

Svensk Inköpscentral för Infrastruktur
Ekonomisk förening
skickas per e-post

Tillsyn enligt lagen (2016:1146) om offentlig upphandling inom försörjningssektorerna; tillgång till upphandlingsdokument

Konkurrensverkets beslut

Konkurrensverket har vid en granskning av Svensk Inköpscentral för Infrastruktur Ekonomisk förenings upphandlingar publicerade innan mars 2026 konstaterat att inköpscentralen inte uppfyllde bestämmelserna om fri, direkt, fullständig och kostnadsfri tillgång till upphandlingsdokument enligt lagen (2016:1146) om offentlig upphandling inom försörjningssektorerna.

Ärendet avslutas.

Konkurrensverkets utredning

Ärendet

1. Ärendet inleddes efter att ett tips inkommit till Konkurrensverket under sommaren 2025. I tipset uppgavs att Svensk Inköpscentral för Infrastruktur Ekonomisk förenings (Sinfra) upphandlingar enbart gick att ta del av via ett elektroniskt verktyg vars nyttjande var förenat med en kostnad. Det ifrågasattes om detta var förenligt med de grundläggande principerna om öppenhet, likabehandling och proportionalitet.
2. Med anledning av uppgifterna inledde Konkurrensverket en granskning av Sinfras förfarande vid genomförande av upphandlingar.

Bakgrund

3. Sinfra är en ekonomisk förening som bedriver inköpscentralverksamhet. Medlemmarna består till största delen av offentligt ägda bolag och

organisationer inom samhällsinfrastruktur. Medlemmarna är främst verksamma inom områdena energi, vatten och avlopp, avfall, fiber och hamnar.

4. Syftet med Sinfras verksamhet är att förse medlemmarna med varor och tjänster via upphandlade ramavtal. Upphandlingarna genomförs bland annat genom lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF).
5. Sinfras upphandlingar annonseras genom ett verktyg som tillhandahålls via en extern leverantör. Sedan mars 2026 har Sinfra övergått till ett annat externt verktyg än det som användes vid tidpunkten för det inkomna tipset.

Konkurrensverkets utredning och vad Sinfra har anfört

6. Konkurrensverket har under utredningen inhämtat skriftliga uppgifter från Sinfra. Sinfra har i huvudsak uppgett följande. Sinfra har en framtagen upphandlingsprocess som bland annat inkluderar annonsering av upphandlingar i ett externt verktyg, det vill säga i en annonsdatabas. Sinfra har gjort en kontroll av att organisationens samtliga annonser i annonsdatabasen är publika och att tillgång till dokumenten inte är begränsad. Sinfras upphandlingar genomförs alltid över tröskelvärdena och finns också alltid publicerade i TED.
7. Ett kostnadsfritt konto går att skapa i ett annat externt verktyg genom vilket det går att ta del av upphandlingsdokument och lämna anbud. Leverantörer behöver inte betala någon avgift för att få tillgång till upphandlingsdokumenten då varje organisation erbjuder ett kostnadsfritt konto per organisation för att ta del av upphandlingsdokument och tjänsten. Detta framgår av webbplatsen för den leverantör som tillhandahåller det externa verktyget.
8. Kraven i 10 kap. 8 § LUF uppfylls då leverantörer får direkt tillgång till upphandlingsdokumenten utan mellanhänder via det externa verktyget genom vilket leverantörer kan ta del av upphandlingsdokument och lämna anbud. Tillgången är fullständig då samtliga dokument publiceras samtidigt som annonsen. Tillgången är kostnadsfri då det inte utgår någon avgift för att skapa ett konto per organisation för att ladda ner dokumenten. Vidare är tillgången fri då det inte ställs några otillbörliga krav för att få åtkomst till upphandlingsdokumenten. Detta styrks av skriftligt underlag från den externa leverantören.



Bedömning

9. Konkurrensverket har i uppdrag att utöva tillsyn på området för offentlig upphandling i syfte att öka regelefterlevnaden och bidra till en effektiv offentlig upphandling.

Rättsliga utgångspunkter

10. Enligt 10 kap. 8 § första stycket LUF ska en upphandlande enhet vid annonsering om upphandling, förhandsannonsering och annonsering om projekttävling med elektroniska medel ge fri, direkt, fullständig och kostnadsfri tillgång till upphandlingsdokumenten från den dag då annonsen publiceras. Den internetadress där dokumenten finns tillgängliga ska anges i annonsen.¹
11. Av 10 kap. 8 § tredje stycket LUF framgår att om enheten inte kan ge tillgång till något upphandlingsdokument enligt första stycket, ska myndigheten i annonsen upplysa om hur leverantörerna kan få tillgång till dokumentet på något annat sätt.
12. Av den bakomliggande bestämmelsen i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (LUF-direktivet) framgår att undantaget i tredje stycket avser särskilda situationer där fri, direkt, fullständig och kostnadsfri tillgång inte kan ges med just elektroniska medel.² Det kan vara situationer när användningen av elektroniska medel kräver särskild utrustning eller särskilda verktyg, anordningar eller filformat.³ Enligt direktivet kan undantag också göras när tillgången behöver begränsas på grund av att upphandlingsdokumenten innehåller konfidentiella uppgifter.⁴ Detta undantag är således inte generellt tillämpligt och torde röra rena undantagsfall. Det är inte tillåtet att medge fler undantag från kravet på tillgång till upphandlingsdokument enligt LUF än vad som följer av LUF-direktivet.⁵

¹ 10 kap. 8 § första stycket LUF motsvaras av 10 kap. 7 § första stycket lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och 8 kap. 9 § första stycket lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK). Konkurrensverkets bedömning nedan gäller i samma utsträckning för LOU och LUK.

² Bestämmelsen i 10 kap. 8 § LUF genomför delar av artikel 73 i LUF-direktivet, se prop. 2015/16:195 s. 1054. Undantagen från kravet på tillgång till upphandlingsdokumenten regleras i artikel 73.1 LUF-direktivet.

³ Se artikel 73.1 tredje stycket LUF-direktivet som hänvisar till artikel 40.1 andra stycket LUF-direktivet. Uppräkningen av de olika situationerna i artikeln är formulerad som att den är uttömmande.

⁴ Se artikel 73.1 fjärde stycket LUF-direktivet som hänvisar till artikel 39.2 LUF-direktivet.

⁵ Principen om unionsrättens företräde framför nationell rätt innebär att svenska domstolar och myndigheter är förhindrade att tolka en bestämmelse som har beslutats på unionsnivå på ett sätt som ändrar dess innehåll eller effekt. Se t.ex. EU-domstolens domar av den 9 september 2003 i mål C-198/01, CIF, EU:C:2003:430, p. 48; av den 7 januari 2004 i mål C-201/02, Wells, EU:C:2004:12, p. 64–65; och av den 13 januari 2004 i mål C-453/00, Kühne & Heitz, EU:C:2004:17, p. 20. Se även t.ex. NJA 2014 s. 79 och NJA 2022 s. 965.



13. Av förarbetena till den svenska bestämmelsen framgår bland annat följande.⁶ Bestämmelsen i 10 kap. 8 § LUF reglerar den upphandlande enhetens skyldighet att göra upphandlingsdokumenten elektroniskt tillgängliga i samband med annonsering. Den gäller för samtliga annonserade förfaranden enligt 6 kap. och under hela annonseringstiden. Att upphandlingsdokumenten ska göras fritt och direkt tillgängliga hindrar inte att den upphandlande enheten kräver att leverantörerna ska genomgå en enkel registreringsprocedur i ett elektroniskt upphandlingssystem för att få tillgång till dokumenten, om enheten skulle anse att det är nödvändigt.
14. Av doktrin framgår även att om upphandlingsdokumenten tillgängliggörs elektroniskt så får tillgång, kopiering eller distribution av upphandlingsdokument inte förenas med några kostnader.⁷

Skälen för beslutet

15. Kravet på fri, direkt, fullständig och kostnadsfri tillgång till upphandlingsdokument innebär enligt Konkurrensverket bland annat följande.
16. Begreppet kostnadsfri utesluter enligt ordalydelsen alla kostnader för att ta del av underlaget. Även försumbara kostnader omfattas. Begreppet fri avser att tillgången inte får begränsas på något sätt.⁸ Tillsammans innebär detta att tillgången till upphandlingsdokument ska vara kostnadsfri utan begränsningar.⁹ Att kravet på kostnadsfri tillgång till upphandlingsdokumenten inte får begränsas ligger även i linje med de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna, särskilt principerna om likabehandling och transparens.¹⁰
17. Konkurrensverket har vidare i sitt tillsynsarbete fått indikationer på att en begränsning som innebär att leverantörer endast kan ta del av upphandlingsdokument genom ett (1) kostnadsfritt konto per organisation kan medföra, eller i vart fall riskerar att medföra, ett hinder att konkurrera om offentliga kontrakt.¹¹
18. Mot bakgrund av ovan bedömer Konkurrensverket att begränsningar i form av kostnader för att ta del av upphandlingsdokument inte är

⁶ Prop. 2015/16:195 s. 1054 f. Uttalandena tar sikte på 10 kap. 7 § LOU vilket motsvarar bestämmelsen i 10 kap. 8 § LUF.

⁷ Ferk, Petra och Ferk, Boštjan, *European Public Procurement – Commentary of Directive 2014/24/EU*, redigerad av Caranta, Roberto och Sanchez-Graells, Albert (Edward Elgar Publishing Limited, 2021), s. 545.

⁸ Jfr andra språkversioner av LUF-direktivet där det anges att tillgången ska vara *eng.* "unrestricted", *ty.* "uneingeschränkt" och *fr.* "sans restriction".

⁹ Undantaget i 10 kap. 8 § tredje stycket LUF påverkar inte denna bedömning.

¹⁰ Jfr 4 kap. 1 § LUF.

¹¹ Under Konkurrensverkets handläggning av ärende med dnr 886/2024 inkom ett flertal tips som indikerade att det aktuella upplägget medförde hinder för leverantörer att konkurrera om offentliga kontrakt.

förenliga med bestämmelsen i 10 kap. 8 § LUF och konstaterar att Sinfra under den granskade perioden fram till mars 2026 inte har levt upp till kravet i LUF i detta avseende.

19. Av utredningen har framgått att Sinfra, under tiden som Konkurrensverkets utredning pågått, har övergått till ett annat verktyg än det som användes vid tidpunkten för det inkomna tipset.
20. Med anledning av att Sinfra har upphört att använda det aktuella verktyget bedömer Konkurrensverket att det inte finns skäl att vidta ytterligare åtgärder inom ramen för granskningen.
21. Konkurrensverket förutsätter att Sinfra vid genomförandet av sina upphandlingar framgent säkerställer att bestämmelserna om fri, direkt, fullständig och kostnadsfri tillgång till upphandlingsdokument uppfylls.

Detta beslut har fattats av generaldirektören. Föredragande har varit upphandlingsrådet Pendar Solimani.

Marie Östman

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats.

Allmänt om Konkurrensverkets tillsyn

Konkurrensverket har i uppdrag att utöva tillsyn på området för offentlig upphandling i syfte att öka regelefterlevnaden och bidra till en effektiv offentlig upphandling.

Konkurrensverkets granskning i ett enskilt ärende kan visa att en upphandlande myndighet har agerat i strid med regelverket för offentlig upphandling. Genom att fatta ett tillsynsbeslut kan Konkurrensverket peka på förfaranden hos myndigheten som är i strid med regelverket eller göra andra påpekanden som är motiverade.

Ett tillsynsbeslut innebär inte ett förbud eller föreläggande. Det är således inte förenat med en sanktion i sig.

Hur man överklagar

Om ni anser att beslutet är felaktigt kan ni överklaga det till domstol genom att skicka ett skriftligt överklagande till Konkurrensverket. Ange i överklagandet vilket beslut ni överklagar och vilken ändring ni begär.

Eftersom ni är en part som företräder det allmänna ska överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades. Om överklagandet har kommit in i tid skickar Konkurrensverket det vidare till Förvaltningsrätten i Stockholm.

Konkurrensverkets kontaktuppgifter framgår av beslutets första sida.