

Stockholm den 14 april 2026

R-2026/0083

Till Finansdepartementet

Fi2025/02153

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 14 januari 2026 beretts tillfälle att yttra sig över departementspromemorian Tredjelandsleverantörers tillträde till upphandlingsförfaranden (Ds 2025:29).

Sammanfattning

Enligt Advokatsamfundets mening innehåller departementspromemorian en heltäckande och rättvisande genomgång av unionsrätten på upphandlingsrättens område. Även promemorians utredning av de rättsmedel som enligt svensk och europeisk rätt finns tillgängliga för sådana företag från tredje land som omfattas av det föreslagna undantaget framstår som fullständig och väl genomförd.

Advokatsamfundet redogör nedan för sin inställning till vart och ett av bokstavsutredningens förslag och ställningstaganden.

Synpunkter

Avsnitt 8.1, LOU och LUF bör ändras för att vara förenliga med EU-rätten

Advokatsamfundet delar utredningens uppfattning att lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) bör ändras för att bli förenliga med EU-rätten och tillstyrker, med de tillägg som framgår av avsnitt 9.3 nedan, utredningens förslag. Som framgår av kommentaren till avsnitt 9.3 vill Advokatsamfundet emellertid understryka



att det, av rättssäkerhetsskäl, inte är möjligt för en svensk förvaltningsdomstol att genom så kallad direktivkonform tolkning frånta en enskild leverantör rätten till överprövning av upphandling. Begränsningar i rätt till domstolsprövning måste alltid framgå av lag.

Avsnitt 8.2 Även LUK bör ändras för att vara förenlig med EU-rätten

Advokatsamfundet delar utredningens bedömning och tillstyrker utredningens förslag.

Avsnitt 8.3 Ändringar bör göras även i LUF5

Advokatsamfundet delar utredningens bedömning och tillstyrker utredningens förslag.

Avsnitt 8.4 Lagändringar bör även avse icke-direktivstyrd upphandling

Advokatsamfundet tillstyrker utredningens förslag, men delar inte utredningens bedömning.

De tröskelvärden som avgör huruvida upphandlingsdirektiven är tillämpliga på en viss upphandling eller inte speglar de tröskelvärden som gäller för tillämpningen av *Agreement on Government Procurement* (GPA-avtalet). Upphandling som understiger dessa tröskelvärden omfattas vare sig av upphandlingsdirektiven eller av något avtal som slutits av EU rörande tredjelands tillgång till unionens marknad för offentlig upphandling.

Man skulle naturligtvis kunna tänka sig att unionen i en framtid skulle kunna komma att integrera även upphandling av lägre värde i den gemensamma handelspolitiken. Så har emellertid inte skett, utan unionen har tvärtom satt tydliga tröskelvärden för exempelvis GPA-avtalets tillämpning. Det är för Advokatsamfundet tydligt att detta har gjorts under antagandet att upphandling under dessa värden inte ingår i den gemensamma handelspolitiken, utan i stället faller inom varje medlemsstats självbestämmande.

Oavsett detta anser Advokatsamfundet att det framstår som klokt, för att undvika att rätten till rättsmedel blir avhängig ofta komplexa bedömningar av upphandlingens värde och för att verka för en sammanhållen reglering av upphandling i Sverige, att ha samma reglering vad avser taleberättigade leverantörer oavsett upphandlingens värde. Enligt Advokatsamfundets uppfattning står det Sverige helt fritt att självt fatta beslut om sådan reglering och Advokatsamfundet tillstyrker därför utredningens förslag.



Avsnitt 9.3 Förslag till nya undantagsbestämmelser samt avsnitt 10.1 Hur avgörs vem som är tredjelandslieferantör

Advokatsamfundet tillstyrker utredningens förslag om nya undantagsbestämmelser. Advokatsamfundet anser emellertid att sådana undantagsbestämmelser av rättssäkerhetsskäl även bör definiera en enskild leverantörs ursprung som det land i vilket leverantören är registrerad.

EU-domstolen har i målen C-652/22, Kolin och C-266/22 Qingdao, funnit att rätten för ”*alla intresserade ekonomiska aktörer*” att på lika villkor delta i upphandlingsförfaranden i unionen inte omfattar ekonomiska aktörer från tredjeländer som inte har ingått något sådant internationellt frihandelsavtal som avses i artikel 25 i LOU-direktivet respektive artikel 43 i LUF-direktivet. I mål C-652/22, Kolin, p. 65, anger domstolen vidare att en nationell domstol inte får tolka nationella bestämmelser som införlivar upphandlingsdirektivet så att de blir tillämpliga även på sådana ekonomiska aktörer. En talan som väcks av en sådan leverantör kan därför bara prövas mot bakgrund av nationell rätt och inte mot bakgrund av unionsrätten.

Enligt Advokatsamfundets uppfattning bör det i lag tydligt specificeras vad som avses med att en leverantör är *från* ett visst land. Utan en sådan specificering bör bestämmelsen inte kunna göras gällande gentemot enskild på ett sätt som innebär att den enskilde helt förlorar sin möjlighet till överprövning. Det framstår för Advokatsamfundet som klart att bolag som är registrerade hos Bolagsverket, såsom aktiebolag, handelsbolag eller enskilda näringsidkare, av legalitetsskäl också måste anses vara från Sverige på så sätt att de inte kan omfattas av det nu föreslagna undantaget. Detta framgår också av Kammarrätten i Stockholms avgörande i mål nr 4677-25. Det samma måste gälla för bolag som är registrerade i EU eller land med vilket EU har slutit ett sådant avtal som garanterar leverantörer tillträde till unionens upphandlingsmarknad. Företag som inte har en sådan registrering borde, i enlighet med vad som framgår av Qingdao och Kolin, däremot omfattas av det nu föreslagna undantaget. Enligt Advokatsamfundet bör det, för att undantaget ska kunna åberopas mot enskild för att frånta denne en rätt till överprövning, framgå av lagtexten att det land där bolaget är registrerat är avgörande för bedömning av huruvida ett bolag omfattas av undantaget eller ej. Eftersom fråga är om en bestämmelse som avgör huruvida en aktör överhuvudtaget har tillgång till rättslig prövning, är det inte



tillräckligt att det i förarbeten eller rättspraxis framgår hur bestämmelsen ska tillämpas.

Mer komplexa tolkningar av Kolin och Qingdao, vilka exempelvis skulle kunna ta sikte på det berörda bolagets ägare, var bolaget utövar faktisk affärsverksamhet eller huruvida leveransen helt eller delvis består av varor som produceras i tredjeland, bör dock inte göras förrän rättsläget i detta avseende klargjorts antingen av EU-domstolen eller i en bindande unionsrättslig rättsakt med tillämpning på den här ifrågavarande situationen. Advokatsamfundets uppfattning är alltså att det nu föreslagna undantaget endast ska kunna tillämpas på företag registrerade i de aktuella tredjeländerna. Om lagstiftaren önskar att ytterligare kategorier av företag potentiellt ska kunna omfattas av undantaget, måste detta specificeras i lagtexten och sådana tillägg bör göras först efter ytterligare klargöranden rörande unionsrättens innehåll i detta avseende. Det är inte möjligt att tolkningsvägen läsa in exempelvis IPI-förordningens bestämmelser om hur ursprung ska avgöras. Det bör noteras att IPI-förordningen, som är en unionsrättslig rättsakt med direkt tillämpning på enskild, av rättssäkerhetsskäl är mycket precis och detaljerad i frågan om hur ursprung ska bestämmas för en enskild leverantör. Svenska krav på rättssäkerhet bör inte sättas lägre än motsvarande krav enligt unionsrätten. Om utredningen anser att svensk rätt kan tillåta en lägre grad av precision i lagstiftningen än vad som anses acceptabelt enligt direkt tillämplig unionsrätt så bör detta under alla omständigheter motiveras utförligt.

Avslutningsvis vill Advokatsamfundet understryka att de föreslagna undantagsbestämmelserna inte undantar avtal som ingås med de aktuella tredjelandslleverantörerna från upphandlingslagarnas tillämpningsområde. Det är således fortsatt möjligt för taleberättigade leverantörer att göra sina rättigheter enligt upphandlingslagstiftningen gällande mot myndigheters upphandling av icke-taleberättigade tredjelandslleverantörer.

Avsnitt 9.4 Bestämmelser om undantag från förvaltningslagens regler om sekretess, partsinsyn och kommunikering ska fortsatt gälla

Advokatsamfundet gör ingen annan bedömning än utredningen och tillstyrker förslaget.



Avsnitt 10.2 Underleverantör, byggentreprenader, varor och tjänster från tredje land

Advokatsamfundet delar utredningens bedömning och tillstyrker förslaget.

Advokatsamfundet vill dock göra följande tillägg vad avser upphandlade myndigheters möjlighet att i det enskilda fallet särbehandla anbudsgivare som offererar underleverantörer, byggentreprenader, varor och tjänster från tredje land.

Unionen har exklusiv behörighet att anta rättsakter med allmän giltighet som reglerar tillträdet till unionens upphandlingsmarknad. Som utredningen också konstaterar så innebär detta att Sverige gör sig skyldigt till en felimplementering av upphandlingsdirektiven fram till dess att ett sådant undantag som utredningen föreslår har genomförts. Tillämpningsområdet för bestämmelser som begränsar enskildas rätt till domstolsprövning bör, som utvecklats under avsnitt 9.3 ovan, av legalitetsskäl inte kunna utvidgas genom ändamålstolkning.

Att det förhåller sig på detta sätt innebär emellertid inte att upphandlande myndigheter helt saknar möjlighet att i ett enskilt fall särbehandla leverantörer som offererar underleverantörer, byggentreprenader, varor och tjänster från tredje land.

Det är exempelvis möjligt redan idag att i upphandlingsdokumenten i en enskild upphandling ange krav på att anbudsgivare ska vara från EU eller från ett tredjeland med vilket EU ingått avtal om tillträde till unionens upphandlingsmarknad. Ett sådant krav kan visserligen överprövas enligt nu gällande bestämmelser i upphandlingslagarna, men skulle sannolikt anses proportionerligt så länge den upphandlande myndigheten kan ange ett objektivet skäl för att ställa denna typ av krav i den aktuella upphandlingen. Ett exempel på en sådan bedömning finns i Kammarrätten i Stockholms dom nr 4677-25. Inom ramen för en sådan proportionalitetsbedömning torde det också, så länge upphandlingsföremålet motiverar det, vara möjligt att ställa krav rörande ursprung hos bolag eller huvudmän som utövar kontroll över en viss anbudsgivare eller krav på att varor som ingår i den upphandlade leveransen ska ha sitt ursprung inom EU eller ett tredjeland med vilket EU har träffat avtal om tillgång till unionens marknad för offentlig upphandling. Ett utifrån upphandlingsobjektet objektivet motiverat krav på att inte heller underleverantörer får ha sitt ursprung i tredjeland torde också i många fall kunna uppställas av den upphandlande myndigheten på ett sätt som är förenligt med proportionalitetsprincipen och därmed tillåtligt enligt upphandlingslagarna. Att vi nu



inför ett särskilt undantag vad avser leverantörer från vissa tredjeländer får inte uppfattas som en begränsning av upphandlande myndigheter rätt att i enskilda upphandlingar uppställa de krav, inklusive krav avseende ursprung, som myndigheten anser proportionerliga och nödvändiga i förhållande till upphandlingens föremål.

Avsnitt 10.3 Lagen om valfrihetssystem och behovet av följdändringar i andra lagar

Advokatsamfundet tillstyrker förslaget. Det är Advokatsamfundets uppfattning att reglering rörande auktorisationssystem i dagsläget inte omfattas av EU:s gemensamma handelspolitik (jfr. avsnitt 8.4 ovan).

Avsnitt 10.4 Upphandlingsförfaranden

Advokatsamfundet delar utredningens bedömning och tillstyrker utredningens förslag.

Avsnitt 12 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Advokatsamfundet tillstyrker utredningens förslag.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander