



---

## Handling 2026 nr 103

# Redovisning av uppdrag att utreda och införa en begränsning av antalet underleverantörer samt antalet led av underleverantörer inom Göteborgs Stads bygg- och anläggningsprojekt

Till Göteborgs kommunfullmäktige

### Kommunstyrelsens förslag

Kommunstyrelsen tillstyrker stadsledningskontorets förslag i tjänsteutlåtande den 16 mars 2026 och föreslår att kommunfullmäktige beslutar:

Redovisning av kommunfullmäktiges uppdrag givet i budget 2025 till inköps- och upphandlingsnämnden, att i samverkan med berörda nämnder och bolagsstyrelser utreda och införa en begränsning av antalet underleverantörer samt antalet led av underleverantörer inom Göteborgs Stads bygg- och anläggningsprojekt, antecknas och förklaras fullgjort.

Göteborg den 22 april 2026  
Göteborgs kommunstyrelse

Daniel Bernmar

Mathias Sköld

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2026-03-16

Ärendenummer SLK-2026-00309

Handläggare

Christina Bertilson

Telefon: 031-368 02 14

E-post: christina.bertilson@stadshuset.goteborg.se

## Redovisning av uppdrag att utreda och införa en begränsning av antalet underleverantörer samt antalet led av underleverantörer inom Göteborgs Stads bygg- och anläggningsprojekt

### Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

Redovisning av kommunfullmäktiges uppdrag givet i budget 2025 till inköps- och upphandlingsnämnden, att i samverkan med berörda nämnder och bolagsstyrelser utreda och införa en begränsning av antalet underleverantörer samt antalet led av underleverantörer inom Göteborgs Stads bygg- och anläggningsprojekt, antecknas och förklaras fullgjort.

### Beskrivning av ärendet och stadsledningskontorets bedömning

Kommunfullmäktige gav i budget 2025 inköps- och upphandlingsnämnden i uppdrag att utreda och införa en begränsning av antalet underleverantörer samt antal led av underleverantörer inom stadens bygg- och anläggningsprojekt.

Nämnden har anlitat en extern konsult för att utreda vilka juridiska förutsättningar som finns för att begränsa antalet underleverantörer samt underleverantörsled. Bedömningen är att det i dagsläget inte är juridiskt möjligt att begränsa antalet underleverantörer eller antalet led av underleverantörer som en leverantör får anlita. En begränsning strider mot EU:s upphandlingsregler samt principerna om fri rörlighet för tjänster och etableringsfrihet inom EU. Frågan om begränsningar av underleverantörsled är en aktuell fråga på EU-nivå, men det kan dröja innan man vet om nya regler som berör denna fråga införs.

Nämnden beskriver att staden bedriver ett aktivt arbete för att minska risker och oegentligheter kopplade till underleverantörer, bland annat genom förvaltningens kontrollfunktion för sund konkurrens. I samverkan med stadens förvaltningar och bolag har skärpta avtalsvillkor tagits fram och införts i både gemensamma avtal samt i mallar inom stadens gemensamma byggprocess (GBP). Bedömningen är att dessa förstärkta krav i förlängningen bidrar till att minska användningen av flera led av underentreprenörer, samt förbättrar kontrollmöjligheterna.

Stadsledningskontoret bedömer att inköp- och upphandlingsnämnden har redogjort för omhändertagandet av uppdraget. Nämndens skärpta avtalsvillkor, om de används fullt ut, minskar incitamentet för en leverantör att använda fler led av underleverantörer. Stadsledningskontoret föreslår att uppdraget förklaras fullgjort.

## **Bilaga**

Inköps- och upphandlingsnämndens handlingar 2026-03-05 § 23

Magnus Andersson

Eva Hessman

Ekonomidirektör

Stadsdirektör



## § 23, 0332/25

### Återrapportering på uppdrag om begränsning av antalet underleverantörer samt antalet led av underleverantörer inom Göteborgs Stads bygg- och anläggningsprojekt

#### Beslut

1. Inköps och upphandlingsnämnden förklarar uppdraget, att utreda och införa en begränsning av antalet underleverantörer samt antalet led av underleverantörer inom Göteborgs Stads bygg- och anläggningsprojekt, som fullgjort.
2. Inköps- och upphandlingsnämnden översänder beslut och tillhörande handlingar till Kommunstyrelsen för vidare handläggning.
3. Inköps- och upphandlingsnämnden ger förvaltningen i uppdrag att verka för att de skärpta avtalsvillkoren används konsekvent, följs upp systematiskt och leder till åtgärder vid avvikelser
4. Inköps- och upphandlingsnämnden ger förvaltningen i uppdrag att analysera utfallet av andra större myndigheters erfarenhet av att testa begränsningar av antalet underleverantörsled och använda resultatet av analysen i likalydande budgetuppdrag för 2026.
5. Inköps- och upphandlingsnämnden ger förvaltningen i uppdrag att arbeta vidare med de förslag på åtgärder som den externa utredningen redogör för och använda resultatet av analysen i likalydande budgetuppdrag för 2026.

#### Ärendet

Inköps- och upphandlingsnämnden har att ta ställning till redovisning av genomförd utredning utifrån uppdrag i Kommunfullmäktiges budget för 2025 om begränsning av antalet underleverantörer samt antal led av underleverantörer inom Göteborgs Stads bygg- och anläggningsprojekt.

Ärendet har tidigare nämndbehandlats vid sammanträdet den 18 december, men bordlades till nämndsammanträdet den 5 februari 2026.

#### Handlingar

1. Tjänsteutlåtande
2. 2025-09-11 PM gällande möjligheter att begränsa antalet underleverantörer och underleverantörsled
3. Kapitel 13.3 Begränsningar av antalet underleverantörsled vid offentlig upphandling. Utdrag ur SOU 2023:43 En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter
4. Tilläggsyrkande från S, V, MP



**Utdrag ur protokoll**

Sammanträdesdatum: 2026-03-05

## Beslutsgång

Ordföranden yrkar på bifall till förvaltningens förslag samt till tilläggsyrkandets beslutssats.

Jonas Stenberg yrkar på bifall till förvaltningens förslag.

Ordföranden frågar om nämnden kan besluta i enlighet med förvaltningens förslag samt tilläggsyrkandets beslutssats och finner att nämnden beslutar så.

Votering begärs.

Nämnden godkänner följande propositionsordning, för att rösta på förvaltningens förslag samt till tilläggsyrkandets beslutssats rösta ja, för att rösta i enlighet med förvaltningens förslag utan tilläggsyrkandets beslutssats rösta nej.

Ja-röster: Anna Skarsjö (S), Paul Hedman (V), Anastassios Grozos (S), Håkan Eriksson (V) och Johanna Azar (MP).

Nej-röster: Jonas Stenberg (D), Johan Marzelius (M), Ditte Nörby (L) och Nina Rothausen (SD).

Med omröstningsresultatet 5 ja och 4 nej har nämnden beslutat enligt förvaltningens förslag samt tilläggsyrkandets beslutssats.

## Dag för justering

2026-03-09

## Vid protokollet

### Sekreterare

Amanda Larsson

### Ordförande

Johanna Azar (MP)

### Justerande

Jonas Stenberg (D)

**Tilläggsyrkande**

(MP,S,V)

Datum (den dag som yrkandet  
skickas in)

**Nr**

Reviderat (datum för revidering  
av yrkandet)

## **Tilläggsyrkande angående – återrapportering på uppdrag om begränsning av antalet underleverantörer samt antalet led av underleverantörer inom Göteborgs Stads bygg- och anläggning**

### **Förslag till beslut**

I nämnden:

Inköps- och upphandlingsnämnden ger förvaltningen i uppdrag att arbeta vidare med de förslag på åtgärder som den externa utredningen redogör för och använda resultatet av analysen i likalydande budgetuppdrag för 2026.

### **Yrkandet**

Användandet av flertalet underleverantörer gör det svårare att följa upp att avtal följs och att arbetsmiljöregler och miljölagstiftning efterlevs. Det gör det svårt att identifiera och kontrollera vem som faktiskt utför arbetet och att säkerställa att alla anställda har rätt utbildning, legitima anställningsvillkor och att de följer säkerhetsföreskrifterna. Det ökar risken för oseriösa aktörer och välfärdsbrottslighet och det har flertalet gånger uppdragas exempel på grova arbetsmiljöbrott där kedjan av underleverantörer varit lång. För att säkerställa att skattepengar endast går till företag som ger goda arbetsvillkor och följer lagar och avtal ser vi behov av skärpningar i frågan om underleverantörer.

Den externa utredningen redogör för ett antal åtgärder för att få kontroll över underleverantörer i upphandlade avtal. Delar av förslagen jobbar förvaltningen redan aktivt med men vi anser att samtliga behöver tas om hand i det fortsatta omhändertagandet av budgetuppdraget för 2026; att utifrån gällande rättsläge utreda och arbeta för en begränsning av antalet underleverantörer och led av underleverantörer inom Göteborgs Stads lokalvård.



**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2025-12-05

Diarienummer N050-0332/25

Handläggare: Åsa Bergman

Telefon:031-366 37 99

E-post: asa.bergman@ink.goteborg.se

## **Återrapportering på uppdrag om begränsning av antalet underleverantörer samt antalet led av underleverantörer inom Göteborgs Stads bygg- och anläggningsprojekt**

### **Förslag till beslut**

1. Inköps och upphandlingsnämnden förklarar uppdraget, att utreda och införa en begränsning av antalet underleverantörer samt antalet led av underleverantörer inom Göteborgs Stads bygg- och anläggningsprojekt, som fullgjort.
2. Inköps- och upphandlingsnämnden översänder beslut och tillhörande handlingar till Kommunstyrelsen för vidare handläggning.
3. Inköps- och upphandlingsnämnden ger förvaltningen i uppdrag att verka för att de skärpta avtalsvillkoren används konsekvent, följs upp systematiskt och leder till åtgärder vid avvikelser
4. Inköps- och upphandlingsnämnden ger förvaltningen i uppdrag att analysera utfallet av andra större myndigheters erfarenhet av att testa begränsningar av antalet underleverantörsled och använda resultatet av analysen i likalydande budgetuppdrag för 2026.

### **Sammanfattning**

Inköps- och upphandlingsnämnden fick i uppdrag i Kommunfullmäktiges budget för 2025 att i samverkan med berörda nämnder och bolagsstyrelser utreda och införa en begränsning av antalet underleverantörer samt antal led av underleverantörer inom Göteborgs Stads bygg- och anläggningsprojekt. Enligt nämndens budget skall förvaltningen göra en bedömning kring de juridiska förutsättningarna för att fullfölja uppdraget om ett införande av begränsning av antal led av underleverantörer och antal underleverantörer inom Göteborgs Stads bygg och anläggningsprojekt.

Förvaltningen bedömer att det i dagsläget inte är juridiskt möjligt att begränsa antalet underleverantörer eller antal led av underleverantörer utifrån gällande lagstiftning.

Frågan är aktualiserad på EU nivå. Det finns förslag i Europaparlamentet om att EU-kommissionen bör agera för att införa regler för att begränsa långa underleverantörsled, vilket kan leda till förändrade juridiska förutsättningar på sikt.

## **Bedömning ur ekonomisk, ekologisk och social dimension**

Det är vanligt förekommande med underleverantörer i många led inom bygg- och anläggningsbranschen. Det gäller inte bara inom offentliga avtal, utan även generellt, då det är få anbudsgivare som kan hantera uppdrag inom bygg- och anläggningsprojekt med helt egen personal. Användningen av underleverantörer är också en viktig möjlighet för mikro-, små och medelstora företag att kunna ta del av de offentliga affärerna.

Samtidigt är bygg- och anläggningsbranschen en så kallad riskbransch när det kommer till osund konkurrens. Osund konkurrens uppstår om företag inte betalar skatter och avgifter som de ska, om avtalsvillkor inte följs eller om osunda arbetsvillkor och annan arbetslivskriminalitet förekommer. Följden av detta kan bland annat bli att seriösa aktörer konkurreras ut, att människor far illa och att samhället går miste om skatteintäkter.

Även om det i dagsläget inte bedöms juridiskt möjligt att begränsa antalet underleverantörer eller antal led av underleverantörer utifrån gällande lagstiftning, pågår ett aktivt arbete i Göteborgs Stad för att minska risker kopplade till underleverantörer. Kontrollfunktionen för sund konkurrens på inköps- och upphandlingsförvaltningen har i samarbete med stadens förvaltningar och bolag bland annat tagit fram skärpa avtalskrav och utvecklat arbetet inom Göteborgs Stads gemensamma byggprocess. Detta är ett arbete som fortsätter att utvecklas, och som behöver användas fullt ut gemensamt i staden för att nå önskad effekt, eftersom stadens verksamheter inom bygg- och anläggning vänder sig till samma leverantörsmarknad.

## **Samverkan**

Ingen samverkan har föregått ärendet.

## **Ärendet**

Inköps- och upphandlingsnämnden har att ta ställning till redovisning av genomförd utredning utifrån uppdrag i Kommunfullmäktiges budget för 2025 om begränsning av antalet underleverantörer samt antal led av underleverantörer inom Göteborgs Stads bygg- och anläggningsprojekt.

## **Beskrivning av ärendet**

### **Uppdrag och omhändertagande**

Inköps- och upphandlingsnämnden fick i uppdrag i Kommunfullmäktiges budget för 2025 att i samverkan med berörda nämnder och bolagsstyrelser utreda och införa en begränsning av antalet underleverantörer samt antal led av underleverantörer inom Göteborgs Stads bygg- och anläggningsprojekt. Utifrån uppdraget fastställde nämnden ett omhändertagande i nämndens budget för 2026. Omhändertagandet innebär enligt nämndens budget att förvaltningen skall göra en bedömning kring de juridiska förutsättningarna för att fullfölja uppdraget om ett införande av begränsning av antal led av underleverantörer och antal underleverantörer inom Göteborgs Stads bygg och anläggningsprojekt. Vidare ska förvaltningen under året ge information och föra dialog

med nämnden innan förslag på eventuellt genomförande av begränsning. Frågeställningen tar sikte på både upphandlade ramavtal och kontrakt.

En delredovisning gavs vid sammanträdet den 18 september och där redogjordes muntligt för utredda juridiska förutsättningar. I denna slutredovisning ges förvaltningens bedömning och förslag på vidare hantering utifrån dessa förutsättningar.

### **Juridiska förutsättningar**

Upphandlingsdirektiven syftar främst till att säkerställa att upphandlingar öppnas upp för konkurrens samt att upphandlingarna sker i överensstämmelse med EU:s principer om fri rörlighet för varor och tjänster, etableringsfrihet, likabehandling, öppenhet och proportionalitet.

För att kunna pröva en nationell åtgärd som begränsar antalet underleverantörsled räcker det med att ett sådant krav gör det svårare eller mindre attraktivt för aktörer i andra medlemsstater att delta i ett anbudsförfarande eller i genomförandet av ett offentligt kontrakt, för att det ska anses utgöra ett hinder för den fria rörligheten för tjänster eller etableringsfriheten.

För att säkerställa att en begränsning inte går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med åtgärden skulle det krävas att en bedömning i det enskilda fallet visar att det finns skäl att begränsa antalet led till en viss nivå. Det innebär att det ställs mycket höga krav på en upphandlande myndighet att kunna motivera förbud. Motivering till varför det inte är tillräckligt att ställa upp krav på underleverantörerna, utan att det i stället i en enskild upphandling är nödvändigt med ett generellt ”under leverantörsförbud” eller dylikt. Det kan således ifrågasättas om en begränsning i möjligheten att använda underleverantörer verkligen är en nödvändig och relevant åtgärd från den upphandlande myndighetens sida.

Det anges också att medlemsstaterna ska vidta *lämpliga* åtgärder för att säkerställa att leverantörer vid fullgörande av offentliga kontrakt iakttar tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter som fastställts i unionsrätten, nationell rätt, kollektivavtal eller i internationella miljö-, social- och arbetsrättsliga bestämmelser.

Den statliga utredningen ”Betänkande En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter (SOU 2023:43) behandlar bl.a. frågan om möjligheten att begränsa antalet underleverantörsled vid offentlig upphandling och frågan om att begränsa antal underleverantörsled i syfte att minska risker för oegentligheter. Utredningen bedömer att det strider mot reglerna i upphandlingsdirektiven att begränsa antalet leverantörsled eftersom syftet med sådan begränsning kan uppnås genom mindre ingripande åtgärder och det därmed skulle vara oproportionerligt utifrån EU-rätt.

Europaparlamentet har lyft fram ett förslag om ett gemensamt EU-ramverk för begränsning av underleverantörsled. Förslaget skulle kunna träffa såväl arbetsrättens område som upphandlingsrättens område. Den externa utredningen som förvaltningen beställt, menar att arbetsmarknadsutskottet i EU-parlamentet nyligen ha röstat för att en begränsning ska införas. Detta innebär dock inte att det är slutligt beslutat att sådana begränsande regler ska införas, eller om reglerna ska införas på upphandlingsrättens område. Samtidigt pågår en översyn av upphandlingsdirektiven i EU. Frågan om

begränsningar av underleverantörsled är med andra ord högst aktuell på EU-nivå, men det kan komma att dröja innan nya regler införs på EU-nivå.

### **Pågående insatser**

Det är vanligt förekommande med underleverantörer i många led inom bygg- och anläggningsbranschen. Det gäller generellt och inte enbart inom offentliga avtal. Användning av underleverantörer är en viktig möjlighet för mikro-, små- och medelstora företag att i konkurrens med större företag kunna lämna anbud. Det är få anbudsgivare som kan hantera uppdrag inom bygg- och anläggningsprojekt med helt egen personal.

I förvaltningens arbete med kontroll och uppföljning, framförallt genom arbetsplatskontroller inom stadens byggande förvaltningar och bolag, har brister ofta identifierats kopplat till arbetslivskriminalitet och osund konkurrens. Dessa brister återfinns till stor del bland underleverantörer.

Riskerna inkluderar svårigheter att säkerställa att krav på arbetsrättsliga villkor följs genom hela kedjan, liksom krav på kvalitet och säkerhet. Svårigheterna ökar i sin tur risken för arbetslivskriminalitet, fusk och nyttjande av oseriösa aktörer.

Göteborgs Stad arbetar aktivt, bl.a genom kontrollfunktionen för sund konkurrens, för att minska risker och oegentligheter kopplade till underleverantörer. Skärpta avtalskrav har tagits fram i samverkan med stadens förvaltningar och bolag och har införts både i gemensamma avtal som upphandlas av förvaltningen och i mallar inom Göteborgs Stads gemensamma byggprocess (GBP). Dessa förstärkta krav bedöms minska de ekonomiska och praktiska incitamenten att använda många led av underleverantörer samt förbättra möjligheterna till effektiva och ändamålsenliga kontroller.

För att nå önskad effekt behöver de framtagna kraven användas fullt ut. Det innebär att alla stadens bolag och förvaltningar måste säkerställa att kraven ställs redan i upphandlingsskedet och att en aktiv uppföljning sker under hela avtalsperioden och att åtgärder vidtas vid avvikelser. En utvecklad, gemensam uppföljningsverksamhet är avgörande i arbetet mot oseriösa underleverantörer.

Inköps- och upphandlingsförvaltningen har en central roll i att samordna och driva arbetet för sund konkurrens och mot oseriösa aktörer. En roll som förstärkts inför 2026 genom satsning i form av ökad ram i budgeten för arbete mot välfärdsbrottslighet. Förvaltningen kommer fortsätta utveckla och införa metoder och arbetssätt för uppföljning samt informera och utbilda stadens verksamheter. Det är också viktigt att möjliggöra delning av information och avvikelser som rör leverantörer då stadens verksamheter inom bygg- och anläggning vänder sig till samma leverantörsmarknad. Utvecklingen och införandet av ULA (upphandling, leverantörs- och avtalshantering) kan bidra till bättre förutsättningar för informationsdelning.

### **Förvaltningens bedömning**

Förvaltningen bedömer att det utifrån nuvarande rättsliga förutsättningar inte är tillåtet att införa en generell begränsning av antalet led av underleverantörer som en leverantör får

anlita. En sådan begränsning skulle stå i strid med EU:s upphandlingsregler samt principerna om fri rörlighet för tjänster och etableringsfrihet inom EU.

Även om riskerna för oegentligheter ökar för varje ytterligare led i underleverantörskedjan – och att uppföljningen försvåras desto mer – krävs det att mindre ingripande åtgärder först prövas. Ett generellt förbud eller en generell begränsning skulle därför behöva motiveras i varje enskild upphandling och endast kunna användas om det saknas alternativa åtgärder som kan uppnå samma syfte. Möjligheten att begränsa antalet underleverantörer bedöms vara ännu mer ingripande än en begränsning av antalet led och därmed än svårare att försvara juridiskt.

Bedömningen är generell och gäller oavsett bransch eller avtalstyp. Även i riskutsatta branscher, såsom bygg och anläggning, måste den upphandlande myndigheten kunna visa att andra åtgärder – exempelvis skärpta avtalsvillkor och effektiv uppföljning – inte skulle vara tillräckliga.

Det har under den senaste tiden lyfts exempel på där större myndigheter prövar att ställa krav om begränsningar kring underleverantörer. Det är en utveckling att följa, liksom EU-kommissionens arbete med skärpta regler.

De förslag på skärpt kravställning som den externa konsulten presenterat i sin utredning har till stor del redan beaktats inom det arbete som kontrollfunktionen för sund konkurrens driver. Uppdraget från kommunfullmäktige trycker på samverkan med berörda förvaltningar och bolag. Förvaltningen har tillsammans med stadens förvaltningar och bolag arbetat fram förstärkta avtalskrav, vilka implementerats i både gemensamma avtal och i mallar kopplade till Stadens gemensamma byggprocess. På vissa punkter bedöms dessa krav till och med gå längre än konsultens förslag.

Det återstår ett fortsatt behov av att säkerställa att avtalsvillkoren används konsekvent, följs upp systematiskt och leder till åtgärder vid avvikelser. Den gemensamma uppföljningsverksamheten är central för att kunna motverka oseriösa aktörer och skapa sund konkurrens. På sikt kommer det att vara nödvändigt att utvärdera resultaten av vidtagna åtgärder för att ytterligare kunna utveckla kravställning, uppföljning och sanktionsmöjligheter.

**Åsa Bergman**  
Avdelningschef

**Henrik Karlsson**  
Förvaltningsdirektör

## Bilagor

1. 2025-09-11 PM gällande möjligheter att begränsa antalet underleverantörer och underleverantörsled.pdf
2. Kapitel 13.3 Begränsningar av antalet underleverantörsled vid offentlig upphandling. Utdrag ur SOU 2023:43 En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter

Till

Henrik Karlsson  
Förvaltningsdirektör på Inköps- och upphandlingsförvaltningen  
Göteborgs Stad

Endast per e-post till:  
[henrik.karlsson@ink.goteborg.se](mailto:henrik.karlsson@ink.goteborg.se)

Stockholm den 11 september 2025

Uppdaterad version av PM den 9 juni 2025

## BEGRÄNSNING AV UNDERLEVERANTÖRER

### 1. FRÅGESTÄLLNING

1. Hellström Advokatbyrå har fått i uppdrag av Inköps- och upphandlingsförvaltningen på Göteborgs Stad ("**Staden**") att utreda vilka juridiska förutsättningar som finns för att begränsa antalet underleverantörer samt antalet underleverantörsled som får användas vid fullgörandet av offentligt upphandlade avtal. Frågeställningen tar sikte på både upphandlade ramavtal och kontrakt. Vidare omfattar uppdraget en bedömning om det finns skillnader i de allmänna juridiska förutsättningarna för sådana begränsningar, gentemot förutsättningarna att införa begränsningarna vid upphandling av avtal inom bygg- och anläggningsbranschen.

### 2. UNDERLEVERANTÖRER I OFFENTLIG UPPHANDLING

#### 2.1 Varför begränsa underleverantörer i offentlig upphandling?

2. Frågan om möjligheterna att begränsa antalet underleverantörer och underleverantörsled i offentlig upphandling har lyfts på flera håll över tid, bland annat i den politiska arenan. I exempelvis motion 2024/25:1853 till riksdagen framförs ett antal skäl till att man vill begränsa antalet led av underleverantörer i offentlig upphandling, t.ex:

- allvarliga risker, både för arbetsmiljö och för rättssäkerheten i arbetslivet,



- långa kedjor av underleverantörer kan bli en grogrund för systemhotande kriminalitet,
  - det är svårt att identifiera och kontrollera vem som faktiskt utför arbetet,
  - oseriösa aktörer kan lättare ta genvägar, exempelvis genom svart arbetskraft, skattefusk eller genom att inte följa gällande arbetsmiljöregler,
  - när flera underleverantörer är inblandade förlorar huvudentreprenören kontrollen över vem som faktiskt befinner sig på arbetsplatsen,
  - omöjligt att säkerställa att alla anställda har rätt utbildning, legitima anställningsvillkor och att de följer säkerhetsföreskrifterna,
  - en ökad risk för olyckor, och
  - för varje nytt led av underleverantörer försvinner en del av den ekonomiska marginalen, vilket leder till att företag längre ner i kedjan blir tvungna att hitta sätt att skära ner sina kostnader. Detta leder ofta till lägre löner, sämre arbetsvillkor och att arbetsgivare ignorerar arbetsmiljökrav, i vissa fall utnyttjas arbetstagare genom långa arbetspass utan rimlig ersättning, vilket skapar en osund konkurrens där företag som följer reglerna trängs undan av dem som inte gör det.
3. Staden har tagit upp flera av dessa risker som skäl till att man nu vill utreda möjligheten att begränsa användandet av underleverantörer.
4. Användningen av underleverantörer, och olika led av underleverantörer i offentlig upphandling varierar från bransch till bransch. Ett exempel på en bransch där det är väldigt vanligt förekommande med underleverantörer i många led är bygg- och anläggningsbranschen. Detta gäller generellt och är inte enbart hänförligt till offentliga avtal. Även om det är stora företag som är avtalspart på entreprenörssidan är det alltså vanligt att dessa använder sig av underleverantörer vid fullgörandet av avtalen. Användning av underleverantörer kan vara en särskilt viktig möjlighet för framförallt mikro-, små- och medelstora företag, för att i konkurrens med större företag kunna lämna anbud på uppdrag.

## **2.2 Rättslig reglering avseende underleverantörer i offentlig upphandling**

### *Upphandlingslagarna*

5. I lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU, lagen (2011:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, LUF, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner, LUK, samt lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, LUFSS, finns bestämmelser som på olika sätt träffar underleverantörer vid offentlig upphandling. Det finns dock inte någon definition av begreppet underleverantör i vare sig nationell rätt eller i de bakomliggande upphandlingsdirektiven från EU. Däremot visar reglerna att det finns olika grupper



av underleverantörer. Enligt viss rättspraxis ska uttrycket underleverantör förstås som varje annan juridisk eller fysisk person som anbudsgivaren avser att anlita för att genomföra hela eller del av uppdraget (jfr Kammarrätten i Stockholms dom den 13 maj 2015 i mål nr 6123-14). Då Staden är en upphandlande myndighet som främst bedriver verksamhet inom de traditionella sektorerna utgår framställningen hädanefter från LOU då det är den lag som Staden oftast har att tillämpa.

*Bestämmelser i LOU samt praxis som behandlar olika grupper av underleverantörer*

6. I LOU:s bestämmelser och i domstolspraxis går det att urskilja, något förenklat, följande grupper av underleverantörer:
  - underleverantörer vars kapacitet åberopas för att uppfylla upphandlingens kvalificeringskrav (bl.a. 14 kap. 6-8 §§ samt 4 kap. 11 § LOU)
  - underleverantörer som anbudsgivaren anlitar för att genomföra hela eller delar av uppdraget (bl.a. 17 kap. 6-7 §§ LOU)
  - underleverantörer som endast utför olika tjänster för anbudsgivaren (bl.a. Kammarrätten i Jönköpings dom den 15 juni 2015 i mål nr 3150-14)
  - underleverantörer som direkt medverkar till att fullgöra kontraktet (17 kap. 2 och 4 §§ LOU).
7. Då olika grupper av underleverantörer omfattas av olika bestämmelser kan det påverka vilket utrymme som finns att begränsa användningen av underleverantörer.
8. En central bestämmelse i LOU är 4 kap. 1 §. Bestämmelsen gäller för upphandlingar som omfattas fullt ut av direktiven, s.k. direktivstyrda upphandlingar. Den anger de grundläggande principerna för offentlig upphandling, som är
  - Likabehandlingsprincipen
  - Icke-diskrimineringsprincipen
  - Principen om öppenhet
  - Principen om ömsesidigt erkännande
  - Proportionalitetsprincipen
9. En motsvarande bestämmelse med samma principer finns även i 19 kap. 2 § LOU och gäller för annonserade upphandlingar som inte omfattas av upphandlingsdirektiven eller inte omfattas av direktiven fullt ut.
10. Av ovan uppräknade principer är proportionalitetsprincipen av särskilt intresse för de aktuella frågeställningarna. Detta eftersom det i regel kan ifrågasättas om en



begränsning i möjligheten att använda underleverantörer verkligen är en nödvändig och relevant åtgärd från den upphandlande myndighetens sida. Principen om proportionalitet syftar till att säkerställa att myndigheten genom bland annat de krav den ställer inte går utöver vad som krävs för att uppfylla det åsyftade målet, till men för potentiella leverantörer. En proportionalitetsprövning sker vanligen i tre steg. Det första innefattar frågan om åtgärden är ägnad att tillgodose det avsedda ändamålet. Det andra steget utgörs av en prövning av om den är nödvändig för att uppnå det avsedda ändamålet. Till sist bedöms om den fördel som det allmänna vinner står i rimlig proportion till den skada som åtgärden förorsakar berörda enskilda intressen.<sup>1</sup>

### *Syftet med upphandlingsreglerna*

11. Upphandlingsdirektiven syftar främst till att säkerställa att upphandlingar över de så kallade tröskelvärdena öppnas upp för konkurrens samt att upphandlingarna sker i överensstämmelse med EUF-fördragets principer. Det senare gäller särskilt principerna om fri rörlighet för varor och tjänster, etableringsfrihet, likabehandling, öppenhet och proportionalitet. Av EU-domstolens praxis följer även att det är ett gemenskapsrättsligt intresse att med hänsyn till den gemensamma inre marknaden och en effektiv konkurrens säkerställa att så många anbudsgivare som möjligt deltar i ett anbudsförfarande.<sup>2</sup> Ett av syftena med 2014-års upphandlingsdirektiv (LOU-, LUF- och LUK-direktivet) var vidare att ytterligare underlätta för små och medelstora företag att delta i offentlig upphandling.<sup>3</sup> Direktiven innehåller även flera andra målsättningar, vid den modernisering som skedde 2014 vidtogs åtgärder i syfte att på ett lämpligt sätt integrera miljö-, social- och arbetsrättsliga krav i offentliga upphandlingsförfaranden, se artikel 18.2 i LOU-direktivet. Av artikeln följer att medlemsstaterna ska vidta *lämpliga* åtgärder för att säkerställa att leverantörer vid fullgörande av offentliga kontrakt iakttar tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter som fastställts i unionsrätten, nationell rätt, kollektivavtal eller i internationella miljö-, social- och arbetsrättsliga bestämmelser som anges i bilaga X till direktivet. Av skäl 37 till direktivet följer vidare att åtgärderna och dess tillämpning ska överensstämma med unionsrätten.

### **2.3 Betänkandet En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter**

12. Betänkandet *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter* (SOU 2023:43) behandlar frågan om möjligheten att begränsa antalet underleverantörsled vid offentlig upphandling.
13. Skäl för att undvika för många led av underleverantörer är bl.a. att minska risker för oegentligheter; desto fler led av underleverantörer, desto svårare att kontrollera att tillämpliga lagar och avtalsvillkor m.m. efterlevs. Syftet är med andra ord att hitta

---

<sup>1</sup> RÅ 1999 ref. 76 samt EU-domstolens dom i mål C-234/03, *Contse*.

<sup>2</sup> Se EU-domstolens dom i mål C-538/07, *Assitur*, p. 26.

<sup>3</sup> Beaktandesats 2 i LOU-direktivet (direktiv 2014/24/EU).



en lösning för att kunna säkerställa att relevanta krav efterlevs vid offentliga upphandlingar.

14. Utredningen lyfter upp att Sverige har valt att inte implementera en rad bestämmelser i LOU-direktivet som på olika sätt berör användningen av underleverantörer. Det gäller följande bestämmelse:
- enligt artikel 71.2 föreskriva att en upphandlande myndighet *ska* begära att anbudsgivaren i anbudet anger hur stor del av kontraktet som kan komma att läggas ut på tredje part samt vilka underleverantörer som föreslås.
  - enligt artikel 71.3 och 71.7 föreskriva att betalningen för tjänster, varor eller byggentreprenader som har tillhandahållits av en underleverantör *ska* överföras direkt till underleverantören.
  - enligt artikel 71.5 femte stycket a föreskriva att upphandlande myndigheten *ska* kräva att huvudentreprenören till den upphandlande myndigheten uppger namn på, kontaktuppgifter till och legala ställföreträdare för sina underleverantörer även när det gäller varukontrakt och tjänstekontrakt som inte avser tjänster som ska tillhandahållas vid anläggningarna under direkt tillsyn av den upphandlande myndigheten eller till varuleverantörer som deltar i byggentreprenader eller tjänstekontrakt.
  - enligt artikel 71.5 femte stycket b föreskriva att den upphandlande myndigheten *ska* kräva att huvudentreprenören uppger namn på, kontaktuppgifter till och legala ställföreträdare för underleverantörer till huvudentreprenörens underleverantörer, eller ännu längre ned i underleverantörskedjan.
  - enligt artikel 71.6 b föreskriva att upphandlande myndigheter *ska* kontrollera om det finns skäl för uteslutning av underleverantörer enligt artikel 57.
  - enligt artikel 71.8 begränsa tillämpligheten av ovanstående krav, t.ex. till vissa typer av kontrakt, vissa typer av upphandlande myndigheter eller ekonomiska aktörer eller från och med vissa belopp.
15. Utredningen bedömer att det strider mot reglerna i upphandlingsdirektiven att begränsa antalet leverantörsled vad gäller underleverantörer vars kapacitet åberopas för att visa att upphandlingens kvalificeringskrav är uppfyllda, samt att det strider mot EUF-fördragets<sup>4</sup> bestämmelser om fri rörlighet för tjänster och etableringsfriheten att begränsa antalet underleverantörsled vad gäller övriga grupper av underleverantörer.
16. Det ska nämnas att utredningen också redogör för de begränsningar av underleverantörer som har gjorts i Norge. Norge tillhör EFTA och därigenom EES, vilket innebär att deras upphandlingslagar utgår från EU:s upphandlingsdirektiv, precis som Sverige gör. I Norge har man infört en begränsning av antalet

---

<sup>4</sup> Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.



underleverantörsled vid vissa typer av upphandlingar, nämligen vid upphandlingar av bygg- och anläggningsarbeten och städtjänster där upphandlingarna överstiger vissa tröskelvärden. ESA, som är EFTA:s tillsynsmyndighet över EES-regleringen i bl.a. Norge, inledde ett överträdelseärende mot Norge. ESA gjorde gällande att begränsningen av antalet led av underleverantörer strider mot både upphandlingsdirektiven och EES-avtalets bestämmelser om fri förlighet för tjänster och etableringsfriheten. ESA menade bl.a. att kravet är generellt och inte medger att en bedömning görs i det enskilda fallet, samt ifrågasatte om det inte finns andra alternativa åtgärder som kan vidtas för att komma till rätta med arbetslivskriminalitet. ESA ansåg att det norska kravet går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet och att det därmed är oproportionerligt. ESA beslutade dock den 7 februari 2024 att inte driva ärendet vidare, utan avslutade istället ärendet. ESA betonade dock att beslutet att avsluta ärendet inte ska uppfattas som att myndigheten bedömer att aktuella regler är förenliga med EES-reglerna.<sup>5</sup>

## **2.4 Initiativ inom EU**

17. Europaparlamentet har lyft fram ett förslag om ett gemensamt EU-ramverk för begränsning av underleverantörsled. Förslaget skulle kunna träffa såväl arbetsrättens område som upphandlingsrättens område. Av vad författarna till denna promemoria kan läsa sig till ska arbetsmarknadsutskottet i EU-parlamentet nyligen ha röstat för att en begränsning ska införas. Detta innebär dock inte att det är slutligt beslutat att sådana begränsande regler ska införas, eller om reglerna ska införas på upphandlingsrättens område. Samtidigt pågår en översyn av upphandlingsdirektiven i EU. Frågan om begränsningar av underleverantörsled är med andra ord högst aktuell på EU-nivå, men det kommer dröja innan vi med säkerhet vet om nya regler som berör denna fråga införs på EU-nivå.

## **2.5 Förutsättningar för att kunna godta en åtgärd som begränsar den fria rörligheten för tjänster**

18. För att en nationell åtgärd som begränsar antalet underleverantörsled ska anses utgöra ett hinder för den fria rörligheten för tjänster eller etableringsfriheten krävs det inte att åtgärden leder till att vissa företag helt utestängs från en marknad – det är tillräckligt att ett sådant krav gör det svårare eller mindre attraktivt för aktörer i andra medlemsstater att delta i ett anbudsförfarande eller i genomförandet av ett offentligt kontrakt.<sup>6</sup>
19. Det sagda innebär att en begränsning av antalet underleverantörsled utgör ett hinder för den fria rörligheten trots att de underleverantörer som befinner sig längre ner i leden och träffas av begränsningen skulle kunna ingå avtal direkt med leverantören, och därmed tillhöra "det första underleverantörsledet". Detta eftersom åtgärden innebär att förhållandet att vissa leverantörer måste leta upp nya affärspartners, förhandla om avtalsvillkor och skriva avtal medför att det blir svårare

---

<sup>5</sup> ESA:s beslut nr 010/24/COL i ärende nr 84262.

<sup>6</sup> EU-domstolens dom i mål C-330/07 p. 19, samt däri angiven praxis.



och mindre attraktivt att delta i svenska upphandlingar. Det är även tveksamt om små företag från andra länder överhuvudtaget kan delta i samma omfattning som i dag om det krävs avtal direkt med anbudsgivande företag, som i de allra flesta fall är svenska företag.

20. Under vissa förutsättningar är det tillåtet att begränsa den fria rörligheten för tjänster. För det krävs att åtgärden
- syftar till att uppnå ett legitimt mål av allmänintresse,
  - tillämpas på ett icke diskriminerande sätt, och
  - är proportionerlig (ägnad att säkerställa förverkligandet av målet utan att den går utöver vad som är nödvändigt för att målet ska uppnås)<sup>7</sup>
21. Samma krav ska vara uppfyllda om upphandlingen understiger tröskelvärdet men har ett så kallat bestämt gränsöverskridande intresse.<sup>8</sup> Som nämnts ovan gäller emellertid proportionalitetsprincipen även vid annonserade upphandlingar som understiger tröskelvärdet.

## 2.6 Analys

*Möjligheterna att begränsa antalet underleverantörsled - företag vars kapacitet åberopas*

22. Författarna till den här promemorian delar de bedömningar som görs i SOU 2023:43 att det inte är möjligt att begränsa antalet underleverantörsled vad gäller underleverantörer vars kapacitet åberopas för att uppfylla kvalificeringskrav i en upphandling. Det följer av såväl LOU som det bakomliggande LOU-direktivet att en leverantör har rätt att åberopa ett annat företags kapacitet för att uppfylla vissa kvalificeringskrav i en upphandling (14 kap. 6 § LOU samt artikel 63.1 i LOU-direktivet). EU-domstolen har i sammanhanget uttalat att den motsvarande artikeln i det äldre LOU direktivet ger en i princip oinskränkt rätt att anbudsgivare får använda underleverantörer vid fullgörandet av kontraktet, eftersom regeln ger en möjlighet för anbudsgivare att visa att de uppfyller de minimikrav som uppställts av den upphandlande myndigheten beträffande teknisk och yrkesmässig kapacitet genom att anlita andra företags kapacitet.<sup>9</sup> Vi kan inte se att motsvarande bestämmelse i det idag tillämpliga LOU-direktivet skulle ha en annan innebörd.
23. Det är rimligen så att i de allra flesta fall när en anbudsgivare åberopar andra företags kapacitet så kommer företaget agera underleverantör (i ett första led) till anbudsgivaren. Men det kan inte uteslutas att det är kapaciteten hos en underleverantörs underleverantör som kan behöva åberopas. Att kategoriskt

<sup>7</sup> EU-domstolens dom i mål C-55/94, *Reinhard Gebhard*, p. 37.

<sup>8</sup> EU-domstolens dom i de förenade målen C-147/06 och C-148/06.

<sup>9</sup> EU-domstolens dom i mål C-406/14, *Wrocław*, p. 33.



begränsa användandet av underleverantörer i flera led kan alltså innebära en begränsning av rätten att åberopa andra företags kapacitet.

*Möjligheterna att begränsa antalet underleverantörsled - övriga grupper av underleverantörer*

24. Vi delar även promemorians bedömning att det sannolikt inte är förenligt med EUF-fördragets bestämmelser om fri rörlighet för tjänster och etableringsfriheten att på ett generellt plan begränsa antalet underleverantörsled för övriga grupper av underleverantörer (se p. 5 ovan).
25. I de fall en begränsning kan tänkas tillåten kan EU-domstolens dom i mål C-279/80 nämnas, där domstolen i punkt 19 uttalar domstolen att skyddet av arbetstagare är ett legitimt mål av allmänintresse. En begränsning som syftar till att skydda arbetstagare måste givetvis utformas på ett icke-diskriminerande sätt, dvs. att begränsningen inte gör skillnad på svenska eller utländska underleverantörer. Problemet med att införa en sådan generell begränsning är att den drabbar även sådana underleverantörer längre ned i leden som följer de krav och målsättningar som den upphandlande myndigheten ställt upp avseende skyddet för arbetstagare. Det innebär alltså att åtgärden sannolikt går längre än vad som krävs för att uppnå syftet (att skydda arbetstagare), vilket leder till att åtgärden är oproportionerlig. En mindre ingripande åtgärd är av allt att döma att i upphandlingen ange vilka krav som gäller för att skydda arbetstagare, samt ange att kravet även gäller för underleverantörer.
26. För att säkerställa att en begränsning inte går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med åtgärden skulle det krävas att en bedömning i det enskilda fallet visar att det finns skäl att begränsa antalet led till en viss nivå. Det innebär enligt vår uppfattning att det ställs mycket höga krav på en upphandlande myndighet att kunna motivera varför det inte är tillräckligt att ställa upp krav på underleverantörerna, utan varför det i stället i en enskild upphandling är nödvändigt med ett generellt "underleverantörs-förbud" eller dylikt. Vår bedömning är att det är svårt att motivera att en sådan begränsning i något fall är proportionerlig.
27. Det går i sammanhanget inte att bortse från att Sverige har genomfört en implementering av reglerna i LOU-direktivet om underleverantörer där man har valt bort flera alternativ som innebär att en upphandlande myndighet kan få större kontroll över de underleverantörer som kommer att finnas vid genomförandet av det upphandlade avtalet. Detta ska däremot inte tas till intäkt för att det i en enskild upphandling skulle vara förbjudet att inspireras av de direktivbestämmelserna vid utformningen av kravställningen. Vi har inom ramen för denna utredning inte tittat närmare på vilka specifika direktivbestämmelser som skulle vara möjliga att kravställa i en upphandling.
28. En kravställning enligt ett eller flera alternativ som är möjliga enligt artikel 71, men som den svenska lagstiftaren inte har valt att införa kan sannolikt utgöra effektiva åtgärder (som inte är lika långtgående som att införa ett strikt förbud för underleverantörer i flera än ett visst antal led) för att uppnå de önskvärda syftena



med kraven, exempelvis motverka problem med lönedumpning, oskäligen arbetsvillkor, bristande möjligheter till kontroll och arbetslivskriminalitet.

29. Det kan därtill nämnas att LOU innehåller regler som syftar till att säkerställa att kontrakt endast tilldelas företag som följer exempelvis arbetsrättsliga krav, och att en uteslutning ska föregås av en kontroll som visar att skäl för uteslutning föreligger i det enskilda fallet.<sup>10</sup> Att kunna ställa motsvarande krav på underleverantörer skulle i stor utsträckning kunna minska de risker med underleverantörer som nämns ovan.

*Typen av avtal eller bransch är inte avgörande för bedömningen*

30. Vi ser inte några bärande skäl för att utrymmet för möjligheterna att på ett generellt plan begränsa antalet underleverantörsled är olika beroende på om det är fråga om ett ramavtal eller ett kontrakt, om det är fråga om ett direktivstyrt avtal eller ett icke-direktivstyrt avtal eller om avtalet omfattar en bransch där underleverantörer förekommer i högre eller lägre utsträckning. Det kan förvisso argumenteras för att det framstår som mer ändamålsenligt att uppställa sådana krav inom branscher där det står klart att aktuell typ av problematik förekommer hos underleverantörer, exempelvis inom bygg och anläggning, men som nämns ovan måste den upphandlande myndigheten visa att det saknas mindre ingripande alternativ för att uppnå syftet med begränsningen.

*Möjligheterna att begränsa antalet underleverantörer*

31. Utifrån de skäl som förs fram om varför det är önskvärt att begränsa antalet underleverantörsled framstår det som att risken för de problem man vill undvika som beställare blir större för varje tillkommande led av underleverantörer som används, samtidigt som uppföljningen också blir svårare för varje led som tillkommer. Utifrån detta synsätt torde möjligheten att begränsa *antalet* underleverantörer som används i ett avtal vara ännu mer begränsad än möjligheterna att begränsa antalet underleverantörsled som används i en offentlig upphandling.
32. Vår bedömning ovan avseende begränsningen av antalet underleverantörsled gäller därför även en begränsning av antalet underleverantörer.

### **3. FÖRSLAG PÅ ÅTGÄRDER FÖR ATT FÅ KONTROLL ÖVER UNDERLEVERANTÖRER I UPPHANDLADE AVTAL**

33. Som redovisats ovan finns det i LOU flera bestämmelser som anger att en upphandlande myndighet får, och i vissa fall ska, ställa krav på anbudsgivaren och som på olika sätt tar sikte anbudsgivarens underleverantörer.
34. En upphandlande myndighet får begära att en leverantör ska lämna in uppgifter om 1. huruvida och i så fall hur stor del av kontraktet som leverantören kan komma att fullgöra genom att lägga ut på någon annan än leverantören, och

---

<sup>10</sup> 13 kap. 3 § p. 1 samt 4 § LOU.



2. vilka underleverantörer som leverantören avser att anlita för att fullgöra kontraktet i den delen, 17 kap. 6 § LOU. En leverantörs skyldighet att lämna dessa uppgifter än inte begränsad till ett första led av underleverantörer, utan gäller samtliga underleverantörer som leverantören vid anbudstillfället vet kan komma att användas.<sup>11</sup>

35. En upphandlande myndighet ska också ställa krav på att den leverantör som har tilldelats ett kontrakt som avser en *byggentreprenad* eller som avser en tjänst som ska tillhandahållas vid en anläggning under direkt tillsyn av myndigheten, ska ange namn på och kontaktuppgifter för de underleverantörer som anlitas och för underleverantörernas legala ställföreträdare. Uppgifterna ska lämnas innan leverantören påbörjar fullgörandet av kontraktet. Myndigheten ska också ställa krav på att leverantören ska underrätta myndigheten om varje ändring av namn och kontaktuppgifter som görs under kontraktets löptid, 17 kap. 7 § LOU.
36. Utifrån ovan bestämmelser kan två åtgärder vara att dels implementera i Stadens interna styrdokument för offentlig upphandling att det i varje upphandling ska ställas krav på att leverantörer ska lämna uppgifter om hur stor del av kontraktet som kommer att fullgöras av underleverantörer, samt vilka dessa underleverantörer, i samtliga led, är. Detta kan också kombineras med ett avtalsvillkor om hur nya underleverantörer får läggas till eller bytas ut under avtalstiden. Det är även möjligt att förena kraven ovan med sanktioner – företrädesvis vite – för det fall leverantören inte följer villkoren, och därigenom använder underleverantörer som inte har redovisats för Staden i anbudet eller under avtalstiden.
37. En annan åtgärd kan vara att följa upp om Staden ställer sådana krav som ska ställas enligt 17 kap. 7 § LOU när denna bestämmelse är tillämplig. Om så inte är fallet bör Staden se över styrdokument och arbetssätt för att säkerställa att sådana krav ställs när upphandlingen är av sådan beskaffenhet som anges i bestämmelsen. Även ett sådant upphandlingskrav bör förenas med ett avtalsvillkor av motsvarande innebörd.
38. Som antyds ovan är det i regel minst lika viktigt att se till att upphandlingskraven kombineras med avtalsvillkor av motsvarande innebörd. Ett krav om att i anbudet ange de underleverantörer som vid tidpunkten är kända bör alltså förenas med ett avtalsvillkor om vad som gäller om leverantörer vill byta ut eller lägga till en underleverantör under avtalstiden. Ett sådant avtalsvillkor bör förenas med passande kvalitetsvillkor samt villkor om att beställaren måste godkänna den nya underleverantören. Kvalitetsvillkoren kan avse exempelvis att underleverantören inte är föremål för någon uteslutningsgrund, att nyckelpersoner hos underleverantören ska uppfylla upphandlingens kravställning på sådana personer, att underleverantören ska ha viss teknisk och yrkesmässig kapacitet, tillämpa särskilda arbetsrättsliga villkor eller arbeta enligt kravställda kvalitets- och miljöledningssystem. Kvalitetsvillkoren bör inte bara uppfyllas vid tidpunkten för

---

<sup>11</sup> Prop. 2015/16:195 s. 1125 f.



bytet eller tillägget, utan måste upprätthållas under hela den period som underleverantören utför arbete.

39. Det är naturligtvis förenat med en hög grad av administrativt arbete för beställaren att pröva leverantörens begäran om utbyte eller tillägg av underleverantörer. Möjligtvis kan tänkas villkor om att leverantören står för beställarens kostnader i detta avseende, och/eller att det ligger på leverantören att presentera ett fullständigt underlag för bedömningen om bytet eller tillägget är godtagbart. Man kan även överväga att förena utbytet eller tillägget med att leverantören ges ett strikt och vitessanktionerat ansvar för att underlaget är korrekt och att underleverantören uppfyller kvalitetsvillkoren under hela den period som underleverantören utför arbete. Nämnt ansvar skulle även kunna vara solidariskt, innebärande att beställaren har möjlighet att kräva vite direkt från underleverantören om inte kvalitetsvillkoren uppfylls.
40. Vi vill i sammanhanget vara tydliga med att förslagen i punkterna 37 och 38 ovan är just förslag. På motsvarande sätt som gäller för införandet av upphandlingskrav inspirerade av artikel 71 i LOU-direktivet behöver det utredas och vart och ett av förslagen ovan är möjliga att införa som avtalsvillkor.
41. En upphandlande myndighet får i vissa fall också kräva att det ska vara leverantören själv som utför vissa specifika arbeten när kontraktet fullgörs. Det krävs dock att uppgiften är *avgörande* för anskaffningen för att få kräva detta. En sådan begränsning får ställas upp om avtalet avser en tjänst, en byggtreprenad eller ett monterings- eller installationsarbete inom ramen för en upphandling av en vara, 14 kap. 8 § andra stycket LOU.
42. Utöver ovan kan Staden, som ett mindre ingripande alternativ till att införa en strikt begränsning av underleverantörsled eller antalet underleverantörer, överväga att inspireras av de bestämmelserna i artikel 71 i LOU-direktivet Med hänsyn till att dessa inte införts i LOU krävs dock närmare utredning om det är möjligt att i en enskild upphandling ställa upp krav som motsvarar bestämmelserna.

---

HELLSTRÖM

Ponthus Andersson och Mattias Ljungkvist

medfört att upphandlande myndigheter i ökad omfattning ställer arbetsrättsliga krav som följs upp och att andelen leverantörer som vinner konkurrensfördelar genom oskäligen anställningsvillkor därmed minskat bör det övervägas att utvidga skyldigheten till det icke direktivstyrda området. Vid en sådan utvärdering är det även av särskilt intresse att analysera om det nuvarande kravet medfört att det är vanligare att upphandlande myndigheter ställer arbetsrättsliga krav vid direktivstyrda upphandlingar än vid icke direktivstyrda upphandlingar.

Visar utvärderingen att den nuvarande regleringen inte fått den effekt som avsett finns det enligt utredningen anledning att överväga om den nuvarande kravställningen bör kompletteras innan kraven görs tillämpliga även på det icke direktivstyrda området. T.ex. genom att

- göra det tydligare när krav ska ställas
- införa sanktionsmöjligheter
- kräva att upphandlande myndigheter följer upp efterlevnaden av kraven.

### **13.3 Begränsningar av antalet underleverantörsled vid offentlig upphandling**

#### **13.3.1 Begränsning av underleverantörsled i Norge**

I den norska upphandlingslagstiftningen infördes 2017 en begränsning av antalet underleverantörsled vid vissa typer av upphandlingar.<sup>59</sup> Enligt bestämmelserna ska den upphandlande myndigheten kräva att leverantören använder sig av max två underleverantörsled. Kravet gäller endast vid upphandlingar av bygg- och anläggningsarbeten och städtjänster och över vissa tröskelvärden. Det bör även noteras att kravet endast rör själva utförandet av byggnads- och anläggningsarbetena och att tillhörande tjänster som rör planering, projektering och konsulttjänster därmed inte omfattas. De upphandlande myndigheterna får göra undantag från kravet – men endast om de i det enskilda fallet kan visa att det är nödvändigt för att

---

<sup>59</sup> Forskrift om offentliga anskaffelser, §§ 8–13 och 19–3.

säkerställa en tillräcklig konkurrens eller upphandlingen till följd av oförutsedda händelser annars måste göras om.

ESA inledde 2019 ett överträdelseärende mot Norge och har skickat en formell underrättelse där det framgår att ESA anser att det norska kravet på max två underleverantörsled strider mot upphandlingsdirektiven och EES-avtalets bestämmelser om fri rörlighet för tjänster och etableringsfriheten.<sup>60</sup> ESA anför bl.a. att kravet är generellt och inte medger att en bedömning görs i det enskilda fallet samt ifrågasätter om det inte finns andra alternativa åtgärder som kan vidtas för att komma till rätta med arbetslivskriminalitet. Sammanfattningsvis anser ESA att det norska kravet går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet och att det därmed är oproportionerligt.

Överträdelseärendet är fortfarande öppet och diskussioner mellan ESA och Norge pågår.<sup>61</sup>

I en rapport beställd av EU-kommissionen har ett liknande krav<sup>62</sup> som tillämpas av Skien kommun tidigare lyfts fram som ett bra exempel på hur den offentliga upphandlingen kan användas för att nå sociala mål.<sup>63</sup> Rapporten har dock uppdaterats och exemplet strukits då det ifrågasatts om ett sådant krav är lagligt.

### 13.3.2 Finns rättsliga förutsättningarna för en begränsning av antalet underleverantörsled?

**Utredningens bedömning:** Det är förenligt med regeringsformens regler om näringsfrihet att begränsa antalet underleverantörsled vid offentlig upphandling.

Det är inte förenligt med upphandlingsdirektiven att begränsa antalet underleverantörsled när det gäller företag vars kapacitet åberopas av huvudleverantören.

Det är inte förenligt med EUF-fördragets bestämmelser om fri rörlighet för tjänster och etableringsfriheten att begränsa antalet underleverantörsled när det gäller övriga underleverantörer.

<sup>60</sup> ESA (2019).

<sup>61</sup> Enligt uppgift från Anne Cathrine Jacobsen, Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, maj 2023.

<sup>62</sup> Enligt den s.k. Skiensmodellen gäller max ett underleverantörsled.

<sup>63</sup> EU-kommissionen (2020), s. 63.

## Näringsfrihet

Näringsfriheten regleras i 2 kap. 17 § RF. Av denna bestämmelse följer att begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag. För att en inskränkning av näringsfriheten ska vara tillåten krävs det sålunda dels att syftet med åtgärden är att tillgodose intressen som från allmänna utgångspunkter bedöms angelägna, dels att åtgärden inte införs enbart i syfte att ekonomiskt gynna vissa företag.

Av förarbetena följer att bl.a. säkerhets- och arbetarskyddsintressen kan ligga till grund för en inskränkning av näringsfriheten.<sup>64</sup> En begränsning av antalet underleverantörsled skulle enligt utredningens direktiv bl.a. syfta till att främja goda arbetsvillkor för arbetstagare som utför arbete enligt offentligt upphandlade kontrakt. En sådan åtgärd får därmed anses syfta till att tillgodose ett sådant angeläget intresse som kan motivera en inskränkning av näringsfriheten. Det andra kriteriet – att åtgärden inte införs i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa företag – utgår från den ekonomiska sidan av den s.k. likhetsprincipen. Det innebär att den åtgärd som vidtas måste vara generell och säkerställa att alla ska ha möjlighet att konkurrera på lika villkor under förutsättning att de i övrigt uppfyller de krav som kan ställas.<sup>65</sup> En begränsning av antalet tillåtna underleverantörsled stöter inte heller i detta avseende på problem då samtliga företag har möjlighet att delta i fullgörandet av offentliga kontrakt under förutsättning att de befinner sig tillräckligt högt upp i leverantörskedjan.

Utredningen bedömer därför att det är förenligt med regeringsformens regler om näringsfrihet att begränsa antalet underleverantörsled vid offentlig upphandling.

---

<sup>64</sup> Prop. 1993/94:117, s. 51.

<sup>65</sup> Prop. 1993/94:117, s. 50.

## Upphandlingsdirektiven och EUF-fördraget

### *Direktivens syfte*

Upphandlingsdirektiven syftar till att säkerställa att upphandlingar över tröskelvärdena öppnas upp för konkurrens samt att upphandlingarna sker i överensstämmelse med EUF-fördragets principer. Det senare gäller särskilt principerna om fri rörlighet för varor och tjänster, etableringsfrihet, likabehandling, öppenhet och proportionalitet.<sup>66</sup> Det följer vidare av EU-domstolens praxis att det är ett gemenskapsrättsligt intresse att med hänsyn till den gemensamma inre marknaden och en effektiv konkurrens säkerställa att så många anbudsgivare som möjligt deltar i ett anbudsförfarande.<sup>67</sup> När upphandlingsdirektiven moderniserades 2014 var ett av syftena vidare att ytterligare underlätta små och medelstora företags deltagande i offentlig upphandling.<sup>68</sup> För att underlätta för små och medelstora företag uppmanas medlemsstaterna även att använda kommissionens regler om bästa praxis.<sup>69</sup> En av de saker som lyfts fram i dokumentet är vikten av att tydliggöra möjligheterna för små och medelstora företag att ta del av offentliga upphandlingar genom att fungera som underleverantörer till större företag.

Vid den modernisering som skedde 2014 vidtogs även åtgärder i syfte att på ett lämpligt sätt integrera miljö-, social- och arbetsrättsliga krav i offentliga upphandlingsförfaranden. Av artikel 18.2 i LOU-direktivet följer att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ekonomiska aktörer vid fullgörande av offentliga kontrakt iakttar tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter. Enligt EU-domstolen medför införandet av artikel 18.2 att unionslagstiftaren har velat upphöja kravet på att de ekonomiska aktörerna vid fullgörande av offentliga kontrakt ska iaktta tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter till en princip likställd med andra principer om likabehandling, öppenhet och proportionalitet.<sup>70</sup> Enligt utredningen bör det i detta sammanhang framhållas att artikel 18.2 inte medför att medlemsstaterna har möjlighet att med stöd av den artikeln vidta samtliga åtgärder som kan

---

<sup>66</sup> Skäl 1 i LOU-direktivet.

<sup>67</sup> Dom C-538/07, punkt 26.

<sup>68</sup> Skäl 2 i LOU-direktivet.

<sup>69</sup> Skäl 78 i LOU-direktivet som hänvisar till dokumentet European Code of Best Practices Facilitating Access by SMEs to Public Procurement Contracts, SEC(2008) 2193.

<sup>70</sup> Dom C-395/18, punkt 38.

sägas syfta till att säkerställa att ekonomiska aktörer vid fullgörande av offentliga kontrakt iakttar tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter. Av ordalydelsen framgår att de åtgärder som vidtas ska vara *lämpliga* och av skäl 37 i LOU-direktivet framgår att åtgärderna och deras tillämpning ska överensstämma med unionsrätten. Vid bedömningen av om det är förenligt med EU-rätten att begränsa antalet underleverantörsled är det således nödvändigt att analysera hur ett sådant krav förhåller sig EUF-fördragets bestämmelser om den fria rörligheten såväl som grundläggande principer proportionalitet och diskriminering.

### *Företag vars kapacitet åberopas*

Upphandlingsdirektiven innehåller bestämmelser som uttryckligen reglerar användandet av underleverantör. Av artikel 63.1 i LOU-direktivet följer att en anbudsgivare har rätt att förlita sig på andra enheters kapacitet för att klara kvalificeringskraven. Av bestämmelserna framgår uttryckligen att denna rätt gäller oberoende av den rättsliga arten av förbindelserna mellan den ekonomiska aktören och dessa enheter. EU-domstolen har avseende motsvarande bestämmelse i 2004-års LOU-direktiv anfört att den ger en i princip oinskränkt möjlighet för anbudsgivare att anlita underleverantörer för att fullgöra ett kontrakt.<sup>71</sup> När det gäller företag vars kapacitet åberopas bedömer utredningen därför att det inte går att förena en nationell begränsning av det tillåtna antalet underleverantörsled med artikel 63.1 i LOU-direktivet. I den följande framställningen diskuteras därför endast möjligheten att begränsa antalet underleverantörsled när det gäller underleverantörer vars kapacitet inte åberopats för att uppfylla kvalificeringskraven.

### *Övriga underleverantörer*

För att en nationell åtgärd som begränsar antalet underleverantörsled ska anses utgöra ett hinder för den fria rörligheten för tjänster eller etableringsfriheten krävs det inte att åtgärden leder till att vissa företag helt utestängs från en marknad – det räcker att ett sådant krav gör det svårare eller mindre attraktivt för aktörer i andra med-

---

<sup>71</sup> Dom C-406/14, punkt 33.

lemsstater att delta i ett anbudsförfarande eller i genomförandet av ett offentligt kontrakt.<sup>72</sup> Ett hinder för den fria rörligheten föreligger således trots att en underleverantör som i dag ofta deltar i upphandlingar i led tre eller fyra kan fortsätta leverera sina tjänster genom att sluta ett avtal direkt med huvudleverantören eller en underleverantör i led ett. Att åtgärden innebär att vissa leverantörer måste leta upp nya affärspartners, förhandla om avtalsvillkor och skriva avtal medför onekligen att det blir svårare och mindre attraktivt att delta i svenska upphandlingar om kravet införs. Det är även tveksamt om små företag från andra länder överhuvudtaget kan delta i samma omfattning som i dag om det krävs avtal direkt med svenska företag.

Utredningen kan således konstatera att en begränsning av antalet underleverantörsled medför en inskränkning av såväl den fria rörligheten för tjänster som etableringsfriheten eftersom ett sådant krav gör det svårare eller mindre attraktivt för aktörer i andra medlemsstater att delta i ett anbudsförfarande eller i genomförandet av ett offentligt kontrakt. Det är även troligt att antalet anbud kan minska och konkurrensen påverkas negativt om leverantörer inte i samma utsträckning som i dag kan förlita sig på underleverantörer i flera led för att fullgöra sina kontrakt. Slutligen blir det svårare för små och medelstora företag att delta i upphandlingar. Effekterna av en begränsning av antalet underleverantörsled motverkar därmed ett flertal av de uttryckliga målsättningar som upphandlingsdirektiven syftar till att uppnå.<sup>73</sup>

I artikel 71 i LOU-direktivet finns bestämmelser om specifika åtgärder som kan vidtas för att kontrollera och vid behov utesluta underleverantörer (se mer om dessa åtgärder nedan). Utöver dessa specifikt angivna åtgärder får medlemsstaterna eller upphandlande myndigheter vidta andra åtgärder som syftar till att säkerställa att underleverantörer vid fullgörande av offentliga kontrakt iakttar tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter.<sup>74</sup>

Om möjligheten att införa strängare regler utnyttjas ska de åtgärder som vidtas vara förenliga med unionsrätten.<sup>75</sup> För att en åtgärd som begränsar den fria rörligheten för tjänster ska anses vara förenlig

---

<sup>72</sup> Se bl.a. dom C-19/92, punkt 32, och dom C-330/07, punkt 19.

<sup>73</sup> För ett liknande resonemang se dom C-298/15, punkterna 47–50.

<sup>74</sup> Artikel 71.6 i LOU-direktivet.

<sup>75</sup> Dom C-63/18, punkt 33.

med EU-rätten krävs det enligt EU-domstolens fasta praxis<sup>76</sup> att åtgärden

- syftar till att uppnå ett legitimt mål av allmänintresse
- tillämpas på ett icke diskriminerande sätt
- är proportionerlig, dvs. att den är ägnad att säkerställa förverkligandet av målet och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det.

I den mån upphandlingen har ett tydligt gränsöverskridande intresse ska samma krav vara uppfyllda även när det gäller upphandlingar under tröskelvärdena.<sup>77</sup>

Enligt utredningens direktiv skulle skälet till att införa en begränsning av antalet underleverantörsled främst vara att motverka lönedumpning, oskäliga arbetsvillkor och olika former av arbetslivskriminalitet då långa kedjor av underleverantörer ökar risken i dessa avseenden. Utredningen kan konstatera att skyddet av arbetstagare är ett legitimt mål av allmänintresse.<sup>78</sup>

Om en bestämmelse om begränsning av antalet underleverantörsled utformas så att den inte gör någon skillnad mellan svenska och utländska leverantörer föreligger inte heller någon risk för direkt diskriminering. Då återstår således att bedöma om en sådan åtgärd är proportionerlig.

Om det införs en generell begränsning av antalet tillåtna underleverantörsled leder det till alla underleverantörer som i dag vanligtvis befinner sig i led tre eller lägre tvingas sluta ett avtal direkt med huvudleverantören, eller underleverantören i led ett, för att även fortsatt kunna erbjuda sina tjänster inom ramen för en offentlig upphandling. Det vill säga en sådan åtgärd drabbar även de leverantörer som följer samtliga arbetsrättsliga krav, betalar löner i nivå med kollektivavtalen och fullgör sina skyldigheter avseende skatter och arbetsgivaravgifter. Detta innebär, enligt utredningens bedömning, att åtgärden går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet – att skydda arbetstagare – och att den därmed är oproportionerlig. Detta resonemang är giltigt även om åtgärden, som i Norge, endast

---

<sup>76</sup> Dom C-55/94, punkt 37.

<sup>77</sup> Dom i de förenade målen C-147/06 och C-148/06, punkterna 20 och 21.

<sup>78</sup> Dom C-279/80, punkt 19.

införs när det gäller upphandling inom vissa särskilt problematiska branscher som städ- och byggbranschen.

För att säkerställa att en begränsning inte går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med åtgärden skulle det krävas att en bedömning i det enskilda fallet visar att det finns skäl att begränsa antalet led.<sup>79</sup> De bestämmelser i upphandlingsdirektiven som syftar till att säkerställa att offentliga kontrakt endast tilldelas företag som följer arbetsrättsliga eller andra krav har också alla det gemensamt att en uteslutning ska föregås av en kontroll som visar att skäl för uteslutning föreligger i det enskilda fallet.

Utredningen anser dessutom att åtgärden är oproportionerlig eftersom allmänintresset kan skyddas genom alternativa åtgärder som inte i samma utsträckning begränsar den fria rörligheten för tjänster eller etableringsrätten. I artikel 71 i LOU-direktivet finns flera exempel på andra typer av åtgärder medlemsstaterna har möjlighet att vidta i syfte att kontrollera, få information och säkerställa att underleverantörer iakttar tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter. Det följer även av EU-domstolens praxis att ett medlemsland bör kunna visa att de åtgärder som kan vidtas enligt dessa artiklar inte är tillräckliga för att skydda arbetstagarna innan andra åtgärder införs.<sup>80</sup> Det bör därför först övervägas om dessa åtgärder är tillräckliga för att uppnå det eftersträvade allmänintresset. Vid genomförandet av LOU-direktivet har Sverige emellertid valt att inte utnyttja de möjligheter som följer av artikel 71. Detta gäller för möjligheten att

- enligt artikel 71.2 föreskriva att en upphandlande myndighet ska begära att anbudsgivaren i anbudet anger hur stor del av kontraktet som kan komma att läggas ut på tredje part samt vilka underleverantörer som föreslås<sup>81</sup>
- enligt artikel 71.3 och 71.7 föreskriva att betalningen för tjänster, varor eller byggentreprenader som har tillhandahållits av en underleverantör ska överföras direkt till underleverantören<sup>82</sup>
- enligt artikel 71.5 femte stycket a föreskriva att upphandlande myndigheten ska kräva att huvudentreprenören till den upphand-

---

<sup>79</sup> För ett liknande resonemang se dom C-63/18, punkterna 40 och 41, dom C-298/15, punkterna 54 och 55, och dom C-395/18, punkt 53.

<sup>80</sup> Dom C-63/18, punkt 44.

<sup>81</sup> Se resonemang prop. 2015/16:195 del 2, s. 840.

<sup>82</sup> Se resonemang prop. 2015/16:195 del 2, s. 841 f.

lande myndigheten uppger namn på, kontaktuppgifter till och legala ställföreträdare för sina underleverantörer även när det gäller varukontrakt och tjänstekontrakt som inte avser tjänster som ska tillhandahållas vid anläggningarna under direkt tillsyn av den upphandlande myndigheten eller till varuleverantörer som deltar i byggentreprenader eller tjänstekontrakt<sup>83</sup>

- enligt artikel 71.5 femte stycket b föreskriva att den upphandlande myndigheten ska kräva att huvudentreprenören uppger namn på, kontaktuppgifter till och legala ställföreträdare för underleverantörer till huvudentreprenörens underleverantörer, eller ännu längre ned i underleverantörskedjan<sup>84</sup>
- enligt artikel 71.6 b föreskriva att upphandlande myndigheter ska kontrollera om det finns skäl för uteslutning av underleverantörer enligt artikel 57
- enligt artikel 71.8 begränsa tillämpligheten av ovanstående krav, t.ex. till vissa typer av kontrakt, vissa typer av upphandlande myndigheter eller ekonomiska aktörer eller från och med vissa belopp.

Utredningen bedömer att det inte går att utesluta att en kombination av de åtgärder som kan vidtas enligt artikel 71 i LOU-direktivet skulle vara effektiva åtgärder för att motverka problem med lönedumping, oskäliga arbetsvillkor, komplexa affärsmodeller och arbetskriminalitet. Vid upphandlingar inom sektorer där långa leverantörskedjor i dag gör det svårt att kontrollera att alla underleverantörer följer avtalsvillkoren och arbetsrättsliga krav kan det t.ex. övervägas att införa krav på att den upphandlande myndigheten ska vara skyldig att

- begära att huvudleverantören lämnar in uppgifter om hur stor del av kontraktet som kommer att fullgöras av underleverantörer
- begära att huvudleverantören anger vilka underleverantörer, i samtliga led, som kommer att anlitas för att fullgöra kontraktet
- begära att huvudleverantören lämnar information om underleverantörer, i alla led, som tillkommer efter att kontraktet tilldelats

---

<sup>83</sup> Se resonemang prop. 2015/16:195 del 2, s. 838 och 841.

<sup>84</sup> Se resonemang prop. 2015/16:195 del 2, s. 838 f.

- kontrollera samtliga underleverantörer som anlitas för att fullgöra kontraktet via den samordnade registerkontrollen som ska tillhandahållas av Bolagsverket (se kapitel 5) i syfte att fastställa om det finns skäl för uteslutning på samma grunder som gäller för huvudleverantören och företag vars kapacitet åberopats
- begära att huvudleverantören byter ut den underleverantör för vilken kontrollen visat att det föreligger skäl för uteslutning.

Gemensamt för dessa åtgärder är att de syftar till att i det enskilda fallet identifiera underleverantörer som av olika orsaker inte bör delta i fullgörandet av offentliga kontrakt. Till skillnad mot ett generellt förbud mot långa underleverantörskedjor riskerar dessa åtgärder därmed inte att leda till att underleverantörer utesluts i onödan. Förutom att dessa åtgärder överensstämmer med de tillåtna åtgärder som räknas upp i upphandlingsdirektiven har de därför inte heller samma potentiellt negativa konsekvenser för den fria rörligheten för tjänster och etableringsrätten som ett generellt förbud skulle få.

Utredningens sammantagna bedömning är därför att det skulle strida mot proportionalitetsprincipen att begränsa antalet underleverantörsled då en sådan åtgärd skulle gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet.

### 13.3.3 En begränsning av antalet underleverantörsled bör inte införas

**Utredningens bedömning:** För att komma till rätta med problem kopplade till långa underleverantörskedjor bör andra åtgärder än en begränsning av antalet led övervägas.

I utredningens uppdrag ingår att bedöma om det finns rättsliga förutsättningar och skäl att införa en begränsning av antalet tillåtna underleverantörsled vid offentlig upphandling, att analysera vilka effekter en sådan begränsning skulle få samt att lämna nödvändiga författningsförslag. Som framgår ovan bedömer utredningen att det saknas rättsliga förutsättningar för att införa en begränsning av antalet underleverantörsled.