

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Upphandlingsmyndigheten

Yttrande över ändringar av föreskrift (UFS 2020:1) om insamling av uppgifter för statistikändamål

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till ändringar i Upphandlingsmyndighetens föreskrift (UFS 2020:1) om insamling av uppgifter för statistikändamål med mera.

I sak anges förslaget innebära bland annat följande. De föreslagna ändringarna avser bestämmelser i UFS 2020:1 och i synnerhet bilaga A till dessa föreskrifter, samt den tillhörande tekniska dokumentationen. Det anges att det i Bilaga A räknas upp vilka uppgifter som ska skickas till Upphandlingsmyndigheten och där anges även uppgifternas så kallade affärsterm, Business Term (BT), enligt eForms. Många ändringar som nu föreslås avser den tekniska dokumentationen som beskriver hur information ska skickas från de registrerade annonsdatabaserna till Upphandlingsmyndigheten. De tekniska dokumenten är enbart avsedda att läsas av personer som är involverade i den digitala processen att föra över uppgifter ur annonser till Upphandlingsmyndigheten. Ändringar i den tekniska dokumentationen påverkar alltså inte nödvändigtvis föreskrifterna i sig även om den tekniska dokumentationen kan sägas verkställa de regler som föreskrifterna anger. Enligt idag gällande 8 § UFS 2020:1 ska den som driver en registrerad annonsdatabas ha en funktion som säkerställer lagring av de uppgifter som ska lämnas till statistikmyndigheten. Det föreslås att denna lagringstid ska utökas från de 30 dagar som idag krävs till 365 dagar. Det läggs också till uppgifter som ska samlas in för statistikändamål. Uppgifter om upphandlingsföremålet, det vill säga vad som ska köpas in, är av centralt intresse ur statistikhänseende. Genom införandet av eForms läggs nya affärstermer till kring just upphandlingsföremålet. Det föreslås också läggas till två nya affärstermer som rör tillgänglighet; BT-754 Tillgänglighet och BT-755 Motivering av tillgänglighet. Detta anges göra det möjligt för myndigheten att ta emot den informationen när den anges i annonser. Kriterier för miljömässigt hållbar upphandling föreslås samlas in genom BT-805. Det föreslås också förändringar som rör insamlingen av s.k. metadata (metadata utgör uppgifter som åtföljer en annons men som inte nödvändigtvis återfinns i den publicerade annonsen). Förslaget omfattar fler ändringar än de som återgetts här (se sidorna 6 – 12 i remiss).

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Det anges i konsekvensutredningen att i och med lagen (2019:668) om upphandlingsstatistik och dess tillhörande förordning (2020:332) är Upphandlingsmyndigheten statistikmyndighet på upphandlingsområdet. I den egenskapen samlar Upphandlingsmyndigheten in uppgifter från och ur annonser om upphandling.

Vidare anges att den annonsbaserade statistikinsamlingen och dess regelverk är i sin tur är knuten till regelverket för annonsering av offentliga upphandlingar, både på EU-nivå och nationell nivå. Närmare bestämt är det så att annonsregelverket styr vilka uppgifter som kan samlas in för statistikändamål. För att förstå regelverket kring statistikinsamlingen krävs alltså viss förståelse kring hur regelverket kring annonsering påverkar förutsättningarna för statistikinsamlingen.

Det uppges att annonsering av offentliga upphandlingar med ett värde som överstiger de av EU beslutade tröskelvärdena alltid ska göras i webbversionen av EU:s officiella tidning; Tenders Electronic Daily (TED). Anledningen till det är att alla leverantörer inom EU ska behandlas likvärdigt och ha en chans att lämna anbud. Upphandlande myndigheter och enheter har alltså en skyldighet att se till att en annons om en upphandling som överstiger tröskelvärdena skickas digitalt till EU:s publikationsbyrå för publicering i TED. Annonsen ska vara utformad på ett visst sätt i och med att EU:s standardformulär för annonsering alltid ska användas.

Fortsättningsvis uppges att alla de andra EU-länderna har någon form av statligt ägd eller kontrollerad annonsplats där offentliga upphandlingar annonseras även på nationell nivå. Sverige har dock i stället som enda land i EU valt att konkurrensutsätta marknaden för annonsering av offentliga upphandlingar. Sverige har alltså en privat marknad för annonsering av offentliga upphandlingar som ett antal företag verkar på. Företag som tillhandahåller annonsdatabaser och vill publicera annonser om offentliga upphandlingar i Sverige ska sedan 2020 vara registrerade via Konkurrensverket. För att få erhålla en registrering finns det ett antal krav som företagen i fråga måste uppfylla. Sedan 2020 har alla upphandlande myndigheter och enheter en skyldighet att annonsera alla upphandlingar via registrerade annonsdatabaser. De registrerade annonsdatabaserna har i sin tur vissa skyldigheter gentemot de upphandlande myndigheterna och enheterna, bland annat att se till att annonser under tröskelvärdena publiceras i TED och i annonsdatabasen. Vidare har de även en skyldighet att se till att vissa uppgifter om ur annonser skickas till Upphandlingsmyndigheten för statistikändamål.

Det uppges att regelverket ger Upphandlingsmyndigheten mandat att meddela föreskrifter avseende insamlingen av uppgifter för statistikändamål och avseende driften av en nationell databas för upphandlingsstatistik. Sådana föreskrifter får meddelas först efter att Konkurrensverket beretts tillfälle att yttra sig. Insamlingen startade den 1 januari 2021 och året innan beslutade Upphandlingsmyndigheten två föreskrifter; föreskrift UFS 2020:1 om insamling av uppgifter för statistikändamål och UFS 2020:2 om upphandlings-ID. Eftersom föreskrifterna och tillhörande teknisk dokumentation innehöll tekniska regler notifierades utkasten via Kommerskollegium till EU-kommissionen i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets

tjänster. Under samma år beslutades en mindre ändring av den förstnämnda föreskriften i och med UFS 2020:3 om ändring i föreskrift 2020:1 om uppgifter för statistikändamål.

Det anges ges att den 25 oktober 2023 kommer EU:s nya standardformulär för annonsering, eForms, att bli obligatoriska att använda för alla medlemsstater vid annonsering av upphandlingar över tröskelvärdena. De nya standardformulären innebär en mängd förändringar beträffande annonsering av upphandlingar på EU-nivå, dels beträffande vilka uppgifter som ska anges i en annons, dels hur dessa rent tekniskt ska skickas till EU:s publikationsbyrå. Alla medlemsländer har möjlighet att göra vissa nationella anpassningar av eForms, till exempel om vissa uppgifter ska vara obligatoriska att ange i en annons eller inte. I skrivande stund har det dock inte beslutats att sådana nationella anpassningar ska göras i Sverige.

Fortsättningsvis uppges att eftersom regelverket och de tekniska förutsättningarna för annonsering av upphandlingar inom EU ändras så måste Upphandlingsmyndigheten anpassa statistikinsamlingen för att kunna fortsätta att samla in uppgifter från sådana annonser. Anpassningen görs genom ändringar i Upphandlingsmyndighetens föreskrift UFS 2020:1 om insamling av uppgifter för statistikändamål och i den tekniska dokumentationen som i mer detalj beskriver hur insamlingen ska göras rent tekniskt. Därefter måste även den tekniska lösningen för informationsöverföringen anpassas i enlighet med de ändrade här föreslagna regler som beskriver hur informationen ska skickas. Att Upphandlingsmyndighetens regelverk och tekniska dokumentation måste anpassas till det förändrade regelverket på EU-nivå är alltså huvudanledningen till att ändringarna föreslås.

Det uppges att i samband med de nyss nämnda ofrånkomliga ändringarna föreslås även en del andra justeringar och tillägg göras i föreskrift UFS 2020:1, dess bilaga A och i den tekniska dokumentationen. Tanken är att samtliga ändringar kommer att notifieras till EU-kommissionen via Kommerskollegium. Vidare är tanken att det sedan beslutas att föreskrift 2020:1 och bilaga A beslutas i en ny föreskrift, så kallat omtryck, samtidigt med ändringarna i den tekniska dokumentationen. Till föreskrift 2020:1 finns ett tillämpningsstöd och annan teknisk stöddokumentation, som också kommer att revideras i samband med att ändringarna beslutas.

Det uppges finnas flera anledningar till de föreslagna ändringarna, utöver att vissa ändringar krävs på grund av eForms. Till exempel gör anpassningen till eForms i sin tur tiden mogen att utöka antalet insamlade annonsuppgifter för statistikändamål. En annan anledning till de föreslagna förändringarna är att den tid som de registrerade annonsdatabaserna behöver lagra uppgifter som ska skickas till statistikdatabasen behöver förlängas för att åstadkomma högre kvalitet på statistiken. Därutöver föreslås att det läggs till en bestämmelse om statistikdatabasens innehåll; att den förutom uppgifter ur annonser om upphandling även får innehålla andra uppgifter såsom överprövning av upphandlingar och inköpsvärden. Syftet med det sistnämnda tillägget anges vara att underlätta inhämtandet av sådana statistikuppgifter. Vissa andra ändringar av den tekniska dokumentationen behöver göras för att komma till rätta med upptäckta felkällor i den statistik som samlas in idag. Det övergripande syftet med samtliga föreslagna ändringar är att ytterligare förbättra insamlingen av en objektiv, relevant, noggrann och jämförbar upphandlingsstatistik till fördel för det allmänna, medborgarna och näringslivet. De kostnader och andra eventuella nackdelar som ärm förenade med de ändringarna har ansetts nödvändiga och inte väga tyngre än intresset av en förbättrad upphandlingsstatistik.

Vidare uppges att eForms innehåller delvis nya begrepp att förhålla sig till vid annonseringen, vilket även statistikinsamlingen måste anpassas till. Upphandlingsförordningen (2016:1162) innehåller kompletterande och mer detaljerade bestämmelser om annonsering av upphandlingar enligt de svenska upphandlingslagarna. Av upphandlingsförordningen följer bland annat att alla annonser eller meddelanden över tröskelvärdena ska skickas digitalt till Europeiska unionens publikationsbyrå och utformas på det sätt som anges i kommissionens genomförandeförordning. Vidare får en annons eller meddelande om upphandling inte publiceras i en registrerad annonsdatabas i Sverige innan annonsen har publicerats genom publikationsbyrån. Det bör observeras att även upphandlingsförordningen kommer att behöva ändras i samband med att eForms blir obligatoriskt att använda i Sverige. Som ett minimum lär hänvisningen till EU:s numera upphävda genomförandeförordning i 1 samt 5 §§ upphandlingsförordningen behöva ändras och i stället hänvisa till kommissionens nya genomförandeförordning. Det är av vikt även för förståelsen av 10 § upphandlingsförordningen, som bland annat anger att annonser som publiceras i en registrerad annonsdatabas ska utformas på samma sätt som annonser som skickas till EU:s publikationskontor. Vilka övriga ändringar som kommer att göras av upphandlingsförordningen, och om de till exempel även avser annonsers innehåll under tröskelvärdena, är i skrivande stund inte känt av Upphandlingsmyndigheten. Upphandlingsmyndigheten har därför fått förhålla sig till ett regelverk som ännu inte är beslutat vid framtagandet av förslag till ändrad föreskrift och tillhörande tekniska dokument.

Vidare uppges att det också bör framhållas att de uppdateringar som sker vad gäller annonseringsregelverket genom det obligatoriska användandet av eForms inte omfattas av den remitterade konsekvensutredningen. Vad en annons ska innehålla beslutas på EU-nivå och på nationell nivå i lag eller i förordning. Denna konsekvensutredning handlar enbart om ändringar i Upphandlingsmyndighetens statistikinsamling, som delvis är en följd av införandet av eForms och som är knuten till lagen om upphandlingsstatistik och dess tillhörande förordning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en utförlig beskrivning av vad som har lett till att det remitterade förslaget lämnas och vad syftet är med de föreslagna ändringarna.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det uppges i konsekvensutredningen att ändringarna i föreskrift UFS 2020:1 föreslås ske genom ett så kallat omtryck. Detta innebär att föreskrift UFS 2020:1 upphör att gälla och att en ny föreskrift beslutas. Fördelen med ett omtryck är att alla ändringar, inklusive tidigare ändringar, då samlas i en och samma föreskrift. Som tidigare nämnts har 5 § i föreskrift 2020:1 tidigare ändrats i och med föreskrift UFS 2020:3. Ett annat alternativ hade alltså varit att meddela de nu föreslagna ändringarna genom ytterligare en ändringsföreskrift samt genom en publicering av en så kallad konsoliderad version av UFS 2020:1 där alla ändringar finns införda. En ändringsföreskrift i kombination med en konsoliderad version har dock nackdelen att den konsoliderade versionen alltid måste kontrolleras gentemot den ursprungliga föreskriften och ändringsföreskrifterna eftersom den konsoliderade versionen inte är juridiskt bindande. Genom att göra ett omtryck undviks alltså att användarna måste förhålla sig till en huvudföreskrift, två eller fler ändringsföreskrifter och en konsoliderad version av huvudföreskriften; allt samlas i stället i en och samma juridiskt bindande föreskrift.

I detta sammanhang har det särskilt beaktats att föreskrifterna och den tekniska dokumentationen huvudsakligen ska tillämpas i samband med digital överföring av information, vilket innebär att den ska förstås av personer som har teknisk kompetens och inte nödvändigtvis juridisk sådan. För att förenkla för användarna av föreskriften har det därför ansetts som mest lämpligt att ändra föreskriften genom ett omtryck av UFS 2020:1.

Nollalternativet anges innebära att Upphandlingsmyndigheten inte gör någonting i förhålland till dagens situation. I sådana fall skulle Upphandlingsmyndigheten sakna tekniska möjligheter att ta emot uppgifter ur annonser över tröskelvärdena, där eForms från och med den 25 oktober 2023 kommer att bli obligatoriskt att använda. Då skulle det helt enkelt inte finnas någon statlig annonsbaserad statistik beträffande upphandlingar över tröskelvärdena. Om inte nya uppgifter, så kallade business terms (BT), läggs till kommer det till exempel bli svårt att beräkna en upphandlings värde och i förlängningen att beräkna det totala värdet av den annonserade offentliga upphandlingen i Sverige. Anledningen till detta är att eForms bland annat innehåller nya sätt att ange en upphandlings värde på. Dessutom skulle sannolikt statistikens relevans minska, på både kort och lång sikt, om inte insamlingen fylls på med fler uppgifter. I det här sammanhanget anges det motiverat att framhålla att Upphandlingsmyndigheten inte samlar in annonser om upphandlingar; Upphandlingsmyndigheten samlar in en begränsad mängd uppgifter från och ur sådana annonser. Det anges således vara en ytterst begränsad mängd uppgifter som samlas in, vilket alltså nu är tänkt att utökas och justeras något. Det bör också enligt förslagsställaren framhållas att det beträffande vissa föreslagna ändringar egentligen inte existerar något nollalternativ i praktiken; eftersom annonseringen ändras på EU-nivå hade det oavsett varit nödvändigt med vissa justeringar av insamlingen av uppgifter från annonser.

Det anges också att om inte ändringen vad gäller den tid som annonsdatabaserna behöver spara uppgifter för statistikändamål görs skulle annonsdatabaserna, liksom idag, inte vara tvingande att spara sådana uppgifter från och ur annonser under längre tid än 30 dagar. Det anges att statistikinsamlingen genomgående har präglats av att det då och då uppstått sådana felkällor som gjort det nödvändigt för annonsdatabaserna att skicka om informationen. Ibland har informationen fått skickas flera gånger och upp till ett halvår i efterhand. Det anges att över 100 olika ärenden har initierats och sammanlagt har över 100 000 unika fel har upptäckts sedan insamlingen startade. Olika felkällor har alltså varit relativt vanligt förekommande under hela den tid som uppgifter samlats in. För statistikens fortsatta kvalitet anges det således vara nödvändigt att kraven vad gäller samtliga annonsdatabasers lagringskvalitet justeras för att bättre återspegla de behov som finns vad gäller att kunna kontrollera att uppgifterna är korrekta. En annan ordning skulle enligt förslagsställaren påverka statistikens kvalitet negativt, både på kort och lång sikt. Därutöver anges att om inte ändringar av den tekniska dokumentationen görs skulle Upphandlingsmyndigheten sakna möjlighet att genom instruktioner korrigera och förtydliga de felaktigheter som upptäckts, vilket i sin tur skulle innebära risk för felaktiga, missvisande eller helt uteblivna uppgifter. Statistikinsamlingen skulle då fortsatt bli beroende av att annonsdatabaserna i efterhand rättar till felaktiga uppgifter på frivillig väg. Om det inte läggs till en upplysningsbestämmelse om att statistikdatabasen även får innehålla uppgifter om överprövningar och inköpsvärden kan det förmodligen bli svårt att hämta in sådana uppgifter. Sammantaget bedömer förslagsställaren att statistikinsamlingen inte skulle kunna fungera på ett tillräckligt tillförlitligt sätt, i vissa delar inte fungera överhuvudtaget, om föreskriften och den tekniska dokumentationen fortsätter att se ut som den gör idag.

Det finns också resonemang om alternativa lösningar. Som alternativ till föreslagna lösningar anges således att Upphandlingsmyndigheten hade kunnat bygga upp ett helt nytt system för

insamling, som inte baseras på eForms och som då inte kräver lika regelbundna anpassningar. Det anges emellertid redan från insamlingens början ha funnits klara önskemål från de registrerade annonsdatabaserna att i möjligaste mån anpassa insamlingen till EU:s standardformulär eftersom ett parallellt system för insamling kräver en egen IT-arkitektur som skulle vara onödigt kostnadsdrivande utan att ha tydliga konkurrensfördelar. Dessutom anges vägvalet att basera insamlingen på standardformulären och eForms redan gjort under 2019 och 2020, varför en omställning i dagsläget till ett helt nytt system hade varit ännu mer kostnadsdrivande och komplext. Detta hade enligt förslagsställaren varit till klar nackdel både för Upphandlingsmyndighetens statistikinsamling och de registrerade annonsdatabaserna. Det bör även vad gäller alternativa lösningar framhållas att oavsett vilken lösning som hade valts i stället så hade det enligt förslagsställaren ändå varit nödvändigt med en uppdatering av systemet för insamling av uppgifter från och ur annonser om upphandling. Detta eftersom eForms är helt styrande vad gäller annonsers utformning över tröskelvärdena.

När det gäller utökningen av antalet uppgifter anges det visserligen finnas många alternativa vägar genom att samla in färre, fler eller andra uppgifter. De vägval som gjorts i dessa delar anges baseras på uppgifternas statistiska värde; att det ska röra sig om centrala, relevanta och efterfrågade uppgifter om upphandlingar och som i hög grad ytterst ska bidra till att klargöra hur skattemedel används. De uppgifter som valts behöver också vara beständiga över tid, det vill säga inte vara sådana uppgifter som ofta ändras av EU:s publikationskontor. Uppgifterna behöver dessutom som regel vara obligatoriska att ange i en annons; frivilliga uppgifter har ett lägre värde ur statistiksynpunkt.

När det gäller alternativa lösningar kring frågan om lämplig lagringstid hos de registrerade annonsdatabaserna anges att detta har varit föremål för interna diskussioner under hela tiden statistikinsamlingen pågått. Det var nämligen svårt att på förhand, alltså innan systemet var uppbyggt och i funktion, veta hur stort behovet av lagring av uppgifter var. Den nu gällande ordningen om lagring i 30 dagar ska därför ses mot den bakgrunden; att det var fråga om en ren uppskattning av ett tänkt lagringsbehov. Det stod enligt förslagsställaren emellertid ganska tidigt klart att en lagringstid om 30 dagar var alldeles för kort, vilket som nämnts ovan inte minst visade sig tydligt när insamlingen särskilt inledningsvis präglades av felkällor. Den enda anledningen till att statistik av god kvalitet ändå kunnat samlas in hitintills anges ha varit att annonsdatabaserna har lagrat uppgifter frivilligt. Frågan anges vidare inte vara om ett större tekniskt avbrott eller andra tekniska problem kommer inträffa, utan när. Med tanke på att informationsöverföringen från alla registrerade annonsdatabaser görs oregelbundet och har olika storlek, anges det i princip vara omöjligt för Upphandlingsmyndigheten att anpassa tillgängliga resurser för att kunna kontrollera korrektheten i alla inkomna uppgifterna inom 30 dagar – särskilt för en myndighet av Upphandlingsmyndighetens blygsamma storlek. För att det ska vara meningsfullt att kontrollera felkällor krävs dessutom datamängder av viss storlek, vilket gör att kontrollen även av den anledningen ibland behöver avvakta. Visserligen skulle en utökad lagringstid om mindre än 365 dagar, men mer än 30, vara en förbättring jämfört med idag. Det betonas att statistiken genomgående har sammanställts på årsbasis hittills, vilket anges vara den huvudsakliga anledningen till den föreslagna tiden om 365 dagar. En annan anledning anges vara att de kostnadsrättmässiga och tekniska möjligheterna att lagra uppgifter har förbättrats sedan statistikinsamlingen startade. Ytterligare en anledning till den föreslagna lagringstiden är att det samtidigt föreslås att statistikinsamlingen, enligt plan, ska utökas vad gäller antalet insamlade uppgifter. Med tanke på att insamlingen är tänkt att utökas ännu mer i framtiden så kommer alltså antalet uppgifter som kan utgöra felkällor och som behöver kontrolleras stadigt att öka. Samtliga dessa anledningar, tillsammans med det övergripande intresset av en statistik av hög kvalitet utan att i onödan slösa på statens resurser, har resulterat i den föreslagna tiden om 365 dagar.

Enligt Upphandlingsmyndigheten saknas alternativa lösningar vad gäller förslaget om att införa en upplysningsbestämmelse om att statistikdatabasen även får innehålla uppgifter såsom överprövning av upphandlingar och inköpsvärden. Upphandlingsmyndigheten har nämligen huvudsakligen mandat att utfärda föreskrifter beträffande statistikdatabasens innehåll, vilka uppgifter som får begäras in från den som driver en registrerad annonsdatabas och om registrerade annonsdatabasers funktionalitet (jfr 10 och 11 §§ förordningen om upphandlingsstatistik). Utan ett förändrat mandat saknar alltså Upphandlingsmyndigheten möjlighet att meddela handlingsdirigerande föreskrifter gentemot andra aktörer. Ett sådant utökat mandat skulle dessutom enligt förslagsställaren vara mer ingripande för berörda aktörer än den nu föreslagna lösningen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns resonemang såväl om formen för ändringsförslaget som om dess innehåll i substans. Förslagsställarens syn på vad ett nollalternativ skulle innebära har beskrivits förhållandevis tydligt och det finns även en beskrivning som tar upp några alternativa lösningar. Det skulle möjligen ha kunnat utöka konsekvensutredningens transparens om något mer hade sagts om ekonomiska effekter för uppgiftslämnarna av de alternativ som inte förordas. Regelrådet finner likväl att den befintliga beskrivningen är tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det anges i konsekvensutredningen att det kan finnas anledning att erinra om att det före tillkomsten av regleringen om upphandlingsstatistik 2019–2020 saknades nationella regler som innebar en skyldighet för någon att lämna uppgifter om upphandlingar till det offentliga för statistikändamål. Däremot fanns det, och finns alljämt, en skyldighet för Sverige att lämna vissa statistikuppgifter till EU då det gäller upphandlingar över tillämpliga tröskelvärden. Upphandlingsmyndighetens föreskrifter om myndighetens statistikdatabas är således både ett led i att uppfylla Sveriges skyldigheter gentemot EU och till att genomföra lagen om upphandlingsstatistik.

Vidare anges att de föreslagna ändringarna inte bedöms gå utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU när det gäller upphandlingar över tröskelvärdena. De nu föreslagna ändringarna anges vidare vara i linje med både relevanta förordningar och direktiv inom EU, inte minst avseende det gemensamma intresset av en jämförbar och relevant statistik. Däremot kommer de skyldigheter som följer av ändringarna av föreskrifterna och som avser upphandlingar under tröskelvärdena att gå utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU. Detta följer av att det inte finns några EU-rättsliga krav på exempelvis vad en annons ska innehålla när det gäller upphandlingar under tröskelvärdena (om den inte publiceras i TED). Både riksdag och regering anges emellertid ha bedömt att fördelarna av en sådan insamling överväger den eventuellt ökade bördan för registrerade annonsdatabaser samt upphandlande myndigheter och enheter. (Här hänvisar förslagsställaren till det nya regelverket om upphandlingsstatistik och ändringar i upphandlingslagarna samt upphandlingsförordningen). Det anges inte finnas någon anledning att nu göra någon annan bedömning i och med den föreslagna revideringen, som Upphandlingsmyndigheten uppfattar som begränsad.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår hur det aktuella författningsförslaget förhåller sig till EU-rätten. Inte minst värdefullt är att det framgår att förslaget i några

avseenden går längre än vad som direkt följer av EU-rätt. Det hade kunnat ha ett värde för konsekvensutredningens transparens om bedömningarna av värdet med detta hade beskrivits lite mer utförligt. Även befintlig beskrivning är emellertid tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen anges att det i skrivande stund inte är klarlagt om det kommer att göras några nationella anpassningar av eForms, om och när upphandlingsförordningen kommer att ändras och i så fall på vilket sätt. Det anges att detta i sin tur kommer att påverka datumet för ikraftträdande av de här föreslagna ändringarna. Det kommer även att påverka utformningen av en eventuell övergångsbestämmelse. Eftersom eForms träder i kraft den 25 oktober 2023 och de i remissen föreslagna ändringarna behöver remitteras och notifieras till EU-kommissionen, och annonsdatabaserna och Upphandlingsmyndigheten sedan kommer behöva tid att anpassa systemen för informationsöverföring, anges det emellertid inte vara möjligt att avvakta besked om det nationella genomförandet av EU-rättsliga förändringar.

Det anges att Upphandlingsmyndigheten i samband med insamlingens start och det ursprungliga framtagandet av föreskrifterna och den tekniska dokumentationen har genomfört regelbundna samråd med framför allt de registrerade annonsdatabaserna. En regelbunden dialog anges också ha bibehållits även inför de nu föreslagna förändringarna.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilka överväganden som har gjorts när det gäller tidpunkt för ikraftträdande. Beskrivningen är tillräckligt tydlig. Det finns också en beskrivning av hur myndigheten har fört dialog bland annat med de som driver annonsdatabaserna inför de nu aktuella förändringarna. Det kan anses framgå att det har informerats inför framtagandet av det förslag som nu remitteras. Däremot är det inte helt tydligt om myndigheten har bedömt att det kommer att finnas något behov av informationsinsatser om det slutligt utformade förslaget, efter remittering. Sammantaget finner Regelrådet likväl att beskrivningen indikerar att myndigheten har sett ett behov av regelbunden information. Detta kan anses vara en tillräcklig beskrivning även om det hade kunnat vara tydligare just hur myndigheten ser på information om den slutliga utformningen av föreskrifterna.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det anges i konsekvensutredningen att de som berörs av de föreslagna ändringarna i föreskrifterna och den tekniska dokumentationen primärt är de företag som driver registrerade annonsdatabaser och som genom det bakomliggande regelverket och föreskrifterna åläggs att lämna uppgifter till Upphandlingsmyndigheten. Andra branscher bedöms inte beröras alls av ändringarna.

Sedan insamlingen av upphandlingsstatistik från de registrerade annonsdatabaserna startade anges det har skett en del förändringar i branschen i form av uppköp och nystartade aktörer. De flesta av de företag som tillhandahåller registrerade annonsdatabaser anges emellertid alltså vara små och medelstora företag. De företag som för närvarande är registrerade är Antirio AB (e-Avrop), Antirio Systems AB (KommersAnnons.se), Merzell Commerce AB

(Merzell Annonssdatabas), Konstpool AB (Konstpool), Merzell CTM AB (CTM) och AreaChica AB (AreaChica Annonssdatabas).

Merzell Commerce AB anges vara ett medelstort företag med under 250 anställda, medan resterande är mindre företag med under 50 anställda. Konstpool är minst baserat på antal anställda. Konstpool anges också skilja ut sig genom att vara ett företag som enbart fokuserar på att tillhandahålla tjänster för annonsering av upphandlingar under tröskelvärdena som rör konst; under 2022 annonserade Konstpool 19 sådana upphandlingar. AreaChica har relativt nyligen registrerats som annonsdatabas och har inte skickat uppgifter för statistikändamål till Upphandlingsmyndigheten. Eftersom de föreslagna ändringarna huvudsakligen görs för att möjliggöra omställningen till eForms vid publicering via EU:s publikationsbyrå, kommer sannolikt Konstpool att påverkas mest av de föreslagna ändringarna eftersom det företaget enbart erbjuder tjänster för annonsering av upphandlingar under tröskelvärdena men ändå behöver genomföra förändringarna med anledning av eForms.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av de berörda företagen med avseende på bransch, antal och storlek. Beskrivningen är tydlig på så sätt att det inte bara framgår att företagen är av olika storlek utan även vilka kriterier som förslagsställaren utgår från i bedömningen av storleken.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att för den som driver en registrerad annonsdatabas kommer förändringarna innebära att vissa, men ändå begränsade, anpassningar av system kommer att behöva göras för att även fortsättningsvis kunna skicka uppgifter till myndigheten. Som redan angetts görs emellertid de flesta förändringarna mot bakgrund av införandet av eForms, vilket innebär att de ändå hade varit nödvändiga anpassningar för att kunna skicka annonser om upphandlingar över tröskelvärdena till EU:s publikationsbyrå. Sådana ändringar anges således vara nödvändiga anpassningar för att de registrerade annonsdatabaserna ska kunna fortsätta leva upp till de krav som ställs på dem i lagen om upphandlingsstatistik.

Andra förändringar görs för att komma till rätta med vissa problem med insamlingen, vilka dock inte är särskilt omfattande. Sådana förändringar borde enligt förslagsställaren inte orsaka några kostnader, flera av de föreslagna ändringarna i den tekniska dokumentationen är dessutom redan genomförda av de som driver annonsdatabaserna. Vidare görs vissa tillägg och ändringar i de uppgifter som ska skickas in för statistikändamål, för att insamlingen ska kunna utökas. Detta borde inte medföra några större konsekvenser eller kännbara kostnader för de som driver annonsdatabaserna.

Dessutom anges det att de som driver annonsdatabaserna redan borde ha tagit höjd för att insamlingen ska kunna utökas eftersom detta har varit avsikten sedan insamlingens start och en grundläggande förutsättning för att på både kort och lång sikt kunna samla in relevanta uppgifter om offentliga inköp.

Ändringarna när det gäller utökningen av statistikdatabasen med uppgifter om överprövning av upphandling och inköpsvärden anges inte påverka de som driver de registrerade annonsdatabaserna alls. Kostnader för annonsdatabaserna i och med att lagringstiden av uppgifter föreslås utökas från 30 dagar till 365 dagar kan emellertid sannolikt uppkomma för

de registrerade annonsdatabaserna. Hur omfattande anpassningarna och de tillhörande kostnaderna behöver bli beror bland annat på hur de olika befintliga systemen ser ut, vilket Upphandlingsmyndigheten har förstått skiljer sig åt. Bland annat anges det bero på vilka tekniska plattformar och ramverk som används, samt vilken kompetens som finns hos utvecklarna. Uppskattningsvis skulle det för samtliga här föreslagna anpassningar röra sig om en till tre veckors arbete, beroende på hur mycket stödmaterial/guidning som kan erhållas. En erfaren utvecklare skulle kanske kunna utföra jobbet på två till tre dagar, med lika många dagar för testning. En mindre erfaren utvecklare behöver sannolikt mer tid både för ändringarna och testprocessen. En utvecklare anges ha en timpenning på cirka 800–1000 kr. Upphandlingsmyndigheten vill dock återigen påpeka att man saknar detaljkännedom om hur de aktörer som driver de olika annonsdatabaserna har byggt upp sina system och sin lagringskapacitet. Dessa delar kan dessutom betraktas som affärshemligheter som Upphandlingsmyndigheten, som alltså inte är tillsynsmyndighet, saknar rätt att begära insyn i.

Enligt Upphandlingsmyndighetens bedömning, baserat på den löpande dialog som förts med de som driver annonsdatabaserna sedan insamlingens start, lär de flesta annonsdatabaser kunna möta det föreslagna utökade lagringskravet utan att stora kostnadsökningar skulle bli aktuella. Såvitt Upphandlingsmyndigheten förstår så har flera av annonsdatabaserna dessutom redan idag den kapaciteten som krävs för att lagra uppgifter i 365 dagar. Den aktör som driver den till storleken minsta registrerade annonsdatabasen, Konstpool, kan emellertid sannolikt uppleva det föreslagna lagringskravet som ekonomiskt kännbart. Det som dock i sådana fall lär vara mest kostnadsdrivande för Konstpool anges vara kombinationen av lagringskravet och de anpassningar som måste göras med anledning av eForms; detta eftersom anpassningarna kommer att behöva göras trots att just den annonsdatabasen är specialiserad på konstupphandlingar under tröskelvärdena. Förslagsställaren framhåller åter att de sistnämnda anpassningarna bland annat är en följd av att det ställs krav i lagen om upphandlingsstatistik att alla annonsdatabaser måste erbjuda en funktion som möjliggör för upphandlande organisationer att uppfylla de skyldigheter kring annonsering som EU:s publikationsbyrå ställer (7 § 2 lagen om upphandlingsstatistik).

Baserat på att Konstpool annonserade 19 upphandlingar under 2022 så anger förslagsställaren att det inte borde bli alltför kostnadsdrivande att ha en lagringskapacitet som medger lagring av den begränsade mängden information i 364 dagar. Upphandlingsmyndigheten anser därför att nackdelarna med det föreslagna utökade lagringskravet och de kostnader de medför för samtliga registrerade annonsdatabaserna, inte överstiger de stora fördelarna; nämligen säkerställandet av en objektiv, relevant, noggrann och jämförbar statistik av högre kvalitet än idag.

Förslagsställaren anger att det också bör beaktas att annonsdatabaserna inte kommer att tillföras medel för de utvecklingskostnader som de här aktuella förändringarna i statistikinsamlingen innebär. Det anges bland annat därför ha varit viktigt att enbart införa de ändringar som av Upphandlingsmyndigheten bedömts vara nödvändiga. Sammanfattningsvis bedömer Upphandlingsmyndigheten att nyttan med de förändringar som föreslås väger över den administrativa, tekniska och kostnadsmissiga bördan för de registrerade annonsdatabaserna.

Leverantörer som deltar i offentlig upphandling eller har ett intresse av att göra det anges inte påverkas av de föreslagna ändringarna. Däremot anges att den förbättrade upphandlingsstatistiken som följer av ett utökat antal statistiska uppgifter att ge leverantörer bättre underlag för att fatta strategiska beslut och delta i offentliga upphandlingar.

Upphandlingsmyndigheten bedömer att den förbättrade, och i viss mån utökade, insamlingen kommer att gynna många övriga aktörer utan några synbara nackdelar.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns viss information om hur de berörda företagens kostnader kan påverkas av förslaget. Det är positivt att en uppskattning av kostnaden för utökat krav på lagring har gjorts. Samtidigt anser Regelrådet att den beskrivning som ges av övriga kostnadsförändringar i några avseenden är otydlig. Det anges att krav på ytterligare uppgifter inte borde innebära några kännbara konsekvenser för de som driver annonsdatabaserna. Detta kan vara riktigt, men som förslagsställaren själv har angett är det många av de berörda företagen som är små, vilket typiskt sett kan innebära mer begränsade möjligheter att hantera kostnadsökningar. Det hade varit motiverat med en tydligare bild av vad det kan röra sig om för belopp. Regelrådet har vidare viss förståelse för det som anges om att en del av kraven i princip redan följer av överordnad lagstiftning. Ett problem med att enbart ange denna information är emellertid att det inte framgår om det togs fram någon konsekvensutredning till den överordnade lagstiftningen, och vad denna i så fall angav. Om det skulle finnas en konsekvensutredning som gjordes till den överordnade lagstiftningen och som visar vad de här aktuella kraven kommer att ge för kostnadseffekter, borde det ha varit möjligt att i korthet referera denna information. Om det inte har gjorts någon konsekvensutredning till den överordnade lagstiftningen eller om det har gjorts en sådan som inte belyste de effekter som är aktuella till följd av de här remitterade förslagen, borde detta åtminstone ha kunnat anges. Det är inte nödvändigtvis självklart att Upphandlingsmyndigheten ska kompensera för om konsekvensutredningar inte har gjorts i ett tidigare led men det är samtidigt ett problem om konsekvensutredningar i praktiken aldrig blir gjorda. Som ett minimum borde det ha klarlagts i vilken mån effekterna har analyserats. Sammantaget finner Regelrådet att beskrivningen innehåller värdefull information men hade behövt vara något mer tydlig i de avseenden som nyss nämnts.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens tidsåtgång, kostnader och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att de föreslagna ändringarna inte bedöms påverka företags konkurrensförhållanden i någon mån.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår hur förslagsställaren ser på möjlig påverkan på konkurrensförhållandena, men det finns ingen förklaring av vilka kriterier som har använts för att göra bedömningen. Sådan information hade kunnat fylla ett väsentligt värde, även om den hade varit helt kortfattad. Regelrådet noterar att de olika företagen är i olika storlek och att ett företag anges kunna påverkas i högre grad än de andra, även om förslagsställaren bedömer att även detta företag borde kunna hantera effekterna utifrån hur många upphandlingar som gjordes föregående år. Mot denna bakgrund kan inte Regelrådet se det som fullständigt uppenbart att förslaget skulle vara konkurrensneutralt även om det kan vara riktigt att det är det. Det borde ha varit möjligt att åtminstone något tydligare förklara vad som är grunderna för bedömningen som görs.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det anges att förslaget inte kommer att påverka företag på annat sätt, utöver de som redan nämnts ovan.

Regelrådet konstaterar att det finns en bedömning och ser inget som uppenbart talar emot denna bedömning.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det anges att förslaget inte kommer att leda till att någon särskild hänsyn behöver tas till små företag, utöver det som redan nämnts ovan.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är, som har nämnts ovan, inte uppenbart för Regelrådet vare sig att kostnadspåverkan skulle vara väldigt lätt för företag att hantera eller att förslaget är konkurrensneutralt, även om det kan vara så. Det borde ha funnits ett mer utvecklat resonemang om behovet av särskilda hänsyn till små företag.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet konstaterar att redovisningen håller tillräcklig kvalitet när det gäller bakgrund och syfte, alternativa lösningar och effekter om ingen reglering kommer till stånd, förslagets överensstämmelse med EU-rätten och särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande samt behov av speciella informationsinsatser. Det finns också tillräcklig beskrivning av de berörda företagen utifrån antal, storlek och bransch och även regleringens påverkan på företagen i andra avseenden. Däremot finner Regelrådet att redovisningen inte är tillräckligt tydlig när det gäller hur företagens kostnader och verksamhet kommer att påverkas och inte heller när det gäller påverkan på konkurrensförhållandena för företag eller särskild hänsyn till små företag. Regelrådet noterar att det finns viss värdefull information om kostnadspåverkan men att den hade behövt utvecklas och förtydligas. Även när det gäller konkurrens och särskild hänsyn till små företag finns det redovisat vilken bedömning som förslagsställaren gör, men det framgår inte vilka resonemang som lett förslagsställaren till sina slutsatser. Regelrådet noterar att det kan vara riktigt som förslagsställaren säger att konsekvenserna överlag är små, men det är inte möjligt utifrån det redovisade underlaget att tillräckligt tydligt se att det ligger till på det sättet.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 22 mars 2023.

I beslutet deltog: Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjör och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av: Per Högström.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Per Högström
Föredragande