



# Juridisk Publikation

STOCKHOLM - UPPSALA - LUND - GÖTEBORG - UMEÅ

Elias Lignell

Kan dynamiska inköpssystem möta  
den offentliga upphandlingens utmaningar?

Särtryck ur häfte 2/2022



# KAN DYNAMISKA INKÖPSSYSTEM MÖTA DEN OFFENTLIGA UPPHANDLINGENS UTMANINGAR?

Av Elias Lignell<sup>1</sup>

*Dynamiska inköpssystem är en elektronisk upphandlingsmetod som infördes i den svenska upphandlingslagstiftningen för över fem år sedan. Trots att både Sverige och EU har målsättningar om ökad e-upphandling har dynamiska inköpssystem ännu inte fått ett brett genomslag. I den här artikeln analyseras upphandlingsmetodens för- och nackdelar i förhållande till den offentliga upphandlingens bakomliggande syften. Hur möts utmaningar som rättsområdet står inför, bland annat vad gäller bristande konkurrens, ett ökat antal överprövningar, risken för olikbehandling och korruption samt ett svårtillämpat regelverk? En jämförelse görs med den mer traditionella upphandlingsmetoden ramavtal. De två metoderna uppvisar likheter, men också avgörande skillnader.*

## I. INLEDNING

Den offentliga upphandlingen i Sverige är omfattande och omsätter cirka 800 miljarder kronor årligen.<sup>2</sup> Offentlig upphandling kan beskrivas som en formaliserad inköpsprocess för den offentliga sektorns anskaffning av resurser från den privata sektorn.<sup>3</sup> Upphandlingslagstiftningen har därmed stor betydelse för offentlig verksamhet samt stark inverkan på samhällsekonomin och användningen av våra skattemedel. Under år 2021 annonserades totalt 18 421 upphandlingar i Sverige. Av dem avsåg cirka 31 procent ingående av ramavtal. Endast 101 dynamiska inköpssystem (härefter DIS) inrättades under samma år.<sup>4</sup>

DIS är en helt elektronisk metod för offentlig upphandling. Metoden kan användas för inköp av varor, tjänster eller byggentreprenader som används frekvent, är allmänt tillgängliga på marknaden och vars egenskaper tillfredsställer den upphandlande myndighetens behov.<sup>5</sup> DIS utgör ett

<sup>1</sup> Förvaltningsrättsnotarie, Förvaltningsrätten i Stockholm.

<sup>2</sup> Konkurrensverket, Upphandlingspliktiga inköp 2019 – en skattning som utgår från nationalräkenskaperna, Analys i korthet 2021:1, s. 7.

<sup>3</sup> Lindahl Toftegaard, Eva, Offentlig upphandling – LOU och upphandlingsprocessen, 2 u., Studentlitteratur, 2020, s. 20.

<sup>4</sup> Se Upphandlingsmyndighetens statistikdatabas, ”<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/statistikdatabasen>”, lydelse 2022-10-17.

<sup>5</sup> 8 kap. 1 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Av förenklingskäl hänvisas i artikeln endast till reglerna för upphandlande myndigheter inom den klassiska upphandlingssektorn. Regler om DIS finns även i 8 kap. lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF).

led i utvecklingen mot en digitaliserad upphandlingsprocess, så kallad e-upphandling.<sup>6</sup> I sin enklaste form består e-upphandling av att ersätta pappersbaserad kommunikation i upphandlingsförfarandet med elektronisk kommunikation. Europeiska unionen (EU) siktar dock på att gå längre och dra nytta av IT-utvecklingen för att modernisera metoderna för offentlig upphandling från grunden.<sup>7</sup> Även den svenska regeringen framför i den nationella upphandlingsstrategin att användningen av elektroniska verktyg måste öka för att utveckla, effektivisera och kvalitetssäkra den offentliga upphandlingen.<sup>8</sup>

Möjligheten att inrätta DIS infördes i Sverige år 2017.<sup>9</sup> Den mer traditionella upphandlingsmetoden ramavtal, vars användningsområde överlappar med DIS, används dock fortfarande i betydligt större omfattning. Frågan är om DIS kan bidra till att förbättra den offentliga upphandlingen och därmed bör tillämpas oftare, eller om metoden snarare medför onödigt komplexitet i den tätvuxna djungeln av förfaranderegler i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU).

I det följande ges först en bakgrund till den offentliga upphandlingens olika syften och utmaningar som rättsområdet står inför. Sedan presenteras upphandlingsmetoderna ramavtal och DIS. Tyngdpunkten i artikeln ligger på en jämförelse mellan metoderna för att undersöka fördelar och nackdelar med DIS. Slutligen diskuteras DIS översiktligt utifrån ett bredare e-upphandlingsperspektiv och upphandlingsrättens framtid.

## 2. DEN OFFENTLIGA UPPHANDLINGENS SYFTEN OCH UTMANINGAR

Upphandlingsrätten syftar till att uppfylla en rad ändamål. Eftersom reglerna har sin grund i EU-rätten ska de främja fri rörlighet för leverantörer att delta i upphandlingar på EU:s inre marknad.<sup>10</sup> Därutöver syftar lagstiftningen till att främja ett kostnadseffektivt användande av offentliga medel, stimulera tillväxt och effektiv konkurrens samt underlätta för småföretag att

<sup>6</sup> Upphandlingsmyndigheten, E-upphandling, ”<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/styra-och-leda-inkopsverksamhet/en-digitaliserad-inkopsprocess/e-upphandling/>”, lydelse 2022-10-17.

<sup>7</sup> Genomgående e-upphandling för att modernisera offentlig förvaltning (KOM(2013)453 slutlig), s. 2.

<sup>8</sup> Regeringskansliet, Nationella upphandlingsstrategin, 2016, s. 13.

<sup>9</sup> Prop. 2015/16:195, s. 556, 917. DIS regleras i 8 kap. 1–14 §§ LOU.

<sup>10</sup> Skäl 1 till Europaparlamentet och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (LOU-direktivet). Se även t.ex. EU-domstolens dom av den 3 oktober 2000, University of Cambridge, C-380/98, EU:C:2000:529, punkterna 16 och 17, EU-domstolens dom av den 10 oktober 2013, Manova, C-336/12, EU:C:2013:647, punkt 28.

delta i upphandlingar.<sup>11</sup> En rättssäker offentlig upphandling är vidare ett centralt mål.<sup>12</sup> Den offentliga upphandlingen har identifierats som ett riskområde för korruption, exempelvis vad gäller mutor, otillbörliga förmåner, jäv och andra ovidkommande hänsyn som påverkar tilldelningen av offentliga kontrakt.<sup>13</sup> Lagstiftningen har därför utformats i syfte att öka rättssäkerheten genom att minska utrymmet för subjektiva bedömningar.<sup>14</sup> På senare tid har den offentliga upphandlingen även använts för att främja andra samhällseliga mål såsom hållbarhet, innovation och sociala hänsyn.<sup>15</sup>

Vilket eller vilka ändamål som ska ha företräde är omtvistat och är i viss mån en rättspolitisk fråga.<sup>16</sup> Det kan dock konstateras att upphandlingsrätten inom EU (med företräde framför nationell rätt) i grunden ska vara en skyddslagstiftning för leverantörer och därmed säkerställa att upphandlande myndigheter inte låter sig styras av andra hänsyn än ekonomiska. Ändamål som främjar andra samhällseliga intressen bör ur det perspektivet ses som sekundära.<sup>17</sup>

Den offentliga upphandlingens breda och ofta motstridiga syften har lett till en detaljrik lagstiftning som inte är lättillämpad.<sup>18</sup> Regelverkets komplexitet har gett upphov till viss kritik. Den kan förenklat sammanfattas som att offentlig upphandling ses som ett tungrovt och fyrkantigt förfarande som leder till höga transaktionskostnader, ”paragrafyrtter” och överprövningar.<sup>19</sup> Affärsmässigheten

<sup>11</sup> Skäl 2 LOU-direktivet. Se även Upphandlingsmyndigheten, Om regler för upphandling, ”<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/om-regler-for-upphandling/>”, lydelse 2022-10-17, Lindahl Toftegaard, Offentlig upphandling – LOU och upphandlingsprocessen, 2020, s. 21 f.

<sup>12</sup> Regeringskansliet, Nationella upphandlingsstrategin, 2016, s. 16. I den här artikeln tolkas begreppet rättssäkerhet i dess formella betydelse: likhet och förutsebarhet i rättstillämpningen. Jfr SOU 1984:15, s. 129 och Zila, Josef, Om rättssäkerhet, SvJT 1990 s. 284, på s. 286.

<sup>13</sup> För en allmän genomgång av korruption i offentlig upphandling, se Upphandlingsmyndigheten, Korruption i offentlig upphandling – vad är det och hur kan det förebyggas?, Vägledning nr 4, 2017.

<sup>14</sup> Lindahl Toftegaard, Offentlig upphandling – LOU och upphandlingsprocessen, 2020, s. 22.

<sup>15</sup> Prop. 2015/16:195, s. 292. Ds 2021:31, s. 11 f., 15 ff.

<sup>16</sup> Se t.ex. Arrowsmith, Sue, Public Procurement Regulation: An Introduction, University of Nottingham, 2011, s. 4 ff. För en närmare analys av den offentliga upphandlingens ändamålsenlighet, se Lundberg, Sofia, Arve, Malin, Bergman, Mats A & Henriksson, Lars, Konjunkturrådets rapport 2022: Offentlig upphandling – i gränslandet mellan ekonomi och juridik, SNS förlag, 2022.

<sup>17</sup> Jfr Sundstrand, Andrea, Offentlig upphandling – primärrättens reglering av offentliga kontrakt (ak. avh.), Jure, 2012, s. 60 f., Pedersen, Kristian, Upphandlingens grunder – en introduktion till offentlig upphandling och upphandling i försörjningssektorerna, 5 u., Jure, 2019, s. 26, 31.

<sup>18</sup> Semple, Abby, A Practical Guide to Public Procurement, Oxford University Press, 2015, s. xlii.

<sup>19</sup> Se t.ex. Ramberg, Christina & Reepalu, Ilmar, Offentlig upphandling är byråkrati till ingen nytta, DN-debatt 2013-09-26, ”<https://www.dn.se/debatt/offentlig-upphandling-ar-byrakrati-till-ingen-nytta/>”, lydelse 2022-10-17, Arrhed, Lars, Offentlig upphandling av komplexa IT-tjänster, Wolters Kluwer, 2016, s. 33.

blir lidande och tillämpningen av regelverket anses kostnadsdrivande jämfört med motsvarande inköp inom den privata sektorn.<sup>20</sup> Oberoende av hur befogad kritiken är, framgår det tydligt att den offentliga upphandlingen står inför utmaningar att balansera de olika intressena som ligger bakom regelverket. Kan en ökad användning av DIS bidra till att lösa några av utmaningarna?

### 3. PRESENTATION AV TVÅ LIKNANDE UPPHANDLINGSMETODER

#### 3.1 RAMAVTAL

I det här avsnittet ska upphandlingsmetoden ramavtal kort introduceras för att ge kontext inför en djupare analys av DIS.<sup>21</sup> Enligt definitionen i LOU är ett ramavtal ett avtal mellan upphandlande myndighet och leverantör i syfte att fastställa villkoren i kontrakt som senare ska tilldelas under en given tidsperiod.<sup>22</sup> Ramavtalet tar alltså inte sikte på ett faktiskt köp utan reglerar återkommande framtida anskaffningar, så kallade avrop från ramavtalet.<sup>23</sup>

Ramavtalens löptid får i regel inte överstiga fyra år.<sup>24</sup> Vid ingående av ett ramavtal samlar den upphandlande myndigheten en eller flera leverantörer som får leverera under hela avtalets giltighetstid. I princip binder ramavtalen den upphandlande myndigheten till att köpa det som ramavtalet avser från den eller de leverantörer som är parter till avtalet.<sup>25</sup> Ramavtalet är stängt för nya leverantörer under löptiden. Tilldelningen av kontrakt inom ramavtal kan ske baserat på objektiva villkor, exempelvis en rangordning av leverantörerna. Alternativt kan tilldelningen ske efter förnyad konkurrensutsättning där leverantörerna inför avropet får konkurrera om vissa villkor som inte är fastställda i ramavtalet, såsom pris eller leveranstid.<sup>26</sup>

#### 3.2 DYNAMISKA INKÖPSSYSTEM

DIS har liknats vid elektroniska ramavtal.<sup>27</sup> Det beror på att syftet med upphandlingsmetoden, i likhet med ramavtal, är att tillgodose upphandlande myndigheters återkommande behov. Som tidigare nämnts kräver dock DIS tillämpning av ett helt elektroniskt förfarande. Detta betyder bland annat

<sup>20</sup> Se t.ex. kritiken mot LOU från allmännyttiga bostadsföretag i SOU 2022:14, s. 310 ff.

<sup>21</sup> Ramavtal regleras i 7 kap. 1–9 §§ LOU.

<sup>22</sup> 1 kap. 20 § LOU.

<sup>23</sup> Lindahl Toftegaard, *Offentlig upphandling – LOU och upphandlingsprocessen*, 2020, s. 185.

<sup>24</sup> 7 kap. 2 § LOU. Undantag från tidsgränsen får endast göras om det finns särskilda skäl.

<sup>25</sup> Om ramavtals exklusivitet i civilrättslig mening, se NJA 2021 s. 643.

<sup>26</sup> Se närmare om olika ramavtalsmodeller i 7 kap. 4–9 §§ LOU. Se även t.ex. Lindahl Toftegaard, *Offentlig upphandling – LOU och upphandlingsprocessen*, 2020, s. 189 ff.

<sup>27</sup> Pedersen, *Upphandlingsgrunder – en introduktion till offentlig upphandling och upphandling i försörjningssektorerna*, 2019, s. 111.

att all kommunikation ska ske elektroniskt och att muntlig kommunikation inte får användas.<sup>28</sup> Det är digitaliseringens möjligheter att behandla större mängder data om leverantörer, att enkelt tillgängliggöra dokument samt att snabbt skicka ut inbjudningar elektroniskt som har öppnat dörren för DIS som en ny och effektiv upphandlingsmetod.<sup>29</sup>

Metoden innebär att ett digitalt system inrättas som leverantörer kan ansöka om att få delta i.<sup>30</sup> Den upphandlande myndigheten specificerar de anskaffningar och kvantiteter som systemet avser att täcka samt tekniska arrangemang kring systemet.<sup>31</sup> Leverantörer som uppfyller de uppsatta kvalificeringskraven släpps in i systemet, som är öppet för nya leverantörer under hela giltighetstiden.<sup>32</sup> De godkända leverantörerna får sedan konkurrera om kontrakt som myndigheten väljer att tilldela genom systemet.<sup>33</sup> På det här sättet fungerar DIS som en tvåstegsprocess där kvalificering av leverantörer och tilldelning av kontrakt sker vid separata tidpunkter. Det kan även noteras att lagen uttryckligen föreskriver att DIS får uppdelas i mindre kategorier för att främja små och medelstora företags möjligheter att delta.<sup>34</sup>

LOU-direktivet anger att DIS gör det möjligt att få tillgång till ett särskilt brett urval av anbud och därmed uppnå ett optimalt utnyttjande av offentliga medel genom en omfattande konkurrens vad gäller frekvent använda produkter.<sup>35</sup> Användningen av DIS kan således ses som att den upphandlande myndigheten samlar en ”pool” av kvalificerade leverantörer inom en viss bransch. De deltagande leverantörerna får sedan tävla om att tillgodose myndighetens behov i takt med att behoven uppstår. Till exempel inrättade Göteborgs stad ett DIS för laboratorietjänster, med en beräknad total affärsvolym på 40 miljoner kronor under löptiden.<sup>36</sup> Ett annat exempel är att Falu kommun har ett DIS för konstnärlig gestaltning i byggprojekt, med över 270 anslutna konstnärer.<sup>37</sup>

<sup>28</sup> Artikel 34.3 LOU-direktivet. 12 kap. 5 § LOU. Bestämmelsen anger att muntlig kommunikation får användas vid upphandlingar generellt (med vissa begränsningar), men föreskriver ett uttryckligt förbud mot muntlighet vid DIS.

<sup>29</sup> Arrowsmith, Sue, *The Law of Public and Utilities Procurement – Regulation in the EU and UK*, vol. 2, 3 u., Sweet & Maxwell, 2018, s. 665.

<sup>30</sup> 8 kap. 1 och 7 §§ LOU. Artikel 34 LOU-direktivet.

<sup>31</sup> 8 kap. 5 § LOU.

<sup>32</sup> 8 kap. 7 § LOU.

<sup>33</sup> 8 kap. 12 § LOU.

<sup>34</sup> 8 kap. 2 § LOU. Skäl 66 LOU-direktivet.

<sup>35</sup> Skäl 63 LOU-direktivet.

<sup>36</sup> Eriksson, Per, ”Många fördelar med DIS”, Inköpsrådet 2018-05-28, ”<https://inkopsradet.se/manga-fordelar-med-dis/>”, lydelse 2022-10-17.

<sup>37</sup> Mårtensson, Fredrik, DIS ordnar konsten i Falun, Inköpsrådet 2021-04-07, ”<https://inkopsradet.se/dis-ordnar-konsten-i-falun/>”, lydelse 2022-10-17.

#### 4. DIS JÄMFÖRT MED RAMAVTAL – FÖRDELAR OCH NACKDELAR

Eftersom DIS och ramavtal har liknande användningsområden är det intressant att jämföra skillnaderna mellan dem. Trots att ramavtalen fortfarande dominerar i antal, framgår det vid en närmare analys att DIS har fördelar som alla upphandlare möjligen inte är medvetna om. De flesta av fördelarna kan kopplas till metodens flexibilitet och öppenhet. Redan av namnet DIS framgår att förfarandets dynamiska karaktär står i centrum. Med hänsyn till det kan ramavtalen möjligtvis beskrivas med motsatsordet – de är mer statiska.

Ramavtal är slutna system som utsätts för marknadens konkurrens i samband med att avtalet tecknas, oftast vart fjärde år när det tidigare ramavtalet på ett område löper ut.<sup>38</sup> Ett DIS kan istället ha obegränsad giltighetstid, och alla leverantörer som uppfyller kraven kan ansluta sig löpande. Detta ökar konkurrensen, eftersom nystartade företag och övriga intresserade företag som av någon anledning inte anslöt sig vid systemets inrättande har möjlighet att göra det i ett senare skede.<sup>39</sup>

Konsekvenserna på marknaden vid inrättandet av ett DIS är mindre jämfört med ingåendet av ett ramavtal. Därmed kan DIS även minska risken för korruption. Det totala kontraktsvärdet av ett fyraårigt ramavtal kan vara mycket högt, vilket kan antas öka benägenheten för leverantörer att handla otillbörligt i syfte att vinna upphandlingen. Konkurrensutsättningen vid användningen av DIS förskjuts emellertid från inrättandet av systemet (och kvalificeringen av leverantörer in i systemet) till tilldelningen av enskilda kontrakt inom ramen för systemet. Dessa tilldelningar kan jämföras med avrop från ramavtal. Det är alltså främst mindre kontraktsvärden som blir utsatta för konkurrens. Sådana tilldelningar skapar generellt inte samma incitament till korruption som ingåendet av omfattande ramavtal för flera år framåt.<sup>40</sup> Förbudet mot muntlig förhandling och kraven på ett fullständigt elektroniskt förfarande kan även minska risken för korruption.<sup>41</sup>

<sup>38</sup> Jfr Pedersen, *Upphandlingens grunder – en introduktion till offentlig upphandling och upphandling i försörjningssektorerna*, 2019, s. 111.

<sup>39</sup> Se jämförelsen mellan DIS och ramavtal i Rosén Andersson, Helena m.fl., *Lagen om offentlig upphandling – en kommentar (version 2020-11-17, JUNO)*, kommentaren till 8 kap. 1 §. Se även Arrowsmith, *The Law of Public and Utilities Procurement – Regulation in the EU and UK*, vol. 2, 2018, s. 667, samt Stalte, Ted, *Fördelar och nackdelar med dynamiska inköpssystem – analys*, JP Upphandlingsnet 2022-03-23, ”<https://www.jpifonet.se/JP-UpphandlingsNet>”, lydelse 2022-10-17.

<sup>40</sup> Notera att det som tidigare nämnts finns en möjlighet att i ramavtal tilldela kontrakt enligt en så kallad förnyad konkurrensutsättning. Då är det dock enbart de ursprungliga ramavtalsleverantörerna som inbjuds att på nytt lämna anbud. Se 7 kap. 8 och 9 §§ LOU. Även detta förfarande har således en inneboende slutenhet jämfört med DIS.

<sup>41</sup> Jfr Arrowsmith, *The Law of Public and Utilities Procurement – Regulation in the EU and*



DIS:s öppenhet under löptiden kan även minska risken för överprövningar. Sverige har haft problem med en hög andel upphandlingar som blir föremål för processer i domstol.<sup>42</sup> De höga insatserna vid en ramavtalsupphandling kan innebära en ökad benägenhet för konkurrenter till en vinnande leverantör att ansöka om överprövning av upphandlingen. När en upphandling överprövas kan avtalslösa perioder uppstå, eftersom det gamla avtalet hinner löpa ut innan överprövningen av den nya upphandlingen är slutförd.<sup>43</sup> Detta kan leda till svårigheter att försörja den offentliga sektorn och upprätthålla en fullgod offentlig service.<sup>44</sup> Risken för avtalslösa tillstånd och långa överprövningsprocesser bedöms vara betydligt lägre vid tillämpning av DIS jämfört med ramavtal. Det beror främst på att fokus flyttas från en enda stor ramavtalsupphandling till fler mindre och mer specifika upphandlingar inom ramen för systemet.<sup>45</sup>

Vidare ger DIS bättre förutsättningar att ta till vara innovation på föränderliga marknader. Istället för att beställaren låser sig till ett fyraårigt ramavtal med samma leverantörer, kan nya lösningar från innovativa företag snabbt tas till vara i ett DIS genom att ställa nya krav vid varje enskild kontraktstilldelning. Upphandlingsmyndigheten framhåller telefonmarknaden som ett exempel på en föränderlig marknad där ett DIS kan användas för att få den senaste modellen vid varje inköp.<sup>46</sup>

En nackdel med DIS är att metoden är relativt ny och okänd, vilket innebär att det sannolikt krävs utbildningsinsatser och förändrade arbetssätt hos både beställare och leverantörer för att möjliggöra ökad användning av DIS.<sup>47</sup> Det bör även nämnas att det i nuläget saknas vägledande rättspraxis om tillämpning av DIS i Sverige, vilket innebär att flera tillämpningsfrågor

---

UK, vol. 2, 2018, s. 604, Lindahl Toftegaard, Offentlig upphandling – LOU och upphandlingsprocessen, 2020, s. 90.

<sup>42</sup> Se t.ex. SOU 2013:12, s. 341, SOU 2015:12, s. 78 f.

<sup>43</sup> Jfr regler om förlängd avtalspär, interimistiskt beslut samt tiodagarsfrist i 20 kap. LOU.

<sup>44</sup> SOU 2015:12, s. 38. Den 1 februari 2022 infördes en undantagsregel som tillåter direktupphandling i samband med överprövning i vissa fall, så kallade täckningsköp. Regeln gäller enbart under upphandlingsdirektivens tröskelvärden. Se 19 a kap. 6 och 7 §§ LOU.

<sup>45</sup> Stalte, Fördelar och nackdelar med dynamiska inköpssystem – analys, JP Upphandlingsnet 2022-03-23. Stalte konstaterar att det i praktiken ännu inte har uppmärksamats några överprövningar av DIS i Sverige.

<sup>46</sup> Upphandlingsmyndigheten, Dynamiskt inköpssystem, ”<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/forbered-upphandling/valja-upphandlingsforfarande/dynamiskt-inkopssystem/>”, lydelse 2022-10-17.

<sup>47</sup> Upphandlingsmyndigheten, Dynamiskt inköpssystem, ”<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/forbered-upphandling/valja-upphandlingsforfarande/dynamiskt-inkopssystem/>”, lydelse 2022-10-17, Stalte, Fördelar och nackdelar med dynamiska inköpssystem – analys, JP Upphandlingsnet 2022-03-23.

saknar tydliga svar.<sup>48</sup> En ytterligare nackdel med DIS jämfört med ramavtal är att det kan ge upphov till ökad administration för myndigheten om ett stort antal leverantörer samtidigt ansöker om att få delta i systemet, eftersom ansökningar till DIS enligt lag måste utvärderas inom tio arbetsdagar.<sup>49</sup> Det kan vidare upplevas som en nackdel att lagtexten förbjuder muntlig kommunikation vid tillämpning av DIS.<sup>50</sup> Trots effektiviteten av den elektroniska kommunikationen kan detta förbud i vissa fall anses försvåra affärsmässig samverkan mellan upphandlande myndighet och leverantör.<sup>51</sup>

Ytterligare en risk med att använda DIS istället för ramavtal gäller inköp av verksamhetskritiska varor och tjänster vars leverans måste säkras inför framtiden. I ett ramavtal förbinder sig leverantörer normalt sett till att leverera vid avrop,<sup>52</sup> medan leverantörer som deltar i ett DIS inte är skyldiga att lämna anbud inför tilldelningen av ett kontrakt i systemet.<sup>53</sup> Även om det finns många leverantörer i ett DIS innebär det alltså inte en garanti för att anbud alltid kommer att lämnas och leveranser ske, exempelvis om marknadsförhållandena kraftigt förändras i den aktuella branschen.

Sammanfattningsvis visar jämförelsen ändå att DIS har flera fördelar som enligt min bedömning väger tyngre än nackdelarna. Det finns goda skäl för upphandlande myndigheter att öka användningen av metoden, särskilt avseende sådana upphandlingsföremål som idag omfattas av ramavtal. Exempel på standardiserade varor som Kammarkollegiet har identifierat som lämpliga för DIS är arkivskåp, AV-produkter, kaffe- och vattenautomater, kontorsmaterial samt pappers-, hygien- och städprodukter. Vad gäller tjänsteupphandlingar kan exempelvis flyttjänster, företagshälsovård och städtjänster passa i ett DIS.<sup>54</sup>

<sup>48</sup> Jfr Rosén Andersson m.fl., Lagen om offentlig upphandling – en kommentar (version 2020-11-17, JUNO), kommentarer till 8 kap. 1–14 §§.

<sup>49</sup> 8 kap. 7 § andra stycket LOU.

<sup>50</sup> 12 kap. 5 § LOU.

<sup>51</sup> Jfr Stalte, Fördelar och nackdelar med dynamiska inköpssystem – analys, JP Upphandlingsnet 2022-03-23.

<sup>52</sup> Rosén Andersson m.fl., Lagen om offentlig upphandling – en kommentar (version 2020-11-17, JUNO), kommentaren till 7 kap. 6 §.

<sup>53</sup> Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag, Dynamiska inköpssystem: riktlinjer för användning, Europeiska unionens publikationsbyrå, 2021, s. 19.

<sup>54</sup> Kammarkollegiet, Förstudierapport Dynamiska inköpssystem, 96-47-2015, s. 32 f. Se även Rosén Andersson m.fl., Lagen om offentlig upphandling – en kommentar (version 2020-11-17, JUNO), kommentaren till 8 kap. 1 §.

## 5. LÖSER DIS OCH E-UPPHANDLING DEN OFFENTLIGA UPPHANDLINGENS UTMANINGAR?

DIS:s öppenhet och flexibilitet stämmer sammantaget väl överens med flera av den offentliga upphandlingens syften. Metoden gynnar fri rörlighet och likabehandling av leverantörer, förutsatt att annonsering sker korrekt och att alla deltagande leverantörer bjuds in att lämna anbud i systemet. Ett stort antal leverantörer leder till en omfattande konkurrens, vilket i sin tur bidrar till bättre pris och kvalitet på inköpen och därmed en mer effektiv användning av skattemedel.<sup>55</sup> Som tidigare nämnts är förfarandet även utformat på ett sätt som kan minska korruptionsriskerna.

Fördelarna med DIS har dessutom en direkt koppling till fördelarna med e-upphandlingstrenden, det vill säga den generella digitaliseringen av upphandlingsprocesser. Europeiska kommissionen framför att e-upphandling bland annat kan medföra stora besparingar, ett förenklat förfarande med minskad byråkrati, ökad öppenhet och konkurrens samt ett högre deltagande bland små och medelstora företag. Det minskade behovet av pappersdokument och arkiv ger naturligtvis miljövinster och sparar tid. Vidare underlättar digital loggning av information tillsyn och revision.<sup>56</sup>

Nackdelar kan dock uppstå om ökad e-upphandling innebär mer komplexa regler och processer. För att DIS effektivt ska kunna tas i bruk krävs IT-kunskaper för att förvalta systemet och göra det användarvänligt, samtidigt som samtliga lagkrav ska uppfyllas. Det finns alltså ett behov av vägledning och samordning både inom och mellan olika organisationer för att få administrationen att fungera väl. Om varje upphandlande myndighet använder egna elektroniska system eller plattformar kan följden bli en fragmentering som gör elektroniska upphandlingar svårtillgängliga för leverantörer. Detta riskerar i sin tur att minska öppenheten och konkurrensen, vilket motverkar flera av fördelarna med e-upphandling.<sup>57</sup>

Kritiker som påstår att den offentliga upphandlingsprocessen bör avregleras får knappast tröst av DIS och e-upphandling i övrigt, eftersom processen fortfarande i hög grad är regelstyrd med begränsad handlingsfrihet för

<sup>55</sup> Jfr Lindahl Toftegaard, Offentlig upphandling – LOU och upphandlingsprocessen, 2020, s. 21.

<sup>56</sup> Genomgående e-upphandling för att modernisera offentlig förvaltning (KOM(2013) 453 slutlig), s. 2 ff., En strategi för e-upphandling (KOM(2012) 179 slutlig), s. 2 f.

<sup>57</sup> En strategi för e-upphandling (KOM(2012) 179 slutlig), s. 5. Se även t.ex. Eyo, Ama, Evidence on the use of dynamic purchasing systems in the United Kingdom, Public Procurement Law Review 2017:6, s. 237–248, på s. 248, Stalte, Fördelar och nackdelar med dynamiska inköpssystem – analys, JP Upphandlingsnet 2022-03-23, Europeiska kommissionen, Dynamiska inköpssystem: riktlinjer för användning, 2021, s. 19 f.

upphandlare.<sup>58</sup> Däremot kan slutsatsen dras att DIS är en nyskapande e-upphandlingsmetod som möjliggör en flexibel upphandling av frekvent använda produkter, samtidigt som kraven på rättssäkerhet tillgodoses.

## 6. AVSLUTNING OCH FRAMÅTBlick

DIS har fördelar som överväger nackdelarna och bidrar till en bättre uppfyllelse av ändamålen bakom upphandlingsreglerna. I syfte att bidra till en mer effektiv användning av den stora mängd skattemedel som den offentliga upphandlingen omsätter är det motiverat att använda metoden i större utsträckning än vad som görs idag. Förfarandets flexibilitet och öppenhet förbättrar konkurrensen jämfört med ramavtal med långa löptider. En central faktor är att marknadens fokus förflyttas från inrättandet av systemet till tilldelningen av enskilda kontrakt inom systemet. DIS ska också ses som ett försök att med digitaliseringens hjälp möta utmaningen med alltför tungrodda upphandlingsregler. Det kan dock inte bortses från att införandet av en ny upphandlingsmetod oundvikligen medför nya regler och därmed nya rättsliga oklarheter som får utkristalliseras i praxis.

Avslutningsvis bör det påpekas att i utvecklingen av en digitaliserad upphandlingsprocess ligger DIS fortfarande på en relativt grundläggande nivå. Användning av avancerade teknologier såsom Robotic Process Automation (RPA) och artificiell intelligens (AI) kan utesluta mänsklig inblandning i flera faser av upphandlingsprocessen.<sup>59</sup> Det är inte omöjligt att det i framtiden kommer att finnas DIS som administreras automatiskt av AI. Vad en sådan utveckling skulle innebära för den offentliga upphandlingsrätten återstår att se. 🙌

<sup>58</sup> Arrowsmith, *The Law of Public and Utilities Procurement – Regulation in the EU and UK*, vol. 2, 2018, s. 668.

<sup>59</sup> Se t.ex. Axelsson, Olof, *Deras robot underlättar upphandling*, Upphandling24 2021-11-08, "<https://upphandling24.se/deras-robot-underlattar-upphandling/>", lydelse 2022-10-17, Josephson, Magnus, *AI – i offentlig upphandlings tjänst*, Inköpsrådet 2020-09-27, "<https://inkopsradet.se/expertkommentar/ai-i-offentlig-upphandlings-tjanst/>", lydelse 2022-10-17.

