beskriver hur informationen ska skickas. Att Upphandlingsmyndighetens regelverk och tekniska dokumentation måste anpassas till det förändrade regelverket på EU-nivå är alltså huvudanledningen till att ändringarna föreslås.

I samband med de nyss nämnda ofrånkomliga ändringarna föreslås även en del andra justeringar och tillägg göras i föreskrift UFS 2020:1, dess bilaga A och i den tekniska dokumentationen. Tanken är att samtliga ändringar kommer att notifieras till EU-kommissionen via Kommerskollegium. Vidare är tanken att det sedan beslutas att föreskrift 2020:1 och bilaga A beslutas i en ny föreskrift, så kallat omtryck, samtidigt med ändringarna i den tekniska dokumentationen. Till föreskrift 2020:1 finns ett tillämpningsstöd och annan teknisk stöddokumentation, som också kommer att revideras i samband med att ändringarna beslutas.

Det finns flera anledningar till de föreslagna ändringarna, utöver att vissa ändringar krävs på grund av eForms. Till exempel gör anpassningen till eForms i sin tur tiden mogen att utöka antalet insamlade annonsuppgifter för statistikändamål. En annan anledning till de föreslagna förändringarna är att den tid som de registrerade annonsdatabaserna behöver lagra uppgifter som ska skickas till statistikdatabasen behöver förlängas för att åstadkomma högre kvalitet på statistiken. Därutöver föreslås att det läggs till en bestämmelse om statistikdatabasens innehåll; att den förutom uppgifter ur annonser om upphandling även får innehålla andra uppgifter såsom överprövning av upphandlingar och inköpsvärden. Syftet med det sistnämnda tillägget är att underlätta inhämtandet av sådana statistikuppgifter. Vissa andra ändringar av den tekniska dokumentationen behöver göras för att komma till rätta med upptäckta felkällor i den statistik som samlas in idag. Det övergripande syftet med samtliga föreslagna ändringar är att ytterligare förbättra insamlingen av en objektiv, relevant, noggrann och jämförbar upphandlingsstatistik till fördel för det allmänna, medborgarna och näringslivet. De kostnader och andra eventuella nackdelar som är förenade med de ändringarna har ansetts nödvändiga och inte väga tyngre än intresset av en förbättrad upphandlingsstatistik.

eForms innehåller delvis nya begrepp att förhålla sig till vid annonseringen, vilket även statistikinsamlingen måste anpassas till. Upphandlingsförordningen (2016:1162) innehåller kompletterande och mer detaljerade bestämmelser om annonsering av upphandlingar enligt de svenska upphandlingslagarna. Av upphandlingsförordningen

följer bland annat att alla annonser eller meddelanden över tröskelvärdena ska skickas digitalt till Europeiska unionens publikationsbyrå och utformas på det sätt som anges i kommissionens genomförandeförordning. Vidare får en annons eller meddelande om upphandling inte publiceras i en registrerad annonsdatabas i Sverige innan annonsen har publicerats genom publikationsbyrån. Det bör observeras att även upphandlingsförordningen kommer att behöva ändras i samband med att eForms blir obligatoriskt att använda i Sverige. Som ett minimum lär hänvisningen till EU:s numera upphävda genomförandeförordning i 1 samt 5 §§ upphandlingsförordningen behöva ändras och i stället hänvisa till kommissionens nya genomförandeförordning¹. Det är av vikt även för förståelsen av 10 § upphandlingsförordningen, som bland annat anger att annonser som publiceras i en registrerad annonsdatabas ska utformas på samma sätt som den annonser som skickas till EU:s publikationskontor. Vilka övriga ändringar som kommer att göras av upphandlingsförordningen, och om de till exempel även avser annonsers innehåll under tröskelvärdena, är i skrivandes stund inte känt av Upphandlingsmyndigheten. Upphandlingsmyndigheten har därför fått förhålla sig till ett regelverk som ännu inte är beslutat vid framtagandet av förslag till ändrad föreskrift och tillhörande tekniska dokument.

Det bör också framhållas att de uppdateringar som sker vad gäller annonseringsregelverket genom det obligatoriska användandet av eForms inte omfattas av denna konsekvensutredning. Vad en annons ska innehålla beslutas, som framgått, av EU och på nationell nivå i lag eller i förordning. Denna konsekvensutredning handlar enbart om ändringar i Upphandlingsmyndighetens statistikinsamling, som delvis är en följd av införandet av eForms och som är knuten till lagen om upphandlingsstatistik och dess tillhörande förordning.

3. Rättsliga förutsättningar

3.1 Bemyndigande

Upphandlingsmyndighetens föreskrifter utfärdas med stöd av bemyndigande från regeringen i 12 § lagen om upphandlingsstatistik samt 1,10 och 11 §§ förordningen till lagen om upphandlingsstatistik.

3.2 Sveriges skyldigheter gentemot EU

Det kan finnas anledning att erinra om att det före tillkomsten av regleringen om upphandlingsstatistik 2019-2020 saknades nationella regler som innebar en skyldighet för någon att lämna uppgifter om upphandlingar till det offentliga för statistikändamål. Däremot fanns det, och finns alltjämt, en skyldighet för Sverige att lämna vissa statistikuppgifter till EU då det gäller upphandlingar över tillämpliga

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)

tröskelvärden.² Upphandlingsmyndighetens föreskrifter om myndighetens statistikdatabas är således både ett led i att uppfylla Sveriges skyldigheter gentemot EU och till att genomföra lagen om upphandlingsstatistik.

De föreslagna ändringarna bedöms inte gå utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU när det gäller upphandlingar över tröskelvärdena. De nu föreslagna ändringarna är vidare i linje med både relevanta förordningar och direktiv inom EU, och inte minst vad gäller det gemensamma intresset av en jämförbar och relevant statistik. Däremot kommer de skyldigheter som följer av ändringarna av föreskrifterna och som avser upphandlingar under tröskelvärdena att gå utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU. Detta eftersom det inte finns några EU-rättsliga krav på exempelvis vad en annons ska innehålla när det gäller upphandlingar under tröskelvärdena (om den inte publiceras i TED). Både riksdag och regering har dock genom det nya regelverket om upphandlingsstatistik och ändringar i upphandlingslagarna samt upphandlingsförordningen emellertid bedömt att fördelarna av en sådan insamling överväger den eventuellt ökade bördan för registrerade annonsdatabaser samt upphandlande myndigheter och enheter. Det finns ingen anledning att nu göra någon annan bedömning i och med denna föreslagna, och i sammanhanget begränsade, revidering.

3.3 Omtryck i stället för ändringsföreskrift

Ändringarna i föreskrift UFS 2020:1 föreslås ske genom ett så kallat omtryck. Detta innebär att föreskrift UFS 2020:1 upphör att gälla och att en ny föreskrift beslutas. Fördelen med ett omtryck är att alla ändringar, inklusive tidigare ändringar, då samlas i en och samma föreskrift. Som tidigare nämnts har 5 § i föreskrift 2020:1 tidigare ändrats i och med föreskrift UFS 2020:3. Ett annat alternativ hade alltså varit att meddela de nu föreslagna ändringarna genom ytterligare en ändringsföreskrift samt genom en publicering av en så kallad konsoliderad version av UFS 2020:1 där alla ändringar finns införda. En ändringsföreskrift i kombination med en konsoliderad version har dock nackdelen att den konsoliderade versionen alltid måste kontrolleras gentemot den ursprungliga föreskriften och ändringsföreskrifterna eftersom den konsoliderade versionen inte är juridiskt bindande. Genom att göra ett omtryck undviks alltså att användarna måste förhålla sig till en huvudföreskrift, två eller fler ändringsföreskrifter och en konsoliderad version av huvudföreskriften; allt samlas i stället i en och samma juridiskt bindande föreskrift. I detta sammanhang har det särskilt beaktats att föreskrifterna och den tekniska dokumentationen huvudsakligen ska tillämpas i samband med digital överföring av information, vilket innebär att den ska förstås av personer som har teknisk kompetens och inte nödvändigtvis juridisk sådan. För att förenkla för användarna av föreskriften har det därför ansetts som mest lämpligt att ändra föreskriften genom ett omtryck av UFS 2020:1.

² Se t.ex. art 85, Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU

4. Överväganden kring de föreslagna ändringarna

I detta avsnitt beskrivs översiktligt de föreslagna ändringarna, inklusive en motivering till varför de föreslås. En tabell med en kortfattad redogörelse för samtliga föreslagna ändringar finns som bilaga till denna konsekvensutredning. De ekonomiska och andra konsekvenser som följer av förslagen för olika aktörer, inklusive jämförelse med det så kallade nollalternativet (att inga ändringar görs) och alternativa lösningar, redogörs för i separata avsnitt.

Som redan framgått avser de föreslagna ändringarna bestämmelser i UFS 2020:1 och i synnerhet bilaga A samt den tillhörande tekniska dokumentationen. Bilaga A räknar upp vilka uppgifter som ska skickas till Upphandlingsmyndigheten och där anges även uppgifternas så kallade affärsterm, Business Term (BT), enligt eForms.

Vikten av att uppgifterna skickas på exakt det sätt som anges gäller särskilt själva överföringen, som är helt digital. Det är därför nödvändigt med teknisk dokumentation som beskriver hur det ska gå till. Många ändringar som nu föreslås avser därför den tekniska dokumentationen som beskriver hur information ska skickas från de registrerade annonsdatabaserna till Upphandlingsmyndigheten. De tekniska dokumenten är enbart avsedda att läsas av personer som är involverade i den digitala processen att föra över uppgifter ur annonser till Upphandlingsmyndigheten. Ändringar i den tekniska dokumentationen påverkar alltså inte nödvändigtvis föreskrifterna i sig även om den tekniska dokumentationen kan sägas verkställa de regler som föreskrifterna anger.

4.1 Utökat krav på lagring

Enligt 8 § UFS 2020:1 ska den som driver en registrerad annonsdatabas ha en funktion som säkerställer lagring av de uppgifter som ska lämnas till statistikmyndigheten. Vidare sägs att efter att mottagningsbekräftelse erhållits från statistikmyndigheten ska uppgifterna lagras i minst 30 dagar till. Upphandlingsmyndigheten samlar i dagsläget in uppgifter om cirka 22 000 upphandlingar per år. Inflödet av uppgifter är dock inte jämnt fördelat över året. Många lärdomar om insamlingen har kunnat dras under den tid som insamlingen pågått. En av dessa lärdomar är att den lagringstid om 30 dagar som regleras i 8 § är alldeles för kort tid för att kunna säkra upp att de uppgifter som samlas in är korrekta. Särskilt gäller det om det skulle uppstå större tekniska problem hos annonsdatabasen eller Upphandlingsmyndigheten och som avser en stor mängd information; då skulle det i princip vara omöjligt att kontrollera och korrigera inkomna uppgifter i efterhand. Upphandlingsmyndigheten har sammantaget landat i bedömningen att 365 dagar är en lämplig tid. Genom den föreslagna utökningen av lagringstid säkras statistikens kvalitet, utan att bli alltför betungande för annonsdatabaserna. Upphandlingsmyndigheten kommer utveckla de överväganden och alternativ som gjorts vad gäller lagringstiden i avsnitten som handlar om nollalternativet, alternativa lösningar samt konsekvenser.

4.2 Ny bestämmelse om statistikdatabasens övriga innehåll

Enligt 4 § andra stycket lagen om upphandlingsstatistik ska den nationella databasen för statistik på upphandlingsområdet innehålla uppgifter från och om annonser om upphandling. Det anges också att statistikdatabasen även får innehålla andra uppgifter om upphandling som behövs för att ta fram statistik. Enligt 10 § första stycket 1 upphandlingsförordningen får Upphandlingsmyndigheten bland annat meddela föreskrifter om statistikdatabasens innehåll. För närvarande finns det inga bestämmelser som rör statistikdatabasens innehåll utöver att den får innehålla uppgifter från och ur annonser om upphandling.

Uppgifter från annonser ger en bra bild om annonserade upphandlingar och om upphandlingsföremålet, vem som köper och av vem, samt tillhörande uppgifter. Avsikten med statistikdatabasen har dock hela tiden varit att bygga ut den efterhand och även inkludera andra typer av uppgifter. Upphandlingsmyndigheten har därför inlett ett samarbete med Domstolsverket, som har tillgång till uppgifter om överprövningsmål. Domstolsverket påpekade dock redan från början att Upphandlingsmyndighetens föreskrifter inte innehåller någonting om insamling av sådana uppgifter. Enligt Domstolsverket skulle en sådan skrivning i föreskrifterna underlätta samarbetet. Som nämnts ovan får Upphandlingsmyndighetens statistikdatabas innehålla andra uppgifter som behövs för att ta fram statistik. Därför föreslås det införas en upplysningsbestämmelse i föreskriften om statistikinsamlingen om att statistikdatabasen även får innehålla uppgifter om överprövning av upphandling.

Framledes har Upphandlingsmyndigheten som förhoppning att börja samla in uppgifter om inköpsvärden. Statistik om inköpsvärden ger information om fakturerade värden, de är alltså mer exakta än de uppskattade värden som anges i annonser. Inköpsvärden har därför ett mycket stort statistiskt värde för att kunna kartlägga den offentliga affären. På samma sätt som uppgifter om överprövning har dock Upphandlingsmyndigheten inte något mandat att ålägga offentliga organisationer, särskilt inte sådana som omfattas av den kommunala självstyrelsen, att lämna uppgifter om inköpsvärden till Upphandlingsmyndigheten. Däremot finns det inget hinder att samla in sådana uppgifter på frivillig väg. Det är därför lämpligt att inkludera inköpsvärden i den upplysningsbestämmelse som föreslås ovan.

Upplysningsbestämmelsen föreslås vidare utformas på sådant sätt att den inte är uttömmande.

4.3 Nya uppgifter som läggs till för statistikändamål

Allmänt

De uppgifter som Upphandlingsmyndigheten i dagsläget samlar in för statistikändamål är en begränsad mängd av de uppgifter som hade kunnat vara möjliga att samla in ur annonser om upphandling. Det finns flera anledningar till den ordningen. När statistikinsamlingen startades var det under stor tidspress. Tidsrymden mellan att lagen om upphandlingsstatistik beslutades och statistikinsamlingen skulle starta var

utmanande för att kunna bygga upp ett regelverk och bygga ett digitalt insamlings-system tillsammans med de registrerade annonsdatabaserna. Dessutom var inte eForms specifikationer, som statistikinsamlingen baseras på, helt klara. Därför har det endast varit en mindre mängd av de allra nödvändigaste uppgifterna som samlats in. I och med att eForms blir obligatoriskt att använda för alla annonser över tröskelvärdena under hösten 2023 och statistikinsamlingen pågått under en tid är tiden nu mogen att utöka statistikinsamlingen något. Fortfarande är det alltjämt en begränsad mängd uppgifter som föreslås läggas till och av olika anledningar; gemensamt är dock att uppgifterna är obligatoriska att ange i en annons och/eller är av intresse för en bredare krets av intressenter. Vissa av uppgifterna läggs också till på grund av ändrad terminologi och utökade fält i eForms.

Upphandlingsföremålet; mängd och enhet

Uppgifter om upphandlingsföremålet, det vill säga vad som ska köpas in, är av centralt intresse ur statistikhänseende. Genom införandet av eForms läggs nya affärstermer till kring just upphandlingsföremålet. Motsvarande uppgifter föreslås därför läggas till i statistikinsamlingen. Det rör sig om uppgift om mängd och enhet (BT-25 respektive BT-625).

Tillgänglighet

I 9 kap. 2 § första stycket lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), som genomför EU-lagstiftning, anges bland annat att när det som anskaffats ska användas av fysiska personer ska de tekniska specifikationerna bestämmas med beaktande av samtliga användares behov, däribland tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning. Uppgifter om tillgänglighet vid offentliga inköp är alltså av central betydelse. Genom eForms görs det möjligt att ange i en annons om krav på tillgänglighet ställs. Av 14 § punkt 16 b upphandlingsförordningen framgår det redan att det i vissa annonser under tröskelvärdena ska anges om det ställs sociala krav, där bland annat krav på tillgänglighet ingår. Över tröskelvärdena har det inte tidigare varit möjligt att i strukturerat format ange om tillgänglighetskrav ställs i en upphandlings-annons. De uppgifter om tillgänglighetskrav som samlats in under tröskelvärdena har bland annat därför varit av begränsat statistiskt värde, ofta har dessutom sådana uppgifter utelämnats i sådana annonser. Detta borde dock ändras i samband med att uppgiften görs möjlig att ange även över tröskelvärdena. Uppgifter om huruvida krav på tillgänglighet ställs i en upphandling, inklusive hur, är av stort intresse ur statistikhänseende. Genom sådan statistik kan det undersökas huruvida lagkraven följs och på vilket sätt. Att sådana krav ställs är naturligtvis av särskilt intresse för de som har behov av tillgängliga, universellt utformade lösningar. Av ovan angivna anledningar föreslås det därför läggas till två nya affärstermer som rör tillgänglighet; BT-754 Tillgänglighet och BT-755 Motivering av tillgänglighet. Detta gör det möjligt för myndigheten att ta emot den informationen när den anges i annonser.

Del av en upphandlande organisation

Uppgift om vem det är som köper in är av stort statistiskt intresse. Genom att möjliggöra rapportering av BT-16 blir det möjligt att mer exakt ange namn på den del av en organisation som köper in. Till exempel kan det då inte bara anges vilken

kommun som köper in, utan också vilken kommunal förvaltning som gör det. Detta väntas framför allt bidra till bättre kvalitet på uppgifter om den upphandlande organisationen.

Kriterier för miljömässigt hållbar upphandling

Enligt 4 kap. 3 § LOU bör en upphandlande myndighet beakta bland annat miljöhänsyn vid offentlig upphandling, om upphandlingens art motiverar det. I samband med det obligatoriska införandet av eForms kan man i annonser ange om miljömässiga kriterier används i en upphandling över tröskelvärdena. Om miljömässiga krav eller villkor ställs i en upphandling ska det även anges i vissa annonser under tröskelvärdena enligt 14 § punkt 16 a upphandlingsförordningen. Mot den bakgrunden och med tanke på att miljöhänsyn vid inköp är något som är ständigt och ökande aktuellt är det även av stort statistiskt värde att samla in uppgifter som rör sådana krav eller villkor. Kriterier för miljömässigt hållbar upphandling föreslås därför samlas in genom BT-805.

4.4 Anpassningar i schemaguiden och tillägg på grund av eForms

I och med eForms görs en hel del revideringar dels av specifikationen för interoperabilitet avseende meddelanderapportering och dels av den tekniska dokumentation som heter Annex1-Notice. En stor förändring som görs av den sistnämnda tekniska dokumentationen är att de tre tidigare schemaguiderna samlas till en och samma. Avsikten är att förenkla för annonsdatabaserna genom att samla den information som behövs för informationsöverföringen på ett mer ändamålsenligt sätt än tidigare.

EU-kommissionen har med anledning av införandet av eForms gjort större uppdateringar av sin specifikation för användning av eForms-schemaguiden. Detta innebär att vissa anpassningar behöver göras även i den tekniska filformat som Upphandlingsmyndigheten använder. Utan sådana anpassningar kommer Upphandlingsmyndigheten inte ha möjlighet att ta emot uppgifter från upphandlingar över tröskelvärdena. Sådana anpassningar är alltså en nödvändig följd av de uppdateringar som görs med anledning av eForms.

De affärstermer, BT:s, som behöver läggas till för att hantera uppdaterade eForms-scheman är flera till antalet och är nödvändiga att samla in för att kunna ta emot information som rör delar eller grupper av anbudsområden och för att hantera ändringar som rör rapportering av resultat. Flera nya termer behövs också för att kunna hantera olika varianter på angivelse av värde. En del affärstermer är vidare obligatoriska att ange i eForms och måste därför ingå i rapporteringen. De affärstermer som föreslås läggas till av ovan nämnda anledningar är BT-156 Högsta värde för en grupp av ramavtal, BT-157 Högsta värde för ett ramavtal inom en grupp, BT-05 Avsändningsdatum för meddelandet, BT-702 Officiellt språk för meddelandet, BT-271 Högsta värde för ett ramavtal, BT-1118 Meddelande om ungefärligt värde i ramavtal, BT-1561 Nytt beräknat värde för ett ramavtal inom en grupp, BT-709 Nytt beräknat högsta värde för ett ramavtal, BT-660 Nytt beräknat värde för ett ramavtal och BT-3202 Identifierare: Vinnande anbud för kontraktet.

4.5 Anpassningar för hantering av meta-data

Vid den insamling som görs samlas även så kallad meta-data in. Meta-data kännetecknas av att den utgör uppgifter som åtföljer en annons, men som inte nödvändigtvis återfinns i den publicerade annonsen. Det är alltså fråga om information som följer med en annons. De flesta uppgifter som Upphandlingsmyndigheten samlar in publiceras i en annons. Det finns dock vissa nödvändiga undantag för att statistikinsamlingen ska kunna fungera. Det handlar framför allt om så kallade interna identifierare som behövs för att identifiera meddelanden och upphandlingar men även för att sammanlänka olika komponenter i meddelandet. Till exempel ska varje annons om upphandling i Sverige innehålla ett så kallat upphandlings-ID. Ett upphandlings-ID är enligt 6 § tredje punkten förordning om upphandlingsstatistik ett identifikationsnummer för upphandlingen som är unikt i förhållande till samtliga registrerade annonsdatabaser. Upphandlings-ID är ett exempel på så kallad meta-data. Alla affärstermer som skapats av Upphandlingsmyndigheten för statistikinsamlingens räkning kännetecknas av att de alltid innehåller bokstavskombinationen "UHM". Därutöver finns ytterligare interna identifierare i eForms som säkerställer att olika komponenter i meddelandet kan sammanlänkas. Ett exempel på det är identifierare för ett anbudsområde i olika delar av meddelandet.

För att statistikinsamlingen ska fungera fortsättningsvis så krävs att vissa identifierare från eForms läggs till. Därutöver behövs ett antal nya UHM-specifika uppgifter. Det senare gäller uppgifter om BT-UHM-3 Rapporterad annonsidentifierare, BT-UHM-4 Version av den rapporterade annonsen, BT-UHM-5 Identifierare: Registrerad annonsdatabas samt BT-UHM-6 Identifierare: UBL-anpassning.

4.6 Rapportering av NUTS-kod

NUTS står för "Nomenclature and Units for Territorial Statistics" och används för att visa vilken region en upphandling genomförs. De två första bokstäverna i en NUTS-kod är en landskod som visar vilket land som upphandlingen genomförs. Därutöver finns 1, 2 och 3 NUTS-nivåer som indikerar geografisk region. NUTS är ett värde som ska anges både i annonser som skickas till EU:s publikationsbyrå och i annonser under tröskelvärdena som publiceras via en registrerad annonsdatabas i enlighet med 14 § punkt 8 upphandlingsförordningen. NUTS är även en uppgift som redan ska rapporteras till Upphandlingsmyndigheten och som ska anges som BT-5071 i enlighet med bilaga A till UFS 2020:1.

Användningen av kvalificeringskoder för NUTS-kod behöver förtydligas eftersom felaktigheter uppstått vid inrapporteringen. Förtydligandet i schemaguiden Annex1-Notice avser att attributvärde NUTS3 ska anges oavsett vilken NUTS-nivå som rapporteras i enlighet med eForms specifikationer. Ändringen är avsedd att förenkla hanteringen för de registrerade annonsdatabaserna och Upphandlingsmyndigheten.

4.7 Kontrollsiffran i CPV-koden ska inte användas

Ett problem som uppstått vid statistikinsamlingen är inrapporteringen av så kallade CPV-koder. CPV står för "Common Procurement Vocabulary" och är ett klassificeringssystem för offentlig upphandling som syftar till att standardisera den terminologi som används av upphandlande organisationerna för att beskriva föremålet för en upphandling. Koderna är också ett viktigt stöd för att leverantörer och upphandlande organisationer ska kunna hitta rätt upphandlingar. Ur statistiskt hänseende kan inte nog betonas att det är oerhört viktigt att uppgifter anges på samma sätt för att möjliggöra statistik av bra kvalitet. Det har dock uppstått ett rapporteringsproblem rörande CPV-koder eftersom den sista siffran i en CPV-kod alltid är en kontrollsiffra, som alltså egentligen saknar betydelse. Annonssdatabaserna har redan i samband med statistikinsamlingens start undrat om kontrollsiffran ändå bör anges. Vissa annonsdatabaser har rapporterat in CPV-koder med kontrollsiffran, medan andra inte gjort det. I dialog med annonsdatabaserna har Upphandlingsmyndigheten förtydligat att kontrollsiffran i CPV-koden inte behöver anges. Detta har sedan annonsdatabaserna rättat sig efter. Därför föreslås nu att det i Annex1-Notice, som i detalj beskriver informationsöverföringen, uppdateras på så sätt att det uttryckligen anges att kontrollsiffran i en CPV-kod inte behöver anges.

4.8 Ändringar via formulär F14 tas bort

Ändringar av annonser rapporteras genom att skicka in en ny uppdaterad version av en annons. När ändringar sker i en annons över tröskelvärdena finns inom EU ett särskilt ändringsformulär, F14, som kan användas. Under en övergångsperiod fram till dess att eForms införs i Sverige har Upphandlingsmyndigheten erbjudit möjligheten att rapportera ändringar även via F14. Denna möjlighet har dock inte nyttjats av de registrerade annonsdatabaserna och föreslås därför nu avvecklas. Den lösningen har alltså valts genom dialog med annonsdatabaserna. Ändringen görs i specifikationen för interoperabilitet avseende meddelanderapportering.

4.9 Felaktiga länkar till kodlistor tas bort

I schemaguiderna, det till säga en del av den tekniska information som närmare beskriver hur uppgifter ur och från annonser ska skickas till Upphandlingsmyndigheten, hänvisas till kodlistor som skapats och förvaltas av EU:s publikationskontor. Ändringar av EU:s webbplatser har inneburit att länkarna i Upphandlingsmyndighetens schemaguides inte längre fungerar. Genom att ta bort dessa länkar i Annex1-Notices kodlistor och i stället bara ange namnet på den EU-kodlista som ska användas av annonsdatabaserna säkerställs att dokumentationen inte hänvisar till länkar som inte fungerar. Dessutom säkerställs att rätt kodlista alltid används.

Det bör i det här sammanhanget noteras att i och med att Upphandlingsmyndigheten löpande för en dialog med annonsdatabaserna så har problemet med felaktiga länkar redan uppmärksamats och åtgärdats. I dagsläget är alltså annonsdatabaserna medvetna om att länkarna inte fungerar och har rättat sig efter detta. Den föreslagna

lösningen skulle därmed innebära att den nu gällande ordningen också framgår tydligt av den tekniska dokumentationen.

4.10 Uppgifter som behöver ny placering i rapporteringsformatet

En följdändring av att eForms genomförs är att vissa UHM-specifika uppgifter behöver få en ny placering i rapporteringsformatet. Det gäller uppgift om annonsens publiceringsdatum samt uppgift om identifierare för UBL-anpassning av rapporteringsformatet (BT-UHM-2 och cbc:CustomizationID).

5. Berörda företag och organisationer

De som berörs av de föreslagna ändringarna i föreskrifterna och den tekniska dokumentationen är primärt de företag som driver registrerade annonsdatabaser och som genom det bakomliggande regelverket och föreskrifterna åläggs att lämna uppgifter till Upphandlingsmyndigheten. Andra branscher bedöms inte beröras alls av ändringarna.

Sedan insamlingen av upphandlingsstatistik från de registrerade annonsdatabaserna startade har det ägt rum en del förändringar i branschen i form av uppköp och nystartade aktörer. De flesta av de företag som tillhandahåller registrerade annonsdatabaser är dock alltjämt små och medelstora företag. De företag som för närvarande är registrerade är Antirio AB (e-Avrop), Antirio Systems AB (KommersAnnon.se), Merzell Commerce AB (Merzell Annon.databas), Konstpool AB (Konstpool), Merzell CTM AB (CTM) och AreaChica AB (AreaChica Annon.databas)³. Merzell Commerce AB är ett medelstort företag med under 250 anställda, medan resterande är mindre företag med under 50 anställda. Konstpool är minst baserat på antal anställda. Konstpool skiljer också ut sig genom att vara ett företag som enbart fokuserar på att tillhandahålla tjänster för annonsering av upphandlingar under tröskelvärdena som rör konst; under 2022 annonserade Konstpool 19 sådana upphandlingar. AreaChica har relativt nyligen registrerats som annonsdatabas och har inte skickat uppgifter för statistikändamål till Upphandlingsmyndigheten. Eftersom de föreslagna ändringarna huvudsakligen görs för att möjliggöra omställningen till eForms vid publicering via EU:s publikationsbyrå, kommer sannolikt Konstpool att påverkas mest av de föreslagna ändringarna eftersom det företaget enbart erbjuder tjänster för annonsering av upphandlingar under tröskelvärdena men ändå behöver genomföra förändringarna med anledning av eForms.

De ändrade föreskrifterna och tekniska dokumenten kommer således medföra behov av vissa uppdateringar av de registrerade annonsdatabasernas system. Dessa uppdateringar hade dock ändå i viss mån varit nödvändiga att genomföra för annonsdatabaserna, dels för att kunna fortsätta skicka annonser till EU:s publikationsbyrå och dels för att kunna fortsätta att skicka uppgifter för statistikändamål till Upphandlingsmyndigheten. I det här sammanhanget bör det

³ [Annon.databasregistret | Konkurrensverket](#)

noteras att det i 6 – 7 §§ lagen om upphandlingsstatistik ställs krav på registrerade annonsdatabaser att möjliggöra för upphandlande organisationer att kunna uppfylla de skyldigheter kring annonsering som ställs på EU-nivå. Vidare ställs det i 8 § samma lag krav på registrerade annonsdatabaser att lämna obearbetade uppgifter från och om annonser om upphandling till statistikmyndigheten. Uppdateringarna är alltså framför allt nödvändiga för att de registrerade annonsdatabaserna ska kunna fortsätta leva upp till dessa lagkrav.

Vare sig upphandlande myndigheter och enheter eller leverantörer som lämnat anbud, eller som har ett intresse av att göra det, berörs av de ändringar som nu föreslås. Däremot kommer upphandlande organisationer att påverkas av själva införandet av eForms vid annonsering av offentliga upphandlingar. Detta berör dock inte de här föreslagna ändringarna i Upphandlingsmyndighetens regelverk och statistikinsamling och faller därför utanför denna konsekvensutredning.

I och med att föreskriften föreslås utökas med en bestämmelse om insamling av uppgifter om överprövning och inköpsvärden, det vill säga beträffande statistikdatabasens innehåll, kommer även Domstolsverket och upphandlande organisationer att beröras. Denna bestämmelse föreslås dock enbart införas i föreskriften som en allmän upplysning och innehåller inga handlingsdirigerande regler för de nyss nämnda aktörerna. Det bör i det här sammanhanget uppmärksammas att Upphandlingsmyndigheten har bemyndigande att meddela föreskrifter om statistikdatabasens innehåll men inte att meddela handlingsdirigerande föreskrifter för andra aktörer än registrerade annonsdatabaser.

Även verksamheterna hos Upphandlingsmyndigheten och i ytterst begränsad mån Konkurrensverket kommer att påverkas av de nu föreslagna revideringarna. Konkurrensverkets registreringsverksamhet och tillsynsverksamhet berörs indirekt i så mån att myndigheten behöver ta del av förändringarna inom ramen för dessa verksamheter. I övrigt borde inte förändringarna påverka Konkurrensverkets verksamhet.

Förhoppningen är att den föreslagna revideringen kommer att ytterligare underlätta för regeringen och andra politiska beslutsfattare, liksom forskare, media och allmänheten i och med att det övergripande syftet är att förbättra upphandlingsstatistiken.

6. Nollalternativet

Nollalternativet innebär att Upphandlingsmyndigheten inte gör någonting i förhållande till dagens situation. I sådana fall skulle Upphandlingsmyndigheten sakna tekniska möjligheter att ta emot uppgifter ur annonser över tröskelvärdena, där eForms från och med den 25 oktober 2023 kommer att bli obligatoriskt att använda. Då skulle det helt enkelt inte finnas någon statlig annonsbaserad statistik beträffande upphandlingar över tröskelvärdena. Om inte nya uppgifter, så kallade business terms (BT), läggs till kommer det till exempel bli svårt att beräkna en upphandlings värde

och i förlängningen att beräkna det totala värdet av den annonserade offentliga upphandlingen i Sverige. Anledningen till detta är att eForms bland annat innehåller nya sätt att ange en upphandlings värde på. Dessutom skulle sannolikt statistikens relevans minska, på både kort och lång sikt, om inte insamlingen fylls på med fler uppgifter. I det här sammanhanget bör det framhållas att Upphandlingsmyndigheten inte samlar in annonser om upphandlingar; Upphandlingsmyndigheten samlar in en begränsad mängd uppgifter från och ur sådana annonser. Det är således bara en ytterst begränsad mängd uppgifter som samlas in, vilket alltså nu är tänkt att utökas och justeras något. Det bör därför också framhållas att det beträffande vissa föreslagna ändringar egentligen inte existerar något nollalternativ i praktiken; eftersom annonseringen ändras på EU-nivå hade det oavsett varit nödvändigt med vissa justeringar av insamlingen av uppgifter från annonser.

Om inte ändringen vad gäller den tid som annonsdatabaserna behöver spara uppgifter för statistikändamål görs skulle annonsdatabaserna, liksom idag, inte vara tvingande att spara sådana uppgifter från och ur annonser under längre tid än 30 dagar. Så är alltså fallet i dagsläget. Statistikinsamlingen har genomgående präglats av att det då och då uppstått sådana felkällor som gjort det nödvändigt för annonsdatabaserna att skicka om informationen. Ibland har informationen fått skickas flera gånger och upp till ett halvår i efterhand. Över 100 olika ärenden har initierats och sammanlagt har över 100 000 unika fel har upptäckts sedan insamlingen startade. Olika felkällor har alltså varit relativt vanligt förekommande under hela den tid som uppgifter samlats in. Även om Upphandlingsmyndigheten är tacksam över annonsdatabasernas samarbetsvilja är det otillfredsställande och ohållbart i längden att bara förlita sig till annonsdatabaserna frivilligt ska lagra uppgifter för säkerhets skull. För statistikens fortsatta kvalitet är det således högst nödvändigt att kraven vad gäller samtliga annonsdatabasers lagringskvalitet justeras för att bättre återspegla de behov som finns vad gäller att kunna kontrollera att uppgifterna är korrekta. En annan ordning skulle drabba statistikens kvalitet, både på kort och lång sikt.

Om inte ändringar av den tekniska dokumentationen görs skulle Upphandlingsmyndigheten sakna möjlighet att genom instruktioner korrigera och förtydliga de felaktigheter som upptäckts, vilket i sin tur skulle innebära risk för felaktiga, missvisande eller helt uteblivna uppgifter. Statistikinsamlingen skulle då fortsatt bli beroende av att annonsdatabaserna i efterhand rättar till felaktiga uppgifter på frivillig väg.

Om det inte läggs till en upplysningsbestämmelse om att statistikdatabasen även får innehålla uppgifter om överprövningar och inköpsvärden kan det förmodligen bli svårt att hämta in sådana uppgifter.

Sammantaget bedöms statistikinsamlingen inte kunna fungera på ett tillräckligt tillförlitligt sätt, i vissa delar inte ens över huvud taget, om föreskriften och den tekniska dokumentationen fortsätter att se ut som den gör idag.

7. Alternativa lösningar

Som alternativ till föreslagna lösningar hade Upphandlingsmyndigheten kunnat bygga upp ett helt nytt system för insamling, som inte baseras på eForms och som då inte kräver lika regelbundna anpassningar. Det har dock redan från insamlingens början funnits klara önskemål från de registrerade annonsdatabaserna att i möjligaste mån anpassa insamlingen till EU:s standardformulär eftersom ett parallellt system för insamling kräver en egen IT-arkitektur som skulle vara onödigt kostnadsdrivande utan att ha tydliga konkurrensfördelar. Dessutom är vägvalet att basera insamlingen på standardformulären och eForms redan gjort under 2019 och 2020, varför en omställning i dagsläget till ett helt nytt system hade varit ännu mer kostnadsdrivande och komplext. Detta hade varit till klar nackdel både för Upphandlingsmyndighetens statistikinsamling och de registrerade annonsdatabaserna.

Det bör även vad gäller alternativa lösningar framhållas att oavsett vilken lösning som hade valts i stället så hade det ändå varit nödvändigt med en uppdatering av systemet för insamling av uppgifter från och ur annonser om upphandling. Detta eftersom eForms är helt styrande vad gäller annonsers utformning över tröskelvärdena.

Vad gäller utökningen av antalet uppgifter finns visserligen många alternativa vägar genom att samla in färre, fler eller andra uppgifter. De vägval som gjorts i dessa delar baseras på uppgifternas statistiska värde; att det ska röra sig om centrala, relevanta och efterfrågade uppgifter om upphandlingar och som i hög grad ytterst ska bidra till att klarlägga hur skattemedel används. De uppgifter som valts behöver också vara beständiga över tid, det vill säga inte vara sådana uppgifter som ofta ändras av EU:s publikationskontor. Uppgifterna behöver dessutom som regel vara obligatoriska att ange i en annons; frivilliga uppgifter har ett lägre värde ur statistiksynpunkt.

Vad gäller alternativa lösningar kring frågan om lämplig lagringstid hos de registrerade annonsdatabaserna har detta varit föremål för interna diskussioner under hela tiden statistikinsamlingen pågått. Det var nämligen svårt att på förhand, alltså innan systemet var uppbyggt och i funktion, veta hur stort behovet av lagring av uppgifter var. Den nu gällande ordningen om lagring i 30 dagar ska därför ses mot den bakgrunden; att det var fråga om en ren uppskattning av ett tänkt lagringsbehov. Det stod dock ganska tidigt klart att en lagringstid om 30 dagar var alldeles för kort, vilket som redan redogjorts för ovan under avsnittet om nollalternativet inte minst visade sig tydligt när insamlingen särskilt inledningsvis präglades av felkällor. Den enda anledningen till att statistik av god kvalitet ändå kunnat samlas in hitintills har alltså varit att annonsdatabaserna har lagrat uppgifter frivilligt. Frågan är dessutom inte om ett större tekniskt avbrott eller andra tekniska problem kommer inträffa, utan när. Med tanke på att informationsöverföringen från alla registrerade annonsdatabaser görs oregelbundet och har olika storlek, så är det i princip omöjligt för Upphandlingsmyndigheten att anpassa tillgängliga resurser för att kunna kontrollera korrektheten i alla inkomna uppgifterna inom 30 dagar – särskilt för en myndighet av Upphandlingsmyndigheten blygsamma storlek. För att det ska vara meningsfullt att kontrollera

felkällor krävs dessutom datamängder av viss storlek, vilket gör att kontrollen även av den anledningen ibland behöver avvakta. Visserligen skulle en utökad lagringstid om mindre än 365 dagar, men mer än 30, vara en förbättring jämfört med idag. Det bör dock understrykas att Upphandlingsmyndigheten genomgående har sammanställt statistik på årsbasis, vilket är den huvudsakliga anledningen till den föreslagna tiden om 365 dagar. En annan anledning är att de kostnadsmässiga och tekniska möjligheterna att lagra uppgifter har förbättrats sedan statistikinsamlingen startade. Ytterligare en anledning till den föreslagna lagringstiden är att det samtidigt föreslås att statistiksamlingen, enligt plan, ska utökas vad gäller antalet insamlade uppgifter. Med tanke på att insamlingen är tänkt att utökas ännu mer i framtiden så kommer alltså antalet uppgifter som kan utgöra felkällor och som behöver kontrolleras stadigt att öka. Samtliga dessa anledningar, tillsammans med det övergripande intresset av en statistik av hög kvalitet utan att i onödan slösa på statens resurser, har resulterat i den föreslagna tiden om 365 dagar.

Enligt Upphandlingsmyndigheten saknas alternativa lösningar vad gäller förslaget om att införa en upplysningsbestämmelse om att statistikdatabasen även får innehålla uppgifter såsom överprövning av upphandlingar och inköpsvärden. Upphandlingsmyndigheten har nämligen huvudsakligen mandat att utfärda föreskrifter beträffande statistikdatabasens innehåll, vilka uppgifter som får begäras in från den som driver en registrerad annonsdatabas och om registrerade annonsdatabasers funktionalitet (jfr 10 och 11 §§ förordningen om upphandlingsstatistik). Utan ett förändrat mandat saknar alltså Upphandlingsmyndigheten möjlighet att meddela handlingsdirigerande föreskrifter gentemot andra aktörer. Ett sådant utökat mandat skulle dessutom vara mer ingripande för berörda aktörer än den nu föreslagna lösningen.

8. Kostnadsmässiga och andra konsekvenser

8.1 Företag som tillhandahåller en annonsdatabas

För den som driver en registrerad annonsdatabas kommer förändringarna innebära att vissa, men ändå begränsade, anpassningar av system kommer att behöva göras för att även fortsättningsvis kunna skicka uppgifter till myndigheten. Som framgått görs dock de flesta förändringarna mot bakgrund av införandet av eForms, vilket innebär att de ändå hade varit nödvändiga anpassningar för att kunna skicka annonser om upphandlingar över tröskelvärdena till EU:s publikationsbyrå. Sådana ändringar är alltså nödvändiga anpassningar för att de registrerade annonsdatabaserna ska kunna fortsätta kunna leva upp till de krav som ställs på dem i lagen om upphandlingsstatistik.

Andra förändringar görs för att komma till rätta med vissa problem med insamlingen, vilka dock inte är särskilt omfattande. Sådana förändringar borde inte orsaka några kostnader, flera av de föreslagna ändringarna i den tekniska dokumentationen är dessutom redan genomförda av annonsdatabaserna.

Vidare görs vissa tillägg och ändringar i de uppgifter som ska skickas in för statistikändamål, för att insamlingen ska kunna utökas. Detta borde inte medföra

några större konsekvenser eller kännbara kostnader för annonsdatabaserna. Dessutom borde annonsdatabaserna redan ha tagit höjd för att insamlingen ska kunna utökas eftersom detta har varit avsikten sedan insamlingens start och en grundläggande förutsättning för att på både kort och lång sikt kunna samla in relevanta uppgifter om offentliga inköp.

Ändringarna vad gäller utökningen av statistikdatabasen med uppgifter om överprövning av upphandling och inköpsvärden påverkar inte de registrerade annonsdatabaserna alls.

Kostnader för annonsdatabaserna i och med att lagringstiden av uppgifter föreslås utökas från 30 dagar till 365 dagar kan dock sannolikt uppkomma för de registrerade annonsdatabaserna. Hur omfattande anpassningarna och de tillhörande kostnaderna behöver bli beror bland annat på hur de olika befintliga systemen ser ut, vilket Upphandlingsmyndigheten har förstått skiljer sig åt. Bland annat beror det på vilka tekniska plattformar och ramverk som används, samt vilken kompetens som finns hos utvecklarna. Uppskattningsvis skulle det för samtliga här föreslagna anpassningar röra sig om en till tre veckors arbete, beroende på hur mycket stödmaterial/guidning som kan erhållas. En erfaren utvecklare skulle kanske kunna utföra jobbet på två till tre dagar, med lika många dagar för testning. En mindre erfaren utvecklare behöver sannolikt mer tid både för ändringarna och testprocessen. En utvecklare har en timpenning på cirka 800-1000 kr. Upphandlingsmyndigheten vill dock återigen påpeka att man saknar detaljkännedom om hur de olika annonsdatabaserna har byggt upp sina system och sin lagringskapacitet. Dessa delar kan dessutom betraktas som affärshemligheter som Upphandlingsmyndigheten, som alltså inte är tillsynsmyndighet, saknar rätt att begära insyn i.

Enligt Upphandlingsmyndighetens bedömning, baserat på den löpande dialog som förts med annonsdatabaserna sedan insamlingens start, lär de flesta annonsdatabaser kunna möta det föreslagna utökade lagringskravet utan att behöva drabbas av stora kostnader. Såvitt Upphandlingsmyndigheten förstår så har flera av annonsdatabaserna dessutom redan idag den kapaciteten som krävs för att lagra uppgifter i 365 dagar. Den till storleken minsta registrerade annonsdatabasen, Konstpool, kan dock sannolikt uppleva det föreslagna lagringskravet som ekonomiskt kännbart. Det som dock i sådana fall lär vara mest kostnadsdrivande för Konstpool är kombinationen av lagringskravet och de anpassningar som måste göras med anledning av eForms; detta eftersom anpassningarna kommer att behöva göras trots att just den annonsdatabasen är specialiserad på konstupphandlingar under tröskelvärdena. Det bör dock på nytt framhållas att de sistnämnda anpassningarna bland annat är en följd av att det ställs krav i lagen om upphandlingsstatistik att alla annonsdatabaser måste erbjuda en funktion som möjliggör för upphandlande organisationer att uppfylla de skyldigheter kring annonsering som EU:s publikationsbyrå ställer (7 § 2 lagen om upphandlingsstatistik). Baserat på att Konstpool annonserade 19 upphandlingar under 2022 så borde inte bli alltför kostnadsdrivande att ha en lagringskapacitet som medger lagring av den begränsade mängden information i 364 dagar. Upphandlingsmyndigheten anser därför att nackdelarna med det föreslagna utökade lagringskravet och de

kostnader de medför för samtliga registrerade annonsdatabaserna, inte överstiger de stora fördelarna; nämligen säkerställandet av en objektiv, relevant, noggrann och jämförbar statistik av högre kvalitet än idag.

Det bör dock framhållas att annonsdatabaserna inte kommer att tillföras medel för de utvecklingskostnader som de här aktuella förändringarna i statistikinsamlingen innebär. Det har bland annat därför varit viktigt att enbart införa de ändringar som bedömts vara nödvändiga. Sammanfattningsvis bedömer Upphandlingsmyndigheten att nyttan med de förändringar som föreslås väger över den administrativa, tekniska och kostnadsmässiga bördan för de registrerade annonsdatabaserna.

8.2 Upphandlande myndigheter och enheter

Det bör återigen noteras att det ankommer på regeringen att meddela bestämmelser om innehållet i annonser om upphandling. Upphandlingsmyndigheten saknar med andra ord faktisk möjlighet att påverka vilka uppgifter en annons ska innehålla. Som tidigare nämnts kan Upphandlingsmyndigheten enbart bestämma vilka uppgifter från och ur annonser som ska samlas in från registrerade annonsdatabaser. Det gäller både för upphandlingar över och under tröskelvärdena. De föreslagna ändringarna påverkar således inte upphandlande myndigheter och enheter på något sätt genom en ökad eller förändrad uppgiftslämnarbörd. Möjligheten att fortsätta att samla in statistik och att bygga ut statistikinsamlingen, vilket förslagen är tänkta att möjliggöra, kommer däremot att innebära bättre beslutsunderlag för upphandlande myndigheter och enheter.

8.3 Leverantörer som deltar i offentlig upphandling

Inte heller leverantörer som deltar i offentlig upphandling eller har ett intresse av att göra det påverkas av de här föreslagna ändringarna. Däremot kommer den förbättrade upphandlingsstatistiken som följer av ett utökat antal statistiska uppgifter att ge leverantörer bättre underlag för att fatta strategiska beslut och delta i offentliga upphandlingar.

8.4 Domstolsverket och upphandlande organisationer

Förslaget att det införs en upplysande bestämmelse i föreskriften om statistikdatabasens övriga innehåll, att den utöver uppgifter från och om annonser om upphandling även får innehålla uppgifter om bland annat överprövningar och inköpsstatistik, bedöms inte föranleda några kostnader eller andra konsekvenser för de nämnda aktörerna.

8.5 Upphandlingsmyndigheten

En förbättrad och utökad statistikinsamling är tänkt att ge bättre förutsättningar för myndighetens övergripande uppdrag att utveckla och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter samt att stödja de leverantörer

som deltar i sådan upphandling. De här föreslagna ändringarna ligger i linje med de ambitionerna. Vissa av ändringarna görs dessutom för att möjliggöra fortsatt insamling av statistik över huvud taget.

Uppdraget som statistikmyndighet kommer, och har redan inneburit, ökade kostnader för Upphandlingsmyndigheten. Kostnaderna består främst av personella resurser i och med att uppdraget kräver omfattande arbetsinsatser både från myndighetens medarbetare och externa konsulter. Därtill tillkommer kostnader för att utforma och bygga upp de tekniska lösningar som är nödvändiga för statistikinsamlingen och statistikdatabasen. Att så långt som det är möjligt ta höjd för eForms redan vid statistikinsamlingens start medförde därtill vissa ytterligare kostnader inledningsvis. Dessa kostnader eller andra negativa konsekvenser har varken då eller nu ansetts överväga fördelarna. Kostnaderna har dock haft en direkt påverkan på Upphandlingsmyndigheten, både när det gäller förvaltningsanslag och låneram.

Även om de förändringar som föreslås nu är relativt begränsade så har de, och kommer fortsatt att innebära, kostnader för Upphandlingsmyndigheten. Det är som tidigare fråga om personalkostnader, konsultkostnader och utvecklingskostnader. Även detta kommer således att påverka Upphandlingsmyndighetens verksamhet, dock i mindre omfattning än vid statistikinsamlingens början. Att fördelarna uppväger nackdelarna gäller dock alltså.

Det kan även tilläggas att Upphandlingsmyndigheten inom kort kommer att publicera statistikuppgifter som öppna data i enlighet med lag (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data samt Myndigheten för digital förvaltnings (DIGG) nationella principer för att tillgängliggöra information. Det kommer att medföra att ytterligare steg tas för att tillgängliggöra upphandlingsstatistiken för ett bredare publik. Syftet med öppna data är att möjliggöra vidareutnyttjande för att skapa ny kunskap samt nya tjänster och produkter. Tanken är alltså att statistiken kommer att vara synliga som öppna data på Sveriges dataportal och den officiella portalen för europeiska data, vilket i sin tur ökar dess spridning ännu mer. Konsekvenserna av publiceringen som öppna data ingår dock inte i denna konsekvensutredning.

8.6 Konkurrensverket

För Konkurrensverket, som är tillsynsmyndighet och registermyndighet, kan bättre kvalitet på statistikinsamlingen leda till bättre beslutsunderlag. Det kan också leda till bättre kvalitet i vissa av de utredningar och analyser som genomförs av Konkurrensverket. Vidare kan den bidra till bättre underlag för allokering av den egeninitierade tillsynen.

De förslag på ändringar som nu föreslås kommer dock inte påverka Konkurrensverkets kostnader eller medföra andra konsekvenser för den myndigheten, annat än att de ovan nämnda verksamheterna kommer behöva ta del av förändringarna. 8.7

8.7 Övriga berörda

Upphandlingsmyndigheten bedömer att den förbättrade, och i viss mån utökade, insamlingen kommer att gynna många övriga aktörer utan några synbara nackdelar. Inte minst kommer den ge riksdag, regering och andra politiska beslutsfattare ännu mer och bättre underlag för politisk styrning.

Även forskare inom en mängd olika områden kommer fortsatt att kunna använda sig av statistiken som forskningsunderlag. Den kommer också även framöver att kunna nyttjas av media och därmed bidra med objektiva fakta i samhällsdebatten. Det övergripande syftet är alltså att ge en tydligare bild av vad skattemedlen används till. Även allmänheten har naturligtvis nytta av sådan information.

9. Övrig påverkan

De föreslagna ändringarna bedöms inte påverka företags konkurrensförhållanden i någon mån. Inte heller kommer det att påverka företag på annat sätt, utöver det som redan nämnts ovan. De kommer inte att leda till att någon särskild hänsyn kommer behöva tas till små företag, utöver det som redan nämnts ovan.

Förslagen bedöms inte medföra några miljömässiga konsekvenser. Inte heller medför de några sociala effekter på människors hälsa, levnadsförhållanden, arbetsmarknad eller bostadsförhållanden. De bedöms inte påverka jämställdheten mellan könen.

10. Externa samråd

Upphandlingsmyndigheten har i samband med det insamlingens start och det ursprungliga framtagandet av föreskrifterna och den tekniska dokumentationen genomfört regelbundna samråd med framför allt de registrerade annonsdatabaserna. Regelbunden kontakt har myndigheten också haft med EU:s publikationsbyrå och Regeringskansliet samt i viss mån med Konkurrensverket, Domstolsverket och Kommerskollegium. Samråden har syftat till att få kunskap och insikter från olika perspektiv och skapa samsyn kring hur Upphandlingsmyndigheten bäst ska genomföra sitt uppdrag som statistikmyndighet.

Formerna för samråd har varierat och inkluderat exempelvis informationsmöten och mindre möten. Från och med insamlingsstart har aktörer också informerats löpande via myndighetens webbplats och den e-postadress som skapats för statistikuppdraget. Upphandlingsmyndigheten har även funnits tillgängliga för frågor och synpunkter via telefon. Även myndighetens Frågeservice har dagligen erbjudit information via telefon och Frågeportalen om regelverket kring upphandlingsstatistik och dess tillämpning.

Upphandlingsmyndigheten har bibehållit den regelbundna dialogen med annonsdatabaserna även inför de nu föreslagna förändringarna. Framför allt har sådan dialog hållits vid de regelbundna och ovan nämnda samrådsmötena, så kallade

tech.ref.-möten. Även Konkursverket har informerats om de förestående ändringarna via kontakt i december 2022. Kontakter har i förväg också tagits med Domstolsverket, i samband med insamlingsstarten av överprövningsstatistik, och med Kommerskollegium inför den förestående notifieringen som redogörs för nedan.

10.1 EU-kommissionen

Som redan nämnts finns det för myndigheter som tar fram tekniska regler en skyldighet att anmäla sådana regler som eventuella handelshinder till EU-kommissionen via Kommerskollegium.⁴ De överordnade författningarna, lagen om upphandlingsstatistik och dess tillhörande förordning, anmäldes enligt detta förfarande.

Eftersom föreskrifterna och den tekniska dokumentationen till viss del utgör tekniska regler anmäldes även dessa ursprungligen till EU-kommissionen. De ändringar som nu föreslås är visserligen inte särskilt omfattande. Det har dock ändå bedömts som lämpligt att även dessa ändringar anmäls till EU-kommissionen. Upphandlingsmyndigheten bedömer att ändringarna inte har någon handelshindrande effekt och att de inte heller skulle kunna betraktas som orimligt kostnadsdrivande för någon part. Vid framtagandet av föreskrifterna har Upphandlingsmyndigheten särskilt beaktat kraven på fri rörlighet och att likvärdiga lösningar måste kunna accepteras.

10.2 Behovet av informationsinsatser

Eftersom statistikinsamlingen, inklusive dess föreskrifter och tekniska dokument, har inneburit ett nytt sätt att lämna, samla in och sammanställa uppgifter om offentliga affärer har det funnits ett behov av stöd vid genomförandet. Detta har bland annat tillgodosetts genom ett tillämpningsstöd, olika typer av teknisk dokumentation och genom möjligheten för de registrerade annonsdatabaserna att kommunicera med myndigheten när utmaningar uppstår.

Upphandlingsmyndigheten avser att även fortsättningsvis och på samma sätt som tidigare stötta de registrerade annonsdatabaserna. Myndigheten kommer även fortsätta att tillhandahålla stöd främst genom sin webbplats, men också genom till exempel att vara tillgängliga via myndighetens Frågeservice. Även den e-postadress som skapats i samband med statistikprojektet kommer vara tillgänglig för mottagande av synpunkter och frågor. Dessutom kommer föreskrifternas tillämpningsstöd att uppdateras.

Några särskilda kommunikationsinsatser med andra än de registrerade annonsdatabaserna har dock inte bedömts som nödvändiga med anledning av de här föreslagna ändringarna.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster

11. Risker och utmaningar

Risken för att problem uppstår i samband med implementeringen av de föreslagna förändringarna är relativt hög. Tekniska utmaningar kan exempelvis bestå av olika former av systemfel. Andra fel som kan uppstå är olika typer av fel i rapporteringen till följd av att annonsdatabaserna implementerar myndighetens tekniska specifikationer på ett felaktigt sätt. Upphandlingsmyndigheten har dock redan tagit höjd för detta i föreskrifterna genom att föreskriva vissa säkerhetsventiler i form av reglering om avvikelser från rapporteringsskyldigheten. Detta system har hitintills fungerat väl och det finns inget som tyder på att det kommer att förändras i samband med genomförandet av de här föreslagna ändringarna. Upphandlingsmyndigheten kommer även att behöva avsätta resurser för att hantera förväntade kommande fel i rapporteringen. Därutöver kommer Upphandlingsmyndigheten att uppdatera sitt juridiska tillämpningsstöd, samt utfärda olika typer av tekniska stöd. De sistnämnda stöden kommer till exempel bestå av beskrivningar av hur övergången från det nuvarande systemet ska göras samt så kallade exempelfiler som närmare beskriver hur information ska skickas korrekt. De lärdomar som dragits av statistikinsamlingen så här långt kommer att utgöra en bra grund för att kunna tillhandahålla stödmaterial av hög kvalitet.

Ett ytterligare och förbättrande steg vad gäller förmågan att hantera tekniska utmaningar är den föreslagna utökade lagringstiden, som förhoppningsvis kommer att minska risken för att information går förlorad när problem med den tekniska överföringen uppstår eller när annonsdatabaserna rapporterar information på ett felaktigt sätt. Upphandlingsmyndigheten räknar alltså med att fel kommer att inträffa vid inrapporteringen när förändringarna träder i kraft, särskilt inledningsvis, men beredskapen för att hantera och åtgärda sådant bedöms vara god.

12. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Som nämnts inledningsvis är det i skrivandes stund inte klarlagt om det kommer att göras några nationella anpassningar av eForms, om och när upphandlingsförordningen kommer att ändras och i så fall på vilket sätt. Detta kommer i sin tur att påverka datumet för ikraftträdande av de här föreslagna ändringarna. Det kommer även att påverka utformningen av en eventuell övergångsbestämmelse. Eftersom eForms träder i kraft den 25 oktober 2023 och de här föreslagna ändringarna behöver remitteras och notifieras till EU-kommissionen, och annonsdatabaserna och Upphandlingsmyndigheten sedan kommer behöva tid att anpassa systemen för informationsöverföring, är det dock inte möjligt att avvakta besked kring den nationella implementeringen.

Behov av ändring	Ändring	Beskrivning av förslag på ändring
Kravet på lagring av data hos annonsdatabaser behöver ändras för att möjliggöra en ändamålsenlig kvalitetskontroll.	8 § UFS 2020:1	Krav på lagring av data hos annonsdatabaser föreslås ändras från 30 dagar till 365 dagar.
Ny bestämmelse om statistikdatabasens övriga innehåll	Ny 15 §	En bestämmelse läggs till av upplysande karaktär om statistikdatabasens övriga innehåll, utöver uppgifter från och ur annonser om upphandling (statistik om överprövningar och inköpsvärden, ej uttömmande).
Felaktiga länkar till kodlistor i schemaguiderna efter en uppdatering från EU:s publikationskontor behöver hanteras.	-	Schemaguiderna föreslås justeras på så sätt att de bara innehåller namnet på kodlistan och inte URL. För kodlistor som UHM definierat utökade kodvärden för föreslås att de separeras och flyttas till egna filer i valideringsartefakterna.
Användningen av kvalificeringskoder för NUTS-kod behöver förtydligas.	BT-5071	Förtydligande föreslås om att attributvärde NUTS3 ska anges oavsett vilken NUTS-nivå som rapporteras.
Det behöver förtydligas att kontrollsiffran i CPV-koden inte ska användas.	BT-263	Schemaguiderna föreslås förtydligas på så sätt att kontrollsiffran i CPV-koden inte ska anges.
Möjligheten att använda F14 för att rapportera ändringar har visat sig vara överflödig.	-	Möjligheten att rapportera ändringar i annonser över tröskelvärdena via F14 föreslås tas bort.
Det tekniska filformatet som används för rapportering behöver anpassas till EU kommissionens uppdaterade specifikation för användning av eForms-scheman.	-	EU-kommissionen har uppdaterat specifikationen för användning av eForms-scheman. Det tekniska filformatet som används för rapportering behöver därför uppdateras. Detta

		omfattar många olika mindre anpassningar.
Nya uppgifter behöver läggas till för att hantera uppdaterade eForms-scheman.		Följande termer föreslås läggas till: BT-156 Högsta värde för en grupp av ramavtal, , BT-157 Högsta värde för ett ramavtal inom en grupp , BT-05 Avsändningsdatum för meddelandet, BT-702 Officiellt språk för meddelandet, BT-271 Högsta värde för ett ramavtal, BT-1118 Meddelande om ungefärligt värde i ramavtal, BT-1561 Nytt beräknat värde för ett ramavtal inom en grupp, BT-709 Nytt beräknat högsta värde för ett ramavtal, BT-660 Nytt beräknat värde för ett ramavtal, BT-3202 Identifierare: Vinnande anbud för kontraktet. Uppgifterna behövs för att kunna ta emot information i annonsen om delar och grupper av anbudsområden och för att hantera ändringar som rör rapporteringen av resultat. Flera nya termer behövs för att kunna hantera olika varianter på angivelse av värde.
Nya uppgifter behöver läggas till för att hantera viss meta-data vid rapporteringen av uppgifter till Upphandlingsmyndigheten.		Följande termer föreslås läggas till: BT-UHM-3 Rapporterad annonsidentifierare, BT-UHM-4 Version av den rapporterade annonsen och BT-UHM-5 Identifierare: registrerad annonsdatabas och BT-UHM-6 Identifierare UBL-anpassning. Uppgifterna behövs för att hantera viss meta-data vid rapporteringen av uppgifter till Upphandlingsmyndigheten.
Ett par uppgifter behöver ges en ny placering i rapporteringsformatet.		Uppgift om BT-UHM-2 Annonsens publiceringsdatum och uppgift om identifierare för UBL-anpassning av rapporteringsformatet (cbc:CustomizationID) ges en ny placering (UHM-utökningen).
Nya uppgifter behöver läggas till för statistikändamål.		Följande termer föreslås läggas till: BT-25 Mängd och BT-625 Enhet. Uppgifterna behövs för att ta emot information ur annonsen om kvantitet och enhet.
Nya uppgifter behöver läggas till för statistikändamål.		Följande termer föreslås läggas till: BT-754 Tillgänglighet och BT-755 Motivering

		av tillgänglighet. Uppgifterna behövs för att ta emot information ur annonsen om krav om tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.
Nya uppgifter behöver läggas till för statistikändamål.		Följande termer föreslås läggas till: BT-16 Namn på en del av organisationen. Uppgifterna behövs för att ta emot information ur annonsen om namnet på en del av en organisation (t.ex. en kommunal förvaltning).
Nya uppgifter behöver läggas till för statistikändamål.		Följande termer föreslås läggas till: BT-805 Kriterier för miljömässigt Hållbar upphandling. Uppgifterna behövs för att ta emot information ur annonsen om upphandlingen omfattar tillämpning av kriterier för miljömässigt hållbar upphandling.