

13 april 2026

Remissvar på Tredjelandslieferantörers tillträde till upphandlingsförfaranden (Ds 2025:29)

Adda tackar för möjligheten att lämna svar på *Tredjelandslieferantörers tillträde till upphandlingsförfaranden, Ds 2025:29*.

Adda AB ägs av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) tillsammans med 256 kommuner. Vi erbjuder produkter och tjänster genom våra två verksamheter: Adda Inköpscentral AB och Adda Kompetens. Adda kompetens stödjer den kommunala sektorns kompetensutveckling. Adda Inköpscentral samordnar upphandlingar och följer upp avtal och leverantörer inom områden som samhällsbyggnad, vård, läkemedel och social omsorg samt IT och digitalisering. Genom våra ramavtal och dynamiska inköpssystem förenklas inköpsarbetet för kommuner, regioner och deras bolag.

Nationella inköpscentraler i Sverige – såsom Adda Inköpscentral, Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet, Sinfra och HBV – spelar i dag en avgörande roll i det offentliga inköpssystemet. De agerar som upphandlande myndigheter enligt upphandlingsregelverket (LOU¹ och LUF²) och har som uppgift att genomföra samordnade upphandlingar för andra upphandlande myndigheter och enheter. Deras verksamhet omfattar upphandling, avtalsförvaltning,

¹ Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling

² Lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna

behovsanalys, leverantörsdialog, uppföljning samt rådgivning till offentliga aktörer.

Adda arbetar strategiskt med hållbarhet, motverkan av välfärdsbrott, digitalisering och innovation, och vi verkar för en robust försörjning och stärkt krisberedskap. Adda samarbetar också med inköpscentraler i andra europeiska länder för att utveckla gemensamma lösningar och erfarenhetsutbyte.

Eftersom Adda genomför upphandlingar enligt LOU och LUF har Adda valt att utgå från dessa två lagar i sitt remissvar.

10.2 Underleverantörer, byggtreprenader, varor och tjänster från tredjeland

Adda tillstyrker förslaget att ändra upphandlingslagarna för att svensk lag ska vara förenlig med EU-rätten. Adda avstyrker dock den av utredningen föreslagna formuleringen i LOU och LUF och föreslår i stället att Sverige inför en mer direktivnära lydelse. Skälen till det är följande.

Sverige ska inte träda in på EU:s exklusiva kompetensområde

Frågan i de två målen *Kolin*³ och *Qingdao*⁴ avsåg tillträde för leverantör från tredjeland utan frihandelsavtal med EU. Det fanns därför ingen anledning för domstolen att gå utöver den frågan i sin bedömning. Mot bakgrund av lydelsen i artikel 25 i LOU-direktivet⁵ och artikel 43 i LUF-direktivet⁶ är det dock enligt Adda klart att i vart fall inte heller byggtreprenader, varor eller tjänster från tredjeland utan frihandelsavtal med EU ska medges rättigheter enligt direktiven.

Om Sverige väljer att införa den av utredningen föreslagna lydelsen i LOU och LUF så medges sådana byggtreprenader, varor och tjänster fortsatt rättigheter enligt upphandlingslagarna, vilket skulle strida mot direktiven. De svenska upphandlingslagarna skulle nämligen återigen utvidga direktivens tillämpningsområde genom att kretsen som tillerkänns rättigheter blir större än vad som avses i direktiven. Det här skulle innebära att Sverige på nytt inkräktar på EU:s exklusiva kompetensområde.

³ EU-domstolens avgöranden den 22 oktober 2024 i mål C-652/22, *Kolin*

⁴ EU-domstolens avgöranden den 13 mars 2025 i mål C-266/22, *Qingdao*

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och upphävande av direktiv 2004/18/EG.

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG.

Upphandlande myndighets frihet att välja själv

Enligt Addas uppfattning möjliggör LOU-direktivet och LUF-direktivet för upphandlande myndighet att vägra godta även byggtreprenader, varor och tjänster med ursprung i tredjeländer utan frihandelsavtal med EU. Med den av utredningen föreslagna lydelsen försvinner emellertid den möjligheten eftersom enbart *leverantörer* undantas från upphandlingslagarnas tillämpningsområde. Byggtreprenader, varor och tjänster från tredjeländer utan frihandelsavtal med EU kommer dock fortsatt ges rättigheter enligt LOU och LUF.

En skrivning som bättre överensstämmer med lydelsen i artikel 25 i LOU-direktivet och artikel 43 i LUF-direktivet skulle däremot lämna möjligheten öppen för upphandlande myndighet att själv välja att inte acceptera leverantörer såväl som byggtreprenader, varor eller tjänster från tredjeland utan frihandelsavtal med EU. Det skulle då ytterst bli en fråga för rättstillämpningen att bedöma hur byggtreprenader, varor och tjänster från tredjeland ska behandlas enligt direktiven, om osäkerhet skulle uppstå.

Flexibilitet för att ta höjd för ytterligare tydliggöranden från EU-domstolen

Med en lydelse som bättre överensstämmer med direktivens skulle Sverige även ta höjd för eventuella ytterligare tydliggöranden från EU-domstolen avseende möjligheten för upphandlande myndighet att välja bort även byggtreprenader, varor och tjänster från tredjeland utan frihandelsavtal med EU. Med den av utredningen föreslagna lydelsen riskerar Sverige dock att behöva göra ytterligare ändringar i upphandlingslagarna om EU-domstolen presenterar fler tydliggörande avgöranden. Något som inte kan uteslutas att EU-domstolen gör mot bakgrund av direktivens lydelse.

Beslut om detta utlåtande har fattats av Malin de Verdier efter föredragning av bolagsjuristen Helena Lindh. I handläggningen har även chefsjuristen Åsa Edman deltagit.

Malin de Verdier

VD

Adda