



Tjänsteskrivelse

Datum

2026-03-11

Vår referens

Ylva Rehnström

Utvecklingssamordnare

ylva.rehnstrom@malmo.se

Remiss Finansdepartementet - Tredjelandslieferantörers tillträde till upphandlingsförfaranden (Ds 2025:29) STK-2026-165

Sammanfattning

Malmö stad har av Finansdepartementet inbjudits att lämna synpunkter på promemorian Tredjelandslieferantörers tillträde till upphandlingsförfaranden (Ds 2025:29).

Syftet med promemorian är att lämna förslag på hur de svenska upphandlingslagarna bör ändras för att vara förenliga med EU-rätten, med avseende på två avgöranden från EU-domstolen; målen C-652/22 Kolin och C-266/22 Qingdao. Förslagen innebär att leverantörer från länder utanför EU inte kan ställa krav på deltagande i offentliga upphandlingar om det inte finns handelsavtal mellan EU och det aktuella landet.

Förslagen innebär att de fyra upphandlingslagarna ska föras med nya undantagsbestämmelser. Med upphandlingslagarna avses lagen om offentlig upphandling (LOU), lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF), lagen om upphandling av koncessioner (LUK) samt lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFSS). Vidare föreslås det att de undantag från förvaltningslagens regler som finns i LOU, LUF, LUK och LUFSS fortsatt ska gälla när undantagsbestämmelserna är tillämpliga. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

Stadskontoret ställer sig positiv till förslagen i promemorian.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner förslag till yttrande och skickar yttrandet till Finansdepartementet.



Beslutsunderlag

- Remiss Finansdepartementet - TredjELandsleverantörers tillträde till upphandlingsförfaranden (Ds 2025:29)
- TredjELandsleverantörers tillträde till upphandlingsförfaranden (Ds 2025:29)
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 260323 Remiss Finansdepartementet - TredjELandsleverantörers tillträde till upphandlingsförfaranden

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2026-03-23

Kommunstyrelsen 2026-04-01

Beslutet skickas till

Finansdepartementet

Stadskontorets handläggare

Ärendet

Malmö stad har av Finansdepartementet inbjudits att lämna synpunkter på promemorian TredjELandsleverantörers tillträde till upphandlingsförfaranden, Ds 2025:29.

Promemorians syfte är att föreslå hur de svenska upphandlingslagarna bör ändras för att vara förenliga med EU-rätten, med avseende på två avgöranden från EU-domstolen; målen C-652/22 Kolin och C-266/22 Qingdao.

Förslagen innebär att leverantörer från länder utanför EU inte kan ställa krav på deltagande i offentliga upphandlingar om det inte finns handelsavtal mellan EU och det aktuella landet.

Med upphandlingslagarna avses lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF), lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK) och lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFS).

Remissen har beretts av upphandlingsenheten på stadskontoret.

Bakgrund

Nedan redovisas den praxis från EU-domstolen som föranlett förslagen på ändringar i upphandlingslagarna. Här redovisas också de artiklar i LOU-direktivet (direktiv 2014/24/EU) och i LUF-direktivet (direktiv 2014/25/EU) som är aktuella.



Praxis från EU-domstolen

EU-domstolen har meddelat två avgöranden avseende tredjelandsleverantörers tillträde till upphandlingsförfaranden. Mål C-652/22, Kolin, gällde ett turkiskt bolag och mål C-266/22, Qingdao, gällde ett kinesiskt konsortium.

De bestämmelser som är i fokus vid EU-domstolens prövning i målen är artikel 25 i LOU-direktivet och artikel 43 i LUF-direktivet.

I artiklarna hänvisas till WTO-avtalet med vilket avses Världshandelsorganisationens avtal om offentlig upphandling. I artiklarna nämns även bilagor med vilka avses bilagor till Europeiska unionens tillägg I till WTO-avtalet.

Artikel 25 - Villkor som rör WTO-avtalet och andra internationella avtal

I den mån de omfattas av bilagorna 1, 2, 4 och 5 samt de allmänna anmärkningarna i Europeiska unionens tillägg I till WTO-avtalet och andra internationella avtal som unionen är bunden av ska de upphandlande myndigheterna bevilja byggtreprenader, varor, tjänster och ekonomiska aktörer som har undertecknat dessa avtal en behandling som inte är mindre gynnsam än den som beviljas byggtreprenader, varor, tjänster och ekonomiska aktörer i unionen.

Artikel 43 - Villkor som rör WTO-avtalet och andra internationella avtal

I den mån de omfattas av bilagorna 3, 4 och 5 samt de allmänna anmärkningarna i Europeiska unionens tillägg I till WTO-avtalet och andra internationella avtal som unionen är bunden av, ska upphandlande enheter i den mening som avses i artikel 4.1 a bevilja byggtreprenader, varor, tjänster och ekonomiska aktörer som har undertecknat dessa avtal en behandling som inte är mindre gynnsam än den som beviljas byggtreprenader, varor, tjänster och ekonomiska aktörer i unionen.

Av EU-domstolens avgörande framgår bland annat att tredjelandsleverantörer från stater utan frihandelsavtal med EU inte är garanterade tillträde till upphandlingsförfaranden i unionen och kan därmed också uteslutas från sådana förfaranden.

Om tredjelandsleverantörer från stater utan frihandelsavtal tillåts delta i en upphandling kan de inte åberopa de rättigheter som följer av upphandlingsdirektiven och kräva att deras anbud ska behandlas lika i förhållande till anbud som lämnas av leverantörer från EU eller från tredjeland som har avtal med unionen.

Vidare framgår det att EU har exklusiv befogenhet i frågor som rör tredjelandsleverantörers tillträde till upphandlingsförfaranden då sådana frågor faller inom ramen för EU:s gemensamma handelspolitik. Det är endast unionen, och inte medlemsstaterna, som får reglera tillträdet till upphandlingsförfaranden inom unionen för ekonomiska aktörer från tredjeländer utan avtal med unionen, som garanterar lika



och ömsesidigt tillträde till offentliga upphandlingar. Unionen har inte bemyndigat medlemsstaterna att lagstifta i detta avseende och det finns ännu inte heller några rättsakter antagna av unionen som medlemsstaterna skulle kunna genomföra. Enligt EU-domstolen är det i dessa situationer i stället den upphandlande myndigheten som ska bedöma om tredjelandsleverantörer från stater utan frihandelsavtal med EU ska tillåtas delta i ett upphandlingsförfarande. Om detta tillåts ska den upphandlande myndigheten även avgöra hur anbuderna ska hanteras i förhållande till andra anbud.

Förslagen i korthet

I promemorian föreslås att de fyra upphandlingslagarna ska förses med nya undantagsbestämmelser. De förslag till ändringar som föreslås i promemorian är i korthet följande.

Nya undantagsbestämmelser

Det ska införas nya bestämmelser i LOU, LUF och LUK som anger att lagarna inte gäller i förhållande till leverantörer från tredjeland, förutom om det krävs på grund av ett avtal som slutits av EU som garanterar leverantörer från tredjelandet tillträde till unionens upphandlingsmarknad.

I LUFS ska det införas en bestämmelse som anger att lagen inte gäller i förhållande till leverantörer från tredjeland, förutom om det krävs på grund av en internationell överenskommelse.

Bestämmelserna om undantag från förvaltningslagens regler om sekretess, partsinsyn och kommunikering

De bestämmelser om undantag från förvaltningslagens regler om sekretess, partsinsyn och kommunikering som finns i LOU, LUF, LUK och LUFS ska gälla även när tredjelandsleverantörer inte omfattas av lagarnas tillämpningsområde i övrigt.

I LUFS ska även undantaget från förvaltningslagens regel om muntligt uppgiftslämnande gälla.

Ikraftträdande

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

Stadskontorets bedömning

Stadskontoret ställer sig positivt till förslagen i promemorian eftersom förslagen syftar till att ändra upphandlingslagarna för att de ska vara förenliga med EU-rätten.

Upphandlingsdirektiven har implementerats i svensk rätt genom fyra upphandlingslagar; LOU, LUF, LUK och LUFS. Upphandlingslagarna gör ingen skillnad på leverantörer beroende på deras ursprung utan samtliga leverantörer ska behandlas på samma sätt. Följden av detta är att leverantörer från samtliga stater är



garanterade tillträde till upphandlingsförfaranden i Sverige på lika villkor. Detta innefattar även leverantörer från tredjeländer som inte har något frihandelsavtal med EU.

Upphandlade myndigheter har inget lagstöd för att begränsa leverantörers rätt att delta i upphandlingsförfaranden med hänvisning till ursprung och upphandlande myndigheter är i stället ålagda att följa de grundläggande principerna som kommer till uttryck i 4 kap. 1 § LOU gentemot alla leverantörer, vilket resulterar i samma rättigheter oavsett vilket land leverantören kommer ifrån. I förarbetena till upphandlingslagarna anges dessutom att upphandlingslagstiftningen är generell och att den ska tillämpas på samma sätt oavsett leverantörens ursprung och att det inte finns något utrymme för att behandla leverantörer från tredjeländer sämre än sådana från EU.

Artikel 25 i LOU-direktivet och artikel i 43 i LUF-direktivet, vilka inte är införlivade i svensk rätt, anger att upphandlande myndigheter ska bevilja ekonomiska aktörer som har undertecknat olika frihandelsavtal med EU en behandling som inte är mindre gynnsam än den som beviljas ekonomiska aktörer i unionen.

EU-domstolen har i målen C-652/22, Kolin, och C-266/22, Qingdao, förtydligat tillämpningen av angivna artiklar gällande ekonomiska aktörer från tredjeland. Det finns en betydande skillnad mellan leverantörer från EU samt tredjeländer som har avtal om tillträde till unionens upphandlingsmarknad och leverantörer från tredjeländer som inte har något frihandelsavtal med unionen. Enligt EU-domstolen är tredjelandslieferantörer utan något frihandelsavtal med EU inte garanterade tillträde till upphandlingsförfaranden i unionen och får därmed uteslutas från sådana förfaranden.

Det framgår även av avgörandena att EU har exklusiv befogenhet i frågor som rör tredjelandslieferantörers tillträde till upphandlingsförfaranden då sådana frågor faller inom ramen för EU:s gemensamma handelspolitik. Detta innebär att det endast är unionen som får lagstifta på området. Nationell reglering som ger leverantörer från tredjeländer utan frihandelsavtal med EU samma rättigheter som leverantörer från unionen strider därmed mot EU-rätten och är inte tillåten. De svenska upphandlingslagarna ger leverantörer från tredjeländer sådant tillträde och behöver därför, i enlighet med utredningen, ändras.

Genom att införa nya undantagsbestämmelser avseende tredjelandslieferantörer som inte har något frihandelsavtal med EU tydliggörs det i upphandlingslagarna vilka leverantörer som har tillträde till upphandlingsförfaranden i Sverige och att samtliga leverantörer inte behöver behandlas lika. Införandet av de nya bestämmelserna torde samtidigt medföra att upphandlingslagarna stämmer överens med EU-rätten i detta avseende.



Bestämmelserna om partsinsyn och kommunikering regleras i förvaltningslagen och innebär att den som är part i ett ärende har rätt att ta del allt det material som tillförts ärendet samt att en myndighet som huvudregel ska underrätta den som är part, om allt material som är av betydelse för beslutet, innan myndigheten fattar beslut i ett ärende. I upphandlingslagarna finns en undantagsbestämmelse innebärande att om förvaltningslagen är tillämplig i en upphandling ska upphandlande myndigheter inte tillämpa angivna bestämmelser om partsinsyn och kommunikering.

När upphandlingslagarna inte gäller i förhållande till tredjelandsleverantörer är det rimligt att undantagsbestämmelserna från förvaltningslagens regler om sekretess, partsinsyn och kommunikering fortsatt ska gälla. Samma sak gäller undantagsbestämmelsen om muntligt uppgiftslämnande i LUFS. Detta för att tredjelandsleverantörer inte ska få en mer fördelaktig ställning än vad som är fallet i dag.

Förslaget är att kommunstyrelsen godkänner förslag till yttrande och skickar yttrandet till Finansdepartementet.

Ansvariga

Nicklas Löfström Nämndsekreterare
Gabriella Manieri Upphandlingschef
Anna Westerling Ekonomidirektör
Andreas Norbrant Stadsdirektör