

## Remissvar - bokstavsutredningen Tredjelandsleverantörers tillträde till upphandlingsförfaranden Ds 2025:29

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, Sida, har genom remiss daterad 2026-01-14 givits tillfälle att yttra sig. Remissvaret bifogas.

Beslut i detta ärende har fattats av vikarierande generaldirektör Hanna Hellquist på föredragning av verksjurist Kajsa Petersson i närvaro av avdelningschef Malena Sandh.

  
Hanna Hellquist  
Verksjurist Kajsa Petersson

2026-04-13

Ärendenummer: 26/000142

## Sidas svar på remiss av bokstavsutredningen Tredjelandslieferantörers tillträde till upphandlingsförfaranden Ds 2025:29 (Fi2025/02153)

### 1. Uppdraget

Sida har tagit emot remissen av bokstavsutredningen Tredjelandslieferantörers tillträde till upphandlingsförfaranden (Ds 2025:29). Utredningen tillsattes med uppdrag att lämna förslag på hur upphandlingslagarna bör ändras för att vara förenliga med EU-rätten, med avseende på EU-domstolens avgöranden i målen C-652/22, Kolin, och C-266/22, Qingdao. I uppdraget ingick även att förslagen ska göra det möjligt för upphandlande myndigheter och enheter att kunna ta hänsyn till leverantörers nationalitet eller ursprung för att välja bort leverantörer från upphandlingsförfaranden.

Utredningen föreslår att de fyra upphandlingslagarna<sup>1</sup> ska förses med nya undantagsbestämmelser, med följderna att lagarna inte ska gälla i förhållande till leverantörer från tredjeland, förutom om det krävs på grund av ett frihandelsavtal som slutits av EU som garanterar leverantörer från tredjelandet tillträde till unionens upphandlingsmarknad. Bestämmelsen i LUF har en något annan utformning.

### 2. Sammanfattning

Sida genomför endast upphandlingar under LOU. Remissvaret gäller därför endast i förhållande till den föreslagna ändringen i LOU. Sidas upphandlingar genomförs antingen inom ramen för myndighetens förvaltning (förvaltningsanslaget) eller inom biståndsverksamheten (sakanslaget). Inom biståndsverksamheten har flera av de svenska utlandsmyndigheterna i uppdrag av Sida att genomföra biståndet. Sida är då rådgivande till utlandsmyndigheterna i upphandlingsfrågor.

Remissvaret behandlar även frågeställningar kopplade till förslaget om ändring i LOU som kan aktualiseras i upphandlingar som utlandsmyndigheterna eller, i ett andra led, Sidas samarbetsparter genomför inom ramen för biståndsverksamheten.

Sida delar utredningens bedömning att avgörandena från EU-domstolen i målen Kolin och Qingdao innebär att varken bestämmelser i nationell rätt som alltid ger tredjelandslieferantörer samma rättigheter som leverantörer inom unionen, eller

---

<sup>1</sup> Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), Lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF), Lag (2011:1029) om upphandling försvars- och säkerhetsområdet (LUF), Lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK).

bestämmelser som innebär en skyldighet att alltid utesluta tredjelandsleverantörer från att delta i upphandlingar är förenliga med EU-rätten.

Även om det inte uttryckligen framgår av LOU, får det, baserat på uttalandena i förarbetena, anses vara en del av den nationella rätten att tredjelandsleverantörer har samma rättigheter som leverantörer inom unionen vid upphandlingar, vilket även framgår av Upphandlingsmyndighetens vägledning för tillämpningen av upphandlingsprinciperna.<sup>2</sup> Sida delar därför utredningens bedömning att svensk rätt behöver förtydligas gällande möjligheten för tredjelandsleverantörer från länder utan frihandelsavtal med EU (i fortsättningen kallade tredjelandsleverantörer) att få tillträde till upphandlingsförfaranden, för att säkerställa att nationell rätt är förenlig med EU-rätten och de direktiv som ligger till grund för upphandlingslagarna.

### 2.1 Behov av vägledning

Sida konstaterar att lagförslaget innebär en möjlighet men ingen skyldighet för upphandlande myndigheter att välja bort tredjelandsleverantörer. Utredningen tillstår att många frågor är komplicerade och besvaras inte heller i utredningen. Det gäller exempelvis frågorna om vissa krav som enligt EU-domstolen tänkbart kan behöva uppfyllas vid behandlingen av tredjelandsleverantörer, såsom kraven på öppenhet, proportionalitet, rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar, men även avsaknad av definition av vem som är att anse som tredjelandsleverantör och hur konsortieparter av olika nationalitet/ursprung ska hanteras, tydlighet kring vilka sektorer där deltagande av tredjelandsleverantörer kan vara kopplat till särskilda risker, samt vilka rättsmedel som finns att tillgå för tredjelandsleverantörer i nationell lagstiftning och som inte genomför upphandlingsdirektiven.

Samtidigt ges de upphandlande myndigheterna stort ansvar att själva bedöma om tredjelandsleverantörer ska tillåtas delta i upphandlingar, men där konsekvenserna av ett sådant ställningstagande inte är helt tydliga.

I avsaknad av förtydligande om vilka villkor och skäl som kan ligga till grund för att tillämpa möjligheten, i synnerhet i förhållande till leverantörer från antagonistiska stater, ser Sida en risk för godtycklighet när bedömningen av vilka, och på vilka villkor, tredjelandsleverantörer tillåts delta i upphandlingar helt överlämnas till de upphandlande myndigheterna, utan vägledning från lagstiftaren. Sida har förståelse för att tredjelandsleverantörer troligtvis utgör en mindre andel anbudsgivare i upphandlingar som genomförs av svenska myndigheter i stort, men vill lyfta fram att tredjelandsleverantörer är vanligt förekommande i upphandlingar som genomförs i Sidas biståndsverksamhet, i synnerhet de delar som har delegerats till utlandsmyndigheterna och i andra led av Sidas samarbetsparter att genomföra. Sida efterfrågar därför förtydliganden gällande ovan nämnda frågeställningar i det kommande lagstiftningsarbetet. Sida föreslår även att Upphandlingsmyndigheten ges i uppdrag att ta fram vägledning för de upphandlande myndigheternas bedömning och ställningstagande om tredjelandsleverantörer tillåts delta i upphandling, i synnerhet hur bedömningen

---

<sup>2</sup> <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/de-grundlaggande-upphandlingsprinciperna/>

ska göras utifrån ett riskperspektiv, samt stöd i utformningen av upphandlingsdokument så transparent som möjligt givet de alternativ som ges för behandling av tredjelandsleverantörer.

## **2.2 Risk att syftet att utesluta antagonistiska stater inte uppnås**

Sida noterar inledningsvis att upphandlingslagstiftningen redan idag innehåller ett antal regleringar som möjliggör att den upphandlande myndigheten kan ställa krav på leverantörer i upphandlingar, tillämpa uteslutningsgrunder samt sanktioner. Det finns även undantagsbestämmelser inom säkerhetsområdet, inklusive EU-kommissionens beslut om IPI-åtgärder gentemot tredjeland.

Sida noterar samtidigt att utredningen konstaterar att det saknas reglering och inte heller följer av rättspraxis att upphandlande myndigheter kan utesluta en leverantör från en upphandling enbart med hänvisning till att denne avser använda en underleverantör från ett tredjeland utan frihandelsavtal med EU, eller att leverantören använder varor eller tjänster från tredjeland. Utredningen slår därför fast att de lagförslag som presenteras inte har någon påverkan på möjligheten för leverantörer att använda sig av underleverantörer eller att åberopa annans kapacitet. Sida bedömer därmed att lagförslaget inte innebär en möjlighet att kategoriskt utesluta leverantörer som använder sig av underleverantörer, varor eller tjänster från tredjeland.

Utifrån utgångspunkten att syftet med den föreslagna regleringen är att kunna stänga ute leverantörer från antagonistiska stater från upphandlingsförfaranden, ser Sida en viss risk att förslaget, med begränsningen att bara gälla i förhållande till leverantörer och inte i förhållande till underleverantörer, inte når sitt syfte. Sida ser en risk att den föreslagna regleringen kan komma att kringgås genom att leverantörer från tredjeland deltar i upphandlingar som underleverantör till en leverantör som omfattas av upphandlingslagarna, alternativt genom att bilda skalbolag i EU-medlemsstater eller tredjeland som har frihandelsavtal med EU.

## **3. Särskilda synpunkter**

### **3.1. Utgångspunkter för Sidas synpunkter**

Sidas upphandlingar genomförs under LOU, antingen inom ramen för myndighetens förvaltning (förvaltningsanslaget) eller inom biståndsverksamheten (sakanslaget). Inom biståndsverksamheten har även flera av de svenska utlandsmyndigheterna i uppdrag av Sida att genomföra biståndet. Sida är då rådgivande till utlandsmyndigheterna i upphandlingsfrågor. I synpunkterna nedan lyfter Sida fram de särskilda konsekvenser som myndigheten identifierat framförallt för upphandlingar under sakanslaget. Synpunkterna behandlar även frågeställningar kopplade till förslaget om ändring i LOU som kan aktualiseras i upphandlingar som utlandsmyndigheterna genomför inom ramen för biståndsverksamheten, samt upphandlingar som Sidas samarbetsparter genomför i andra led för inom ramen för biståndsverksamheten.

### **3.2. Användande av tredjelandsleverantörer som underleverantörer**

Sida får generellt, i likhet med svenska myndigheter överlag, relativt få anbud i sina egna upphandlingar. Sida tar främst emot anbud från leverantörer i Sverige,

annan medlemsstat eller stater med frihandelsavtal med EU i dessa upphandlingar. Sida vill dock lyfta fram att det är förekommande att leverantörer har underleverantörer, alternativt använder sig av varor eller tjänster från tredjeland och då framförallt i upphandlingar under sakanslaget.

Som nämnts ovan bedömer Sida att det faktum att förslaget inte har någon påverkan på möjligheten för leverantörer att använda sig av underleverantörer eller att åberopa annans kapacitet, kan innebära att leverantörer från uteslutna tredjeländer likväl kan få tillträde till upphandlingsförfaranden. Sida menar dock att det inte vore ändamålsenligt med en reglering som möjliggör att kategoriskt kunna utesluta leverantörer som använder sig av underleverantörer, varor eller tjänster från tredjeland, eftersom underleverantörer från Sidas samarbetsländer – vilket ofta är tredjeland utan frihandelsavtal med EU – har en viktig funktion att fylla för utförandet av flera tjänster.

Det är heller inte tydligt hur konsortieparter av olika nationalitet ska hanteras, vilket antingen kan innebära att tredjelandsleverantörer från antagonistiska kan delta i upphandlingar, eller kan innebära en negativ påverkan på leverantörer från Sverige och övriga EU-länder som deltar i konsortium med, eller som underleverantör till, leverantör från tredjeland, eftersom de riskerar att uteslutas från upphandlingar.

### 3.3. Upphandlingar i biståndsverksamheten

Enligt budgetpropositionen för 2026<sup>3</sup> är utgångspunkten att svenskt bistånd klassificeras som Official Development Assistance (ODA) i enlighet med den definition som används av biståndskommittén (DAC) vid Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD). Sverige, som är medlem i DAC, står även bakom DACs rekommendation om att avbinda bistånd sedan 2001.<sup>4</sup> Det följer även av 1 § 3 p. i förordning (2025:269) med instruktion för Sida att myndigheten ska bidra till genomförandet av regeringens internationella åtaganden rörande principerna för ett effektivt bistånd- och utvecklingssamarbete. Principerna för ett effektivt bistånd- och utvecklingssamarbete tar sin utgångspunkt i erfarenheter och evidens som visar på vad som ger en hållbar utveckling. Enligt dessa principer bidrar obundet bistånd till ett mer effektivt och hållbart bistånd, varför obundet bistånd rekommenderas av DAC.

Mot denna bakgrund har Sidas upphandlingar inom biståndsverksamheten hittills i regel klassificerats som obundet bistånd enligt OECD-DACs direktiv om bundet och obundet bistånd. Upphandlingarna har i enlighet med nuvarande LOU inte innehållit några begränsningar gällande nationalitet för att delta i upphandlingar (principen om icke-diskriminering). Lagförslaget innebär en möjlighet att utesluta leverantörer på grundval av nationalitet. Om Sida väljer att göra sådana begränsningar, bedömer Sida att det innebär att det upphandlade biståndet kan komma att klassificeras och rapporteras som bundet bistånd.

För att följa styrningen om att svenskt bistånd företrädesvis ska vara obundet och för att ligga i linje med principerna om biståndseffektivitet, kommer Sida generellt

<sup>3</sup> Prop. 2025/26:1 Utgiftsområde 7

<sup>4</sup> OECD/LEGAL/5015. Sverige är ”Adherent” till rekommendationen.

för upphandlingar av biståndsinsatser att behöva tillåta tredjelandsleverantörer att delta i upphandlingar på lika villkor som leverantörer från ett EU-land eller ett land som har frihandelsavtal med EU, om inte särskilda skäl föreligger exempelvis inom identifierade högrisksektorer och områden som inte kan hanteras och mitigeras på annat sätt. Sida har uppfattningen att ett begränsande av tredjelandsleverantörers deltagande i upphandlingar i biståndsverksamheten kan leda till ett dyrare och mindre effektivt bistånd. I de fall det är Sidas samarbetspart som genomför upphandlingar (det vill säga i ett andra led) kommer troligtvis Sida, utifrån principen om biståndets obundenhet, även fortsättningsvis att generellt förespråka att även tredjelandsleverantörer tillåts delta i upphandlingarna på lika villkor, om inte särskilda skäl föreligger exempelvis inom identifierade högrisksektorer och områden som inte kan hanteras och mitigeras på annat sätt.

#### **3.4. Utlandsmyndigheternas upphandlingar i biståndsverksamheten**

Utlandsmyndigheterna genomför upphandlingar inom ramen för biståndsverksamheten. Det kan handla om upphandlingar av revisionstjänster eller konsulttjänster för tematiskt stöd eller uppföljning. Sidas erfarenhet är att lokalt upphandlade tjänster ofta är mindre kostsamt och möjliggöra en enklare uppföljning, samtidigt som det finns en förståelse för den lokala kontexten.

Flera av utlandsmyndigheterna där Sida bedriver verksamhet är placerade i tredjeländer som saknar frihandelsavtal med EU. Utöver vad som anges ovan att en begränsning av att tredjelandsleverantörer som tillåts delta i en upphandling skulle leda till att biståndet klassificeras som bundet, så skulle sådana begränsningar kunna resultera i att lokalt ägarskap och de lokala marknaderna inte utvecklas på det sätt som bistånd i allmänhet är tänkt att bidra till.