

Från ord till upphandling

6 maj 2026



Agenda

- **Mål C-210/24 AESTE** – är det tillåtet att premiera högre löner än kollektivavtal i upphandling?
- **Mål C-692/23 AVR** – hur ska verksamhetskriteriet tillämpas vid intern upphandling?
- **Nya regler för offentlig säljverksamhet** – vad förändras?
- **Upphandling och AI**
- **Ny rättspraxis**
- **Frågor**



**Mål C-210/24 AESTE – är det
tillåtet att premiera högre
löner än kollektivavtal i
upphandling?**



C-210/24 AESTE

Tolkningsfrågor

- Är det tillåtet att ha ett tilldelningskriterium som premierar anbudsgivare om de erbjuder löneökningar utöver kollektivavtalsnivå?
- Gör kriteriet det möjligt att identifiera det "ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet", i den mening som avses i artikel 67.1 i direktiv 2014/24?
- Utgör kriteriet ett ingrepp i den rätt till kollektivavtalsförhandlingar som erkänns i artikel 28 i stadgan?





Artikel 67.1 och 67.2

67.1 Utan att det påverkar tillämpningen av nationell lagstiftning och andra författningar avseende priset på vissa varor eller ersättning för vissa tjänster ska de upphandlande myndigheterna basera tilldelningen av offentliga kontrakt på det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet.

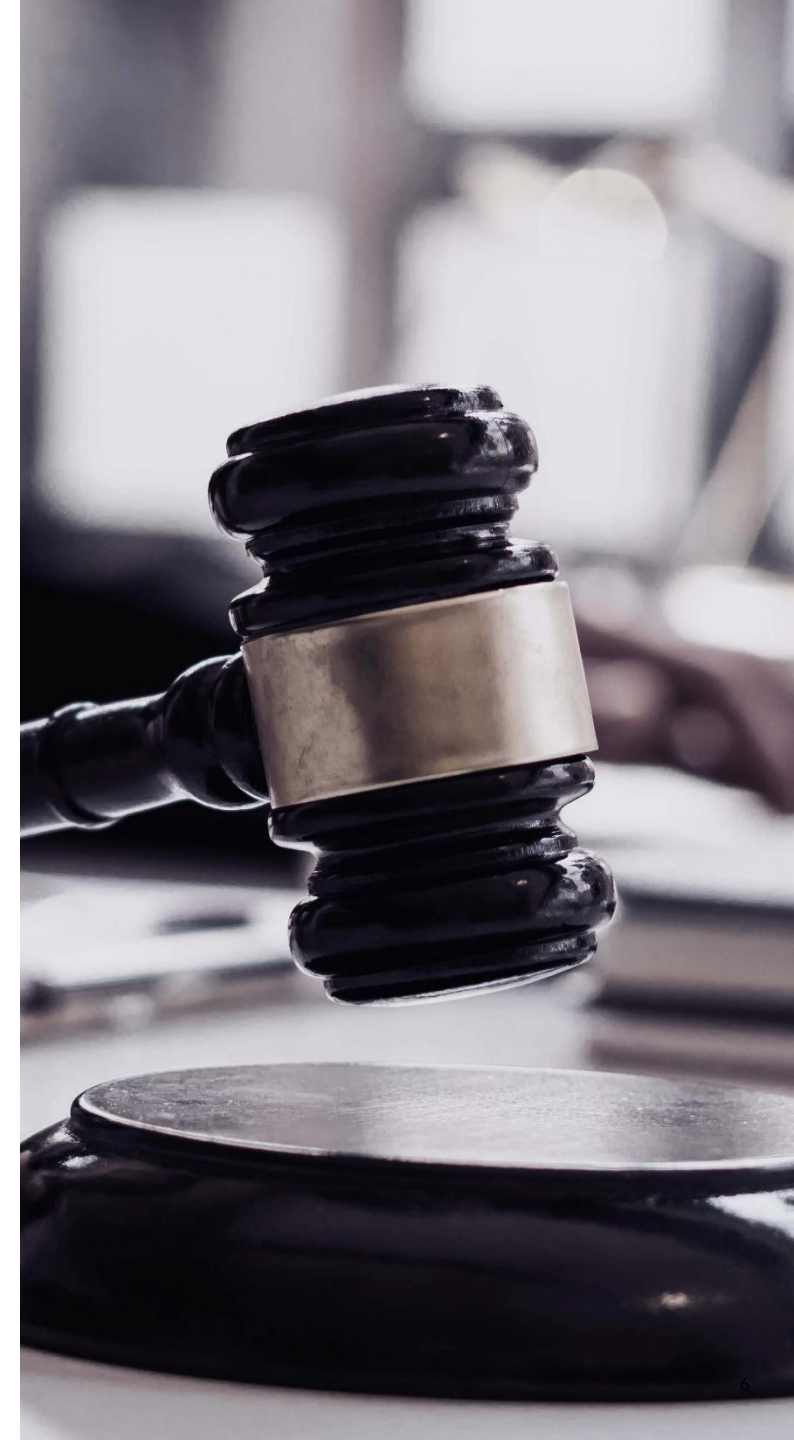
67.2 Det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet ur den upphandlande myndighetens synvinkel ska fastställas på grundval av priset eller kostnaden genom en analys av kostnadseffektivitet, exempelvis en analys av livscykelkostnader i enlighet med artikel 68, och får innefatta det bästa förhållandet mellan pris och kvalitet, vilket ska bedömas på grundval av kriterier såsom kvalitetsaspekter, miljöaspekter och/eller sociala aspekter, som är kopplade till föremålet för det offentliga kontraktet i fråga.





Artikel 28 i stadgan

Arbetstagare och arbetsgivare, eller deras respektive organisationer, har i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis rätt att förhandla och ingå kollektivavtal på lämpliga nivåer och att i händelse av intressekonflikter tillgripa kollektiva åtgärder för att försvara sina intressen, inbegripet strejk.





Syftet med kriteriet

Kriteriet syftade till att höja ersättningen för den personal som ansvarar för att utföra den tjänst som är föremål för det omtvistade kontraktet och följaktligen till att förbättra stabiliteten och kontinuiteten i tillhandahållandet av denna tjänst.

Nationella domstolen

- Sambandet mellan en löneökning och förbättringen av tjänsten är för hypotetiskt för att det ska gå att fastställa tilldelningen av kontraktet.
- Kriteriet är diskriminerande, eftersom det tvingar ett företag som önskar öka sina chanser att tilldelas det omtvistade kontraktet att till de arbetstagare som ska fullgöra kontraktet betala högre löner än de som de erhöll.
- Kriteriet är oproportionerligt för ekonomiska aktörer som inte har tillräcklig kapacitet för att betala höga löner men som skulle kunna lämna konkurrenskraftiga anbud.
- Kriteriet utgör ett ingrepp i den rätt till kollektivavtalsförhandlingar som erkänns i artikel 28 i stadgan, eftersom en kollektiv förhandling som inleddes efter tilldelningen av det omtvistade kontraktet skulle kunna leda till att den personal som ska fullgöra kontraktet undantas från tillämpningsområdet för ett gällande kollektivavtal.





EU-domstolens bedömning

EU-domstolen

- Det aktuella tilldelningskriteriet avser en social aspekt i den mening som avses i artikel 67.2 i direktivet = samband med kontraktsföremålet.
- Artikel 67.1 i direktiv 2014/24 ska tolkas så kriteriet gör det möjligt för den upphandlande myndigheten att identifiera det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, i den mening som avses i denna bestämmelse.
- Beträffande artikel 28 i fann domstolen att kriteriet inte undergräver arbetsmarknadens parter självständighet, utan snarare syftar till att underlätta dialogen mellan parterna och främja rätten till kollektivavtalsförhandlingar.





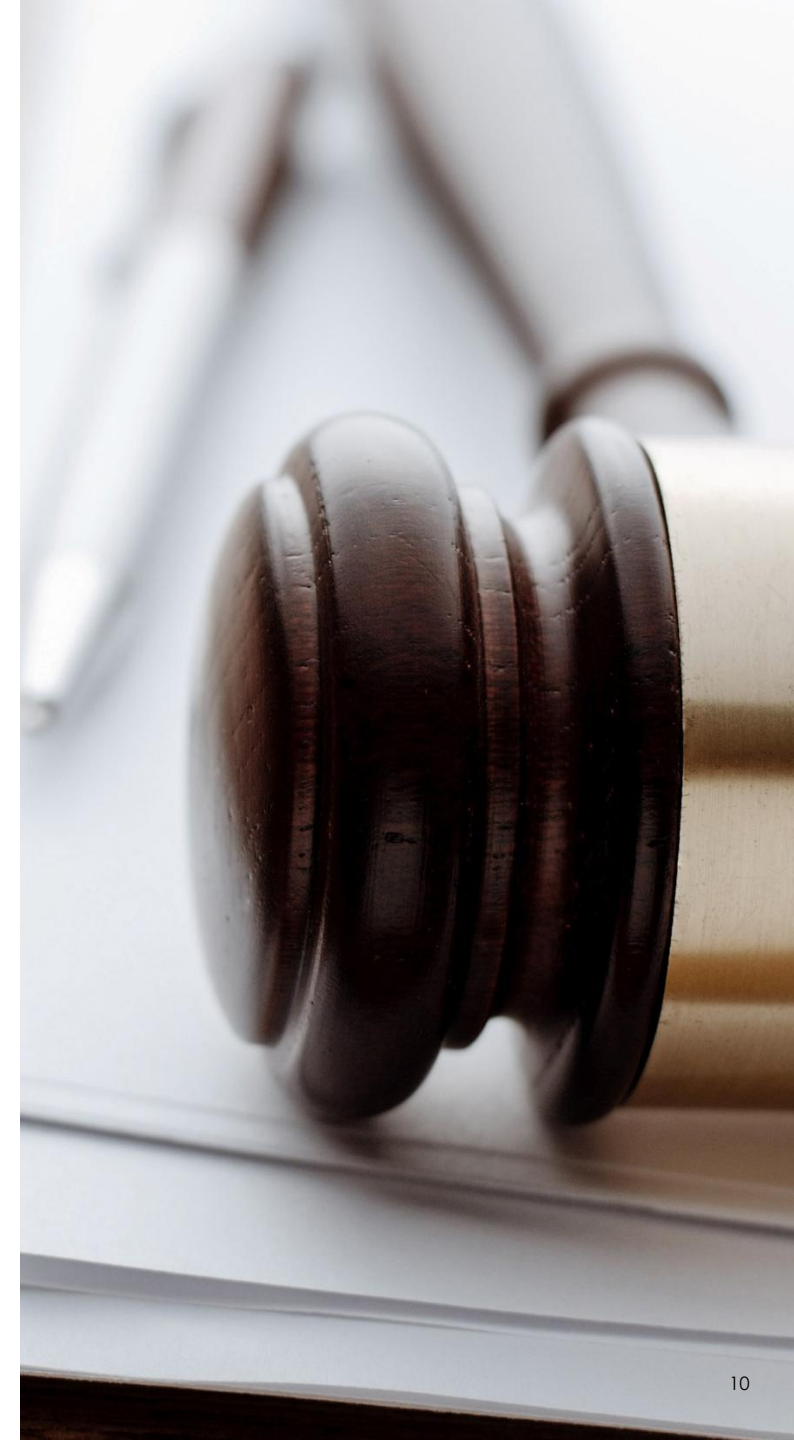
Mål C-692/23 AVR – hur ska verksamhetskriteriet tillämpas vid intern upphandling?



EU-domstolens dom, mål C-692/23 AVR

Tolkningsfrågor:

- Ska intäkter från tredje part betraktas som interna intäkter om intäkterna härstammar från konkurrensutsatt verksamhet som sker på uppdrag av den kontrollerande parten?
(Besvaras ej)
- Ska verksamhetskriteriet bedömas på koncernnivå? (Ja)





Undantaget för intern upphandling

Undantaget för intern upphandling

3 kap. 11-18 §§ LOU

En upphandling ska anses vara en intern upphandling, om:

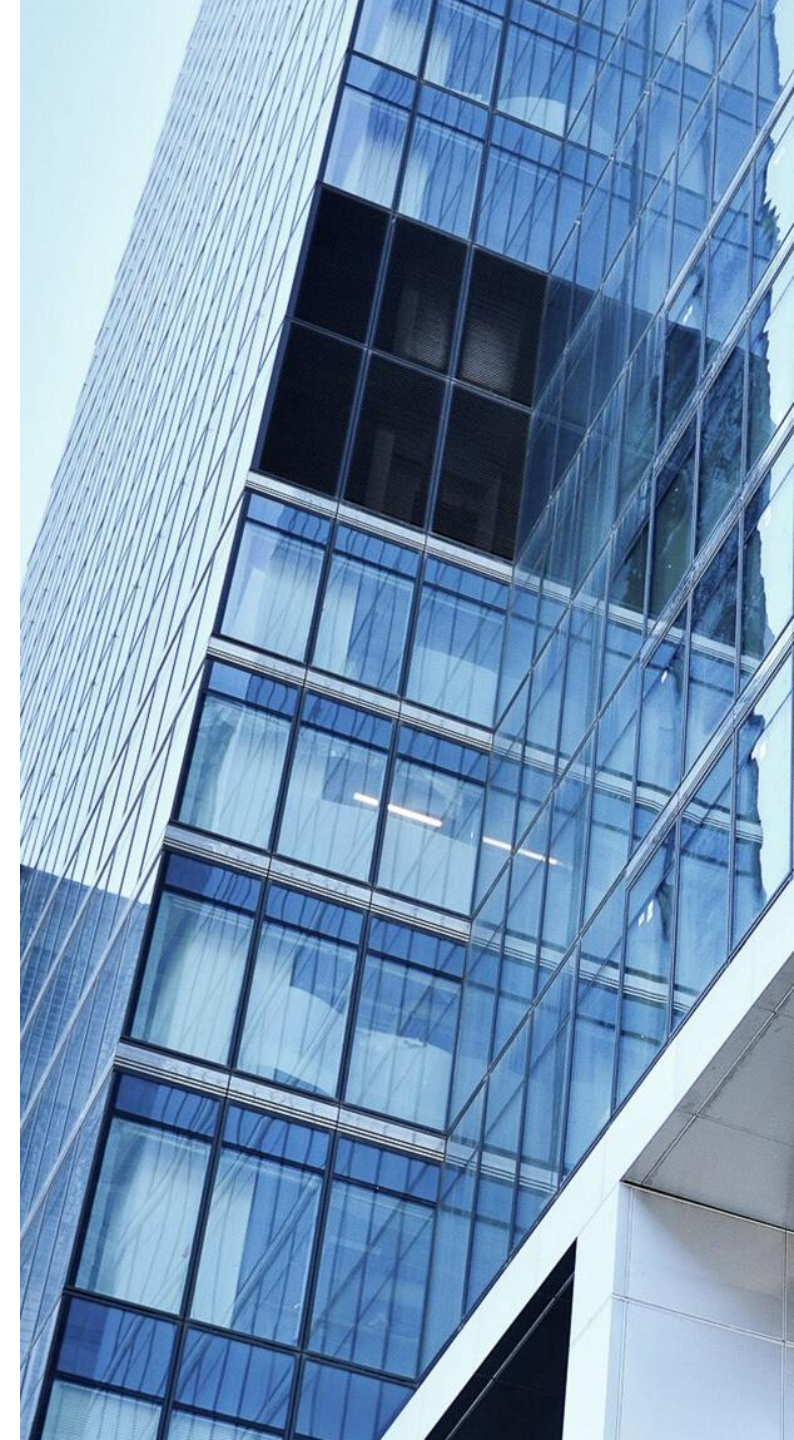
- den upphandlande myndigheten utövar kontroll över motparten motsvarande den som myndigheten utövar över sin egen förvaltning,
- motparten utför mer än 80 procent av sin verksamhet, bestämt enligt 16 §, för myndighetens räkning eller för andra sådana juridiska personer eller organ som avses i 11 § och som myndigheten utövar kontroll över, och
- det inte finns något direkt privat ägarintresse i motparten.



Bedömning på koncernnivå

Beräkning av 80-procentsreglen

- EU-domstolen klargör hur 80-procentskravet ska beräknas
- Bedömning ska göras utifrån hela koncernens omsättning
- Det räcker inte att se till enbart moderbolagets omsättning





Vad ska räknas in i 80-procentsbedömningen?

Intäkter från dotter- och systerbolag ska beaktas

- Gäller när dotter- eller systerbolagen bedriver verksamhet på den öppna marknaden
- Fokus ligger på verksamhetens faktiska omfattning, inte juridisk uppdelning





Domstolens huvudsakliga resonemang

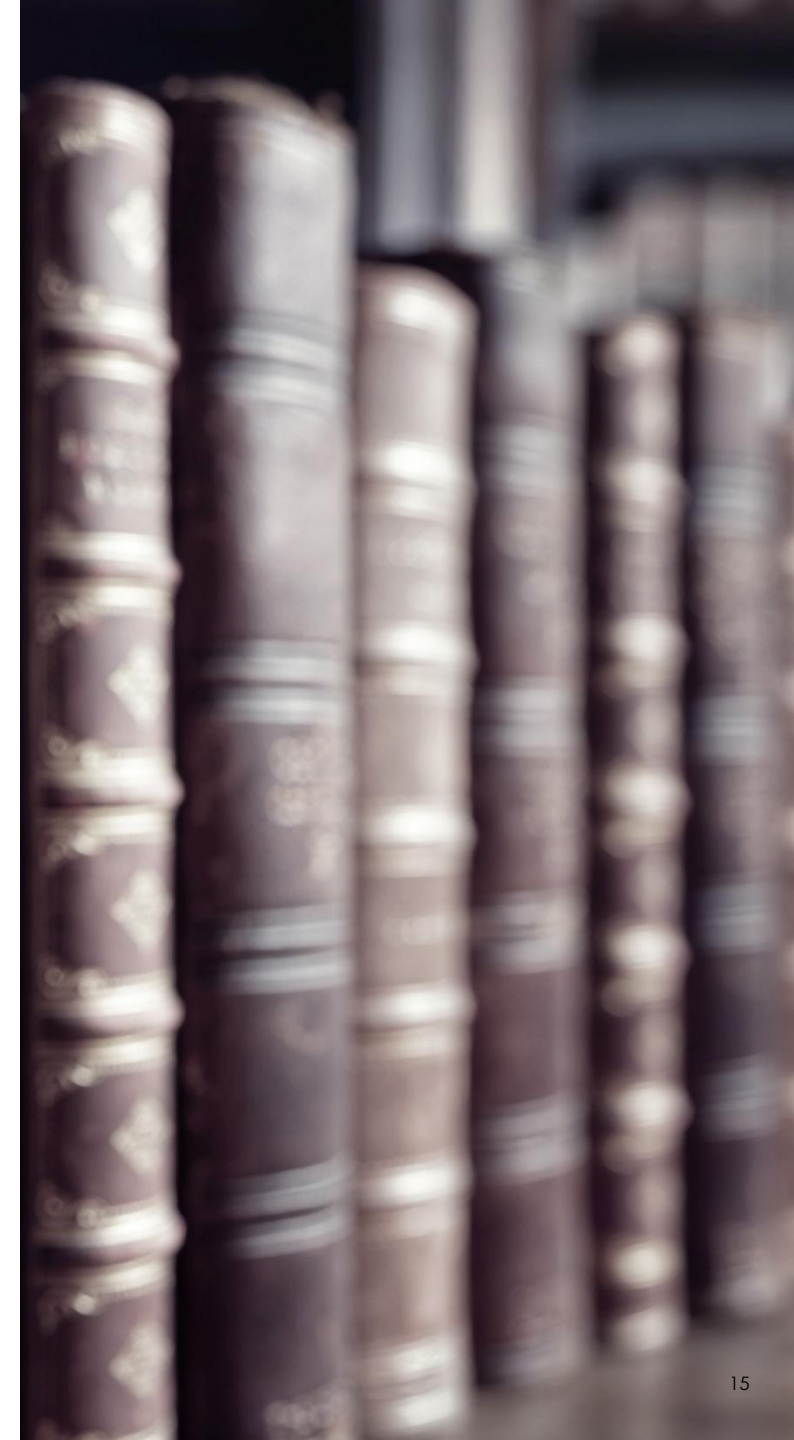
- Direktivet tillåter att procentsatsen fastställs utifrån genomsnittlig total omsättning
- Ordalydelsen begränsar inte bedömningen till en viss juridisk person eller endast moderbolagets verksamhet
- Bedömningen ska göras med beaktande av *samtliga relevanta omständigheter*
 - När den kontrollerade parten är moderbolag är koncernen en sådan relevant omständighet som inte kan bortses ifrån
- Om moderbolaget är skyldigt att upprätta koncernredovisning är denna redovisning lämpad som underlag för 80-procentsbedömningen





Syftet med artikel 12

- Syftet med artikel 12 är att förhindra snedvridning av konkurrensen
- Syftet skulle undergrävas om marknadsverksamhet läggs i dotterbolaget men moderbolaget ändå anses uppfylla 80-procentskravet
- Det saknar därför betydelse om den externa verksamheten bedrivs direkt av moderbolaget eller indirekt genom dotterbolag → konkurrenspåverkan blir densamma
- Dotterbolaget skulle annars kan få otillbörliga konkurrensfördelar i förhållande till sina konkurrenter





Betydelsen av vilket koncernbolag som är leverantör (?)

- Domstolen fäster vikt vid att moderbolaget är kontrollerad part och leverantör
- Vad gäller om leverantören är ett dotter- eller systerbolag?
- Domskälen kan tolkas som att koncernbedömning endast krävs vid upphandling från moderbolag (ordalydelsen)
- Skulle kunna möjliggöra strukturella kringgåenden (t.ex. genom holdingbolag)
- Domstolen betonar dock att bedömningen inte får möjliggöra kringgående av reglerna
- Tveksamt om skapande av nytt "moderbolag" skulle accepteras





Återstående frågor

Ska intäkter från tredje part räknas med vid bedömningen?

- EU-domstolen besvarar inte frågan
- Dock! Andra relevanta omständigheter
 - Ska andra omständigheter än intäkterna beaktas?
 - Konkurrensverket anser att kvalitativa aspekter bör vägas in. En sådan omständighet är enligt verket om verksamheten bedrivs på en konkurrensutsatt marknad
 - Domstolen uttalar att samtliga relevanta omständigheter ska vägas in.
- Betydelsen av Generaladvokatens förslag till avgörande





Nya regler för offentlig säljverksamhet – vad förändras?



Hur ser det ut idag?

Offentlig säljverksamhet

Tre utgångspunkter för kommuner och regioner:

1. Kommunallagen
 - 2 kap. 1 §: allmänt intresse och lokaliseringsprincipen
 - 2 kap. 6 §: självkostnadsprincipen
 - 2 kap. 7 §: sedvanlig kommunal affärsverksamhet
2. Handlingsutrymme i det egentliga näringslivet
 - 2 kap. 8 §
 - Lagen om vissa kommunala befogenheter
3. Konkurrenslagen – KOS-reglerna/konfliktlösningsreglerna
 - 3 kap. 27-32 §§





Ny lagstiftning 2026

- Lagrådsremiss: Nya verktyg för stärkt konkurrens i privat och offentlig verksamhet
 - KOS-reglerna/konfliktreglerna ersätts med en ny lag (Lag om offentlig säljverksamhet ("**LOS**"))
 - LOS föreslås träda i kraft från och med den 1 augusti 2026 med undantag för (nya) regler avseende utvärdering och särredovisning som föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.
- Syftet är att skärpa reglerna för hur kommuner, regioner och statliga myndigheter får agera på den privata marknaden.





Varför en ny lag?

- De nuvarande reglerna i konkurrenslagen ersätts av en egen lag, **lagen om offentlig säljverksamhet ("LOS")**.
- Ändrat fokus: från ett rent konkurrensrättsligt perspektiv till ett skyddsperspektiv för privata företag.
 - Distans till "marknadsdefinitionen".
 - Utgångspunkt i att vissa offentliga aktörers säljverksamhet kan drivas på andra villkor än privata aktörers säljverksamhet.
- Ökad tydlighet.





Vad förändras?

LOS

Inledande bestämmelser

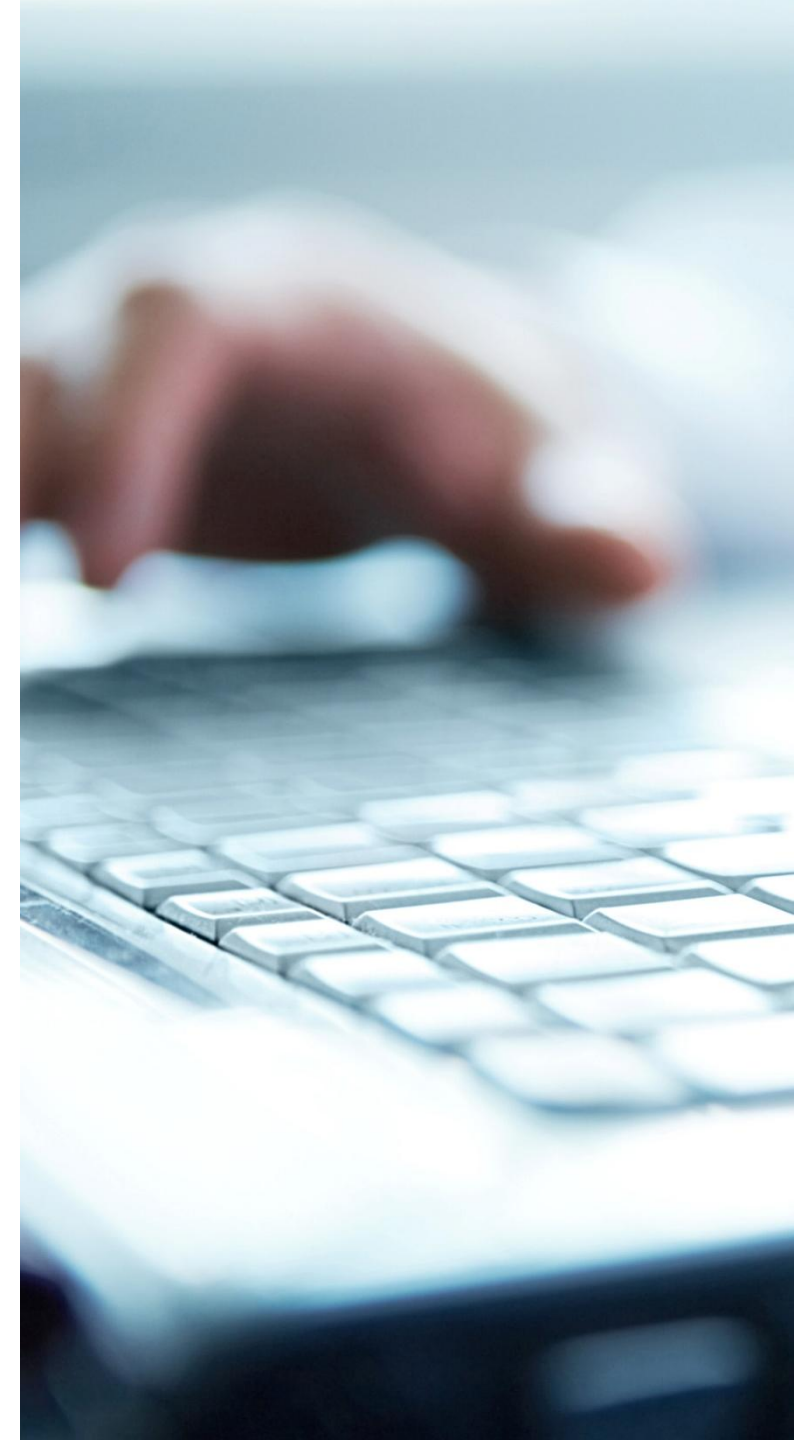
1 § Denna lag innehåller bestämmelser om säljverksamhet som bedrivs av offentliga aktörer.

2 § Med offentlig aktör avses

1. en statlig eller kommunal myndighet,
2. en beslutande församling i en kommun eller i en region,
3. ett offentligt företag, eller
4. en sammanslutning av sådana aktörer som anges i 1–3.

Med offentligt företag avses en juridisk person som bedriver säljverksamhet och som staten, en kommun eller en region direkt eller indirekt har ett bestämmande inflytande över genom ägarskap, finansiell medverkan, gällande regler eller på annat sätt.

Med säljverksamhet avses en ekonomisk verksamhet som består i att tillhandahålla varor, tjänster eller andra nyttigheter på marknaden, dock inte till den del verksamheten består i myndighetsutövning.





Vad förändras? forts.

KOS-reglerna

27 § Staten, en kommun eller en region får förbjudas att i en säljverksamhet som omfattas av 1 kap. 5 § första stycket tillämpa ett visst förfarande, om detta

1. snedvrider, eller är ägnat att snedvrیدا, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, eller

2. hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens.

Förbud får inte meddelas för förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt.

En kommun eller en region får även förbjudas att bedriva en viss säljverksamhet i fall som avses i första stycket. En sådan verksamhet får dock inte förbjudas, om den är förenlig med lag.

Ett förbud gäller omedelbart, om något annat inte bestäms.

LOS

Förbud mot otillbörlig offentlig säljverksamhet

3 § En offentlig aktör får inte bedriva en säljverksamhet eller tillämpa ett förfarande i säljverksamheten som på ett otillbörligt sätt påverkar möjligheterna för privata företag att bedriva verksamhet på marknaden.

En säljverksamhet eller ett förfarande som är förenligt med beslut av riksdagen eller regeringen eller som i övrigt är försvarbart från allmän synpunkt omfattas inte av förbudet.



Exempel på otilbörlig påverkan

- Subventionering av säljverksamheten med allmänna medel eller låga eller inga avkastningskrav.
- När myndighetsutövning och säljverksamhet sammanblandas.
- Att en offentlig aktör utnyttjar information i sin säljverksamhet som denne fått i sin egenskap av myndighet.
- Underprissättning i form av att varor och tjänster säljs till ett pris som inte täcker kostnaderna för dem.
- Vägran att ge tillträde till infrastruktur.
- Diskriminering i form av att behandla företag olika utan saklig grund.





Vad förändras? forts.

KOS-reglerna

27 § Staten, en kommun eller en region får förbjudas att i en säljverksamhet som omfattas av 1 kap. 5 § första stycket tillämpa ett visst förfarande, om detta

1. snedvrider, eller är ägnat att snedvrída, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, eller
2. hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens.

Förbud får inte meddelas för förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt.

En kommun eller en region får även förbjudas att bedriva en viss säljverksamhet i fall som avses i första stycket. En sådan verksamhet får dock inte förbjudas, om den är förenlig med lag.

Ett förbud gäller omedelbart, om något annat inte bestäms.

LOS

Förbud mot otillbörlig offentlig säljverksamhet

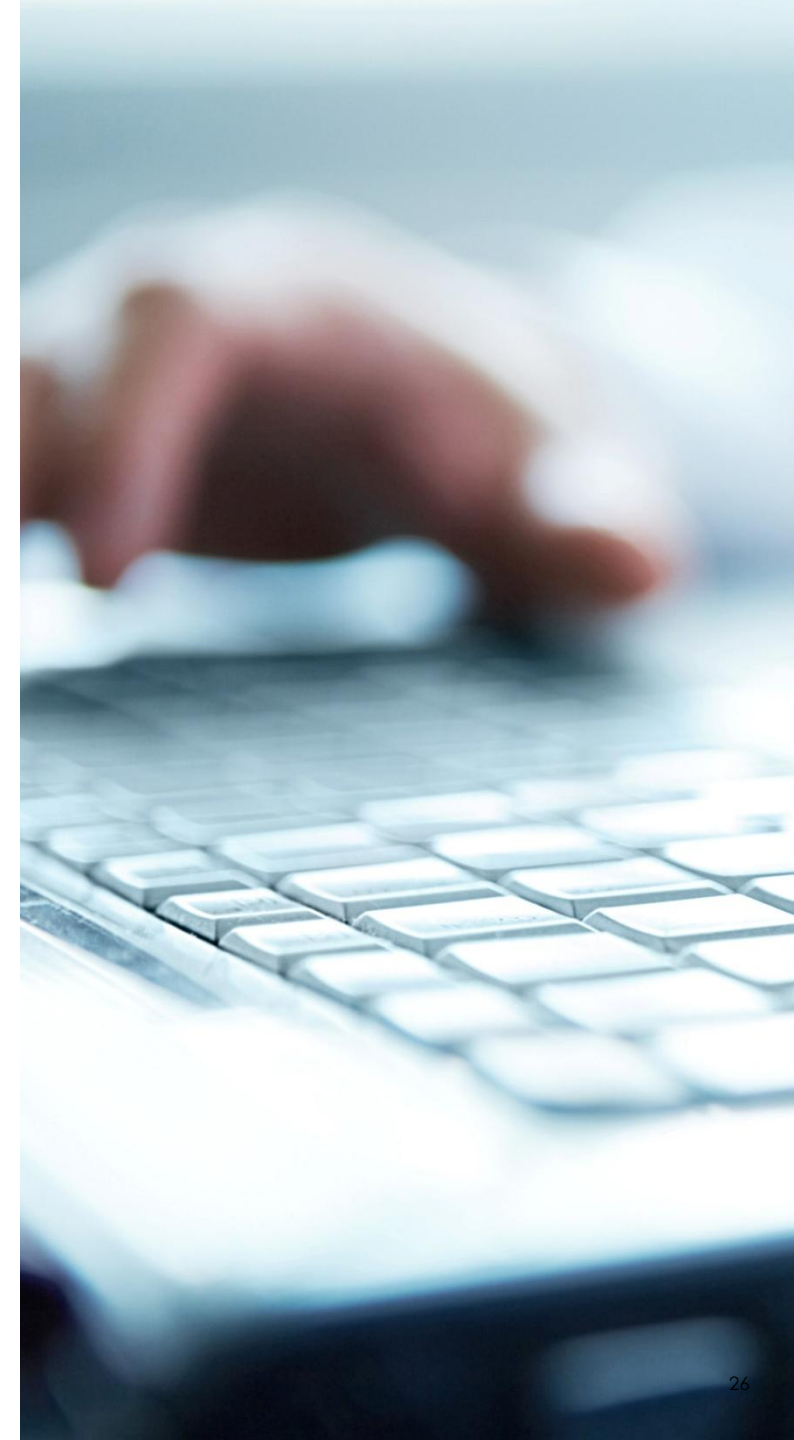
3 § En offentlig aktör får inte bedriva en säljverksamhet eller tillämpa ett förfarande i säljverksamheten som på ett otillbörligt sätt påverkar möjligheterna för privata företag att bedriva verksamhet på marknaden.

En säljverksamhet eller ett förfarande som är förenligt med beslut av riksdagen eller regeringen eller som i övrigt är försvarbart från allmän synpunkt omfattas inte av förbudet.



Vad förändras? forts.

- Konkurrensverket får utökade befogenheter i egenskap av tillsyns- och beslutsmyndighet
 - Sanktionsavgift, förelägga en aktör att upphöra med en överträdelse (även tillfälligt) och godta åtaganden.
 - Konkurrensverkets beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.
- Offentliga aktörer åläggs en utvärderings- och redovisningsplikt
 - Regelbunden utvärdering av sin säljverksamhet.
 - Offentlig aktör som bedriver offentlig säljverksamhet i förvaltningsform (dvs. annan form än genom bolag) är skyldig att upprätta en särskild redovisning över säljverksamheten
- Den subsidiära talerätten tas bort. Det är därmed inte längre möjligt för enskilda att väcka talan om förbud i domstol.
- Möjlighet till sekretess för uppgiftslämnare.





Sammanfattning och reflektion

- **Tydligare men även nya spelregler:**
 - Även statliga verksamheter kan nu träffas av förbud mot att bedriva säljverksamhet.
 - Rekvisitet "otillbörlig påverkan".
- **Ökat fokus framöver på offentlig säljverksamhet**
- **Ökad administrativ börda för det offentliga**
- **Potentiellt minskad offentlig konkurrens och nya affärsmöjligheter för privata företag**
- **Viktiga datum: 1 augusti 2026 respektive 1 januari 2027**



A person in a dark suit is sitting at a desk. Their left hand is on a laptop keyboard, and their right hand is holding a white pen over a tablet. The background is a plain, light-colored wall.

Upphandling och AI



Upphandling och AI

- AI som verktyg i upphandlingsprocessen
 - För upphandlande myndighet?
 - För leverantör?
 - För domstol?
- Effektivisering, ansvar och rättssäkerhet
- Underlättar eller försvårar det?





Ny rättspraxis



Kammarrätten i Göteborg, mål nr 6754-6762-25

- Nio regioner upphandlade gemensamt ett avancerat IT-system för vården, "Framtidens Vårdinformationssystem", till ett uppskattat värde av cirka 4,4 miljarder kronor.
- Avtal ingicks under 2019 och 2020. Avtalstiden var tio år med möjlighet till förlängning tre gånger med maximalt tre år per tillfälle, maximalt 19 år.
- Mellan november 2020 och december 2022 ingick regionerna och leverantören flera tilläggsavtal utan föregående annonsering.
- Ändringarna innebar bland annat att obligatoriska funktionskrav exkluderades från tester, tidsplanen för leverans sköts fram - vilket påverkade möjligheten att ta ut vite, och regionerna fick en avbeställningsrätt för vissa delar.
- Leverantören åtog sig att ersätta regionerna för eventuella anspråk på skadestånd på upphandlingsrättslig grund eller upphandlingsskadeavgift under förutsättning att vissa villkor var uppfyllda.
- Leverantören förklarade sig även villig att utge 30 000 000 kr, exklusive mervärdesskatt, till regionerna bland annat mot bakgrund av justeringar i tidsplanen enligt Tilläggsavtal 3.



Kammarrätten i Göteborg, mål nr 6754-6762-25, forts.

- Konkurrensverket ansökte om att varje region skulle påföras en upphandlingskadeavgift på 10 miljoner kronor vardera, totalt 90 miljoner kronor, på grund av otillåten direktupphandling genom de nya avtalen.
- Förvaltningsrätten avslog ansökan, och gjorde bedömningen att ändringarna inte var väsentliga i förhållande till avtalets omfattning och att tidigare preskriberade ändringar inte skulle beaktas.

Kammarrätten:

- Nya avtalsändringar ska bedömas i förhållande till det ursprungliga kontraktet, inte den senast ändrade versionen. Att endast jämföra med föregående ändring skulle göra det möjligt att kringgå lagen genom att genomföra stora ändringar i små etapper.
- De successiva ändringarna, tillsammans med regionernas agerande att avvakta med publicering av ändringsmeddelanden till dess att möjligheten att använda rättsmedel hade löpt ut, visar på ett kringgående av upphandlingsreglerna.
- En reglering av den ekonomiska risken utgör en betydande (väsentlig) ändring mot det ursprungliga avtalet.
- Regionerna ska betala 10 miljoner kronor vardera i upphandlingskadeavgift.



Kammarrätten i Göteborg, mål nr 5629-25

- Region Skåne genomförde en ramavtalsupphandling avseende tjänster inom ett flertal olika områden. Som krav på ekonomisk och finansiell ställning angavs i upphandlingen att anbudsgivare skulle ha minst riskklass 60 enligt Creditsafe eller motsvarande riskklass enligt annat likvärdigt ratinginstitut.
- För det fall riskklassen var lägre vid kontroll kunde regionen begära in kompletterande information. Regionen skulle därefter göra en samlad bedömning av anbudsgivarens kreditvärdighet utifrån ställda krav och inlämnade uppgifter.
- I upphandlingsdokumenten angavs att om annans kapacitet åberopar så en underskriven överenskommelse mellan parterna bifogas anbudet.
- Vid kontroll av anbudsgivarnas kreditvärdighet fann regionen att det bolag som lämnat det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet hade rating 58 enligt Creditsafe. Med anledning av detta begärde regionen kompletterande information, varvid bolaget lämnade in en moderbolagsgaranti. Vid en samlad bedömning av inlämnade uppgifter gjorde regionen bedömningen att bolaget uppfyllde kravet på ekonomisk och finansiell ställning och tilldelade bolaget kontraktet.



Kammarrätten i Göteborg, mål nr 5629-25, forts.

- Förvaltningsrätten fann att regionen hade efterlevt det som angavs i upphandlingsdokumenten om att kompletterande uppgifter skulle begäras in för det fall kreditvärdigheten avvek från kravställningen.
- Kammarrätten
 - Är ingivandet av moderbolagsgarantin att se som åberopande av annat företags kapacitet?
 - JA! Detta eftersom det av garantin framgår att moderbolaget går i borgen såsom för egen skuld gentemot regionen för dotterbolagets förpliktelser enligt ramavtalet under avtalstiden.
 - Men: moderbolagsgarantin var upprättad efter anbudstidens utgång och att obligatoriska krav i en upphandling i normalfallet ska vara uppfyllda vid tidpunkten för anbudsinlämnandet.
 - Det inte hade varit möjligt för den vinnande leverantören att i efterhand komplettera anbudet med den aktuella moderbolagsgarantin. → Upphandlingen ska rättas.



Frågor?




Kontakt



Annika Andersson

Partner | Advokat


 +46 730 399 240

 annika.andersson@lindahl.se



Anna Elowson Ek

Advokat


 +46 723 571 401

 anna.elowson.ek@lindahl.se



Hanna Wackå

Advokat

 +46 723 571 432

 hanna.wacka@lindahl.se

Lindahl 
lindahl.se

ADVOKATFIRMAN
LINDAHL