

Klimat- och näringslivsdepartementet
Enheten för branschernas konkurrenskraft
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia:
Ämnesråd Lotta Lewin-Pihlblad
lotta.lewin-pihlblad@regeringskansliet.se

Betänkandet Nya samverkans- former, modern byggnads- och reparationsberedskap (SOU 2025:68)

1. Inledning

1.1 Utredningens beskrivning av omvärldsläget, utmaningar och utvecklingsbehov

Upphandlingsmyndigheten instämmer på ett övergripande plan i utredningens generella beskrivning av omvärldsläget och syn på behovet av utvecklad samverkan mellan offentlig och privat sektor för att stärka Sveriges försörjningsberedskap, inklusive en tydlig struktur för avtalsbaserad beredskap. Upphandlingsmyndigheten instämmer även i utredningens uppmaning till proaktivitet och handlingskraft och konstaterande att säkerhetsläget gör att frågan brådskar.

Upphandlingsmyndigheten vill tacka utredningen för dialogen under utredningens arbete, och har särskilt uppskattat att utredningen visat stort intresse för upphandlingslagstiftningens teori och praktik.

Upplysningsvis kan nämnas att vissa av de synpunkter och invändningar som Upphandlingsmyndigheten lämnar i detta remissvar behöver tillskrivas antingen utformningen av utredningens direktiv, eller det faktum att en rad utredningar och regeringsuppdrag har initierats eller rapporterats sedan denna utredning tillsattes.

Vidare är det tydligt att genomförandet av flera av utredningens förslag behöver samordnas med liknande och angränsande förslag från andra utredningar och myndigheter. Som Upphandlingsmyndigheten återkommande har framhållit i tidigare remissvar är det bekymmersamt att utredningsarbetet avseende kris- och försörjningsberedskapsrelaterade frågor inte kännetecknas av större sammanhållning och överskådlighet. Vad gäller nu remitterat betänkande är det tydligt att utredningen har tvingats beakta hur en lång rad tidigare överväganden och förslag påverkar utredningens uppdrag och arbete.

1.2 Upphandlingsmyndighetens uppdrag

Upphandlingsmyndigheten har det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den offentliga upphandlingen. Upphandlingsmyndigheten konstaterar att ökade behov hos upphandlande organisationer att beakta beredskapsaspekter i sina upphandlingar medför ett ökat behov av stöd från myndigheten liksom att många rättsliga frågor därvid väcks.

Myndigheten har idag ingen instruktionsenlig uppgift som avser beredskapsaspekter, även om en rad statliga utredningar har ansett att så borde vara fallet eller annars uttalat sig om myndighetens roll inom området.¹ Upphandlingsmyndigheten har tidigare tagit fram stöd om hur man integrerar krisberedskapsaspekter i offentliga kontrakt, om säkerhetsskyddad upphandling samt om sanktionerna mot Ryssland. Myndigheten ska även tillsammans med Försvarets materielverk bistå Socialstyrelsen och Läkemedelsverket i uppdraget att stärka tillgången till särskilt kritiska sjukvårdsprodukter genom tillverkningsberedskap.² Upphandlingsmyndigheten ska även bidra i två regeringsuppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i två beredskapsrelaterade uppdrag.³ Vidare har Upphandlingsmyndigheten även ett instruktionsenligt uppdrag att ge vägledning till kommuner och regioner på statsstödsområdet: det bör här framhållas att beredskapsaspekter i offentliga upphandlingar ofta även aktualiserar statsstödsaspekter. Upphandlingsmyndighetens uppdrag kan därför behöva vidgas så att myndigheten även får i uppdrag att ge stöd kring de statsstödsrättsliga aspekterna av beredskapsfrågor. Upphandlingsmyndigheten har mot denna bakgrund i budgetunderlag för 2026–2028 ansett att en ny instruktionsenlig uppgift att ge vägledning om beredskapsaspekter även bör omfatta vägledning i statsstödsfrågor.⁴

Försörjningsberedskap nämns även som ett möjligt mål för en inköpskategori i regeringens uppdrag till Upphandlingsmyndigheten att främja kategoristyr

¹ Se SOU 2019:51 s. 160, SOU 2021:25 s. 269 och 284, SOU 2022:6 s. 467–469, SOU 2023:50 s. 417, SOU 2024:8 s. 257 och SOU 2024:19 s. 64–66.

² Regeringen (Socialdepartementet), *Uppdrag till Socialstyrelsen och Läkemedelsverket att stärka tillgången till särskilt kritiska sjukvårdsprodukter genom tillverkningsberedskap*, beslut den 10 oktober 2024, dnr S2022/04550 och S2024/01776 (delvis).

³ Regeringen (Försvarsdepartementet), *Uppdrag att utveckla arbetet med försörjningsanalyser*, beslut den 3 juli 2025, dnr Fö2025/01148, och *Uppdrag att etablera en kontaktpunkt för företag*, beslut den 3 juli 2025, dnr Fö2025/01144.

⁴ Upphandlingsmyndigheten, *Budgetunderlag 2026–2028*, dnr UHM-2025- 0352, s. 9 och 35.

Ert datum:
2025-07-07

Er ref:
KN2025/01284

Datum:
2025-10-29

Diarienummer:
UHM-2025-0271

inköpsverksamhet.⁵ Uppdraget är ofinansierat och avslutas den 15 december i år, men Upphandlingsmyndigheten skulle gärna se en permanentad instruktionsenlig uppgift, inklusive en rimlig anslagshöjning utifrån det perspektivet.

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att även denna utredning uttalar sig om myndighetens roll, och myndigheten kommenterar utredningens förslag i denna del i avsnitt 3.2.

1.3 Avsaknad av konkreta mål för beredskapsarbetet

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen ansåg att en av de försörjningsrelaterade utmaningarna är att flera aktörer som bedriver försörjningsrelaterad verksamhet saknar tydliga mål.⁶ Upphandlingsmyndigheten har instämt i bedömningen och framhållit att detta får konsekvenser även för de upphandlande organisationernas inköpsarbete – och i förlängningen även för leverantörerna till offentlig sektor.⁷ Tydliggjorda förväntningar och målsättningar framstår närmast som en förutsättning för kommuners och regioners planering inför kris och krig. Detta överensstämmer med övervägandena i betänkandet Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65, s. 157).

Upphandlingsmyndigheten har även i andra sammanhang framhållit vikten av att samtliga aktörer arbetar utifrån samma målsättning.⁸ Ett konkret förslag ifråga om förväntningarna på offentliga aktörer i detta avseende, är även värdefullt genom att det kan bilda utgångspunkt för dialogen kring hur arbetet med att stärka samhällets krisberedskap kan föras framåt. Ett sådant förslag, gällande måltidstjänster, lämnades i betänkandet Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65). I praktiken kan även Försvarsmaktens och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) nyligen beslutade Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030, anses innehålla ett liknande krav genom slutsatsen att det civila försvaret behöver bygga upp en förmåga att under minst två veckor kunna upprätthålla de viktiga samhällsfunktionerna med främst egna resurser.⁹ Upphandlingsmyndigheten vill emellertid framhålla komplexiteten i och utmaningarna med en sådan utgångspunkt, inte minst för mindre upphandlande organisationer. En särskild utmaning i detta sammanhang ligger även i hur sådan verksamhet som i sin tur är beroende av att annan samhällsverksamhet, såsom elförsörjning, transporter, drivmedel, och digital kommunikation, kan upprätthållas.

⁵ Regeringen (Finansdepartementet), *Uppdrag till Upphandlingsmyndigheten att främja utvecklingen av kategoristyrd inköpsverksamhet*, beslut den 3 oktober 2024, dnr Fi2024/01912.

⁶ SOU 2023:50 s. 88.

⁷ Se Upphandlingsmyndighetens remissvar *En modell för svensk försörjningsberedskap (SOU 2023:50)*, yttrande den 18 december 2023, dnr. UHM-2023-0173, s. 6f.

⁸ Upphandlingsmyndighetens remissvar *Livsmedelsberedskap för en ny tid (SOU 2024:8)*, yttrande den 8 maj 2024, dnr UHM-2024-0057, s. 7.

⁹ Försvarsmakten och MSB, *Utgångspunkter för totalförsvaret 2025-2030*, beslut den 8 september 2025, dnr FM2025-19772:2 och MSB 2025-08877, s. 13, 17 och 37.

2. Varor och tjänster av betydelse för samhällsviktig verksamhet

Utredningen bedömer att en detaljerad och statisk sammanställning av varor och tjänster snabbt skulle bli inaktuell (s. 55). Utredningen bedömer bland annat mot denna bakgrund att det inte fyller något syfte att ingående kartlägga vilka varor och tjänster i Sverige som har väsentlig betydelse för upprätthållande av samhällsviktig verksamhet (s. 56). Utredning för i stället resonemang om hur ändamålsenliga försörjningsanalyser bör utformas (s. 56).

Upphandlingsmyndigheten instämmer i bedömningen att det inte varit ändamålsenligt för utredningen att skapa en förteckning över varor och tjänster som behövs för att upprätthålla samhällsviktig verksamhet. Sådana kartläggningarna bör istället ske i arbetet med såväl nationella som enskilda aktörers försörjningsanalyser. Vad gäller utredningens resonemang om försörjningsanalyser så har Upphandlingsmyndigheten återkommande framhållit att det är beklagligt att utredningsarbetet avseende kris- och försörjningsberedskapsrelaterade frågor inte kännetecknas av större sammanhållning och överskådlighet. Det är även tydligt att utredningens betänkande i denna del i stora delar utgörs av hänvisningar till andra utredningars bedömningar och förslag liksom till olika myndighetsuppdrag. Till exempel så överlappar utredningens uppdrag i denna del uppdraget till MSB att utveckla arbetet med försörjningsanalyser.¹⁰ Upphandlingsmyndigheten ska inom ramen för det regeringsuppdraget analysera om data från leverantörsreskontra och data från inköpssystem kan användas i försörjningsanalyser och om så är fallet ta fram förslag på hur sådana data kan samlas in nationellt.

3. Allmän hänsyn till försörjningsberedskap (avsnitt 3.6)

3.1 Upphandlande organisationer ska beakta försörjningsberedskapshänsyn i sina upphandlingar

Utredningen föreslår att de fyra upphandlingslagarna¹¹ ska kompletteras med ett nytt beaktandekrav om försörjningsberedskapshänsyn enligt vilket en upphandlande myndighet eller enhet ska beakta försörjningsberedskapsaspekter om upphandlingens art motiverar detta (s. 109f.).

Upphandlingsmyndigheten instämmer i förslaget på så sätt att regeringen bör överväga att tillföra upphandlingslagarna ett beaktandekrav i linje med nuvarande lagteknisk utformning, det vill säga att upphandlande organisationer *bör* beakta försörjningsberedskapsaspekter om upphandlingens art motiverar detta.

¹⁰ Regeringen (Försvarsdepartementet), *Uppdrag att utveckla arbetet med försörjningsanalyser*, beslut den 3 juli 2025, dnr Fö2025/01148.

¹¹ Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, LUF, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner, LUK, samt lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, LUFs.

Ert datum:
2025-07-07Datum:
2025-10-29Er ref:
KN2025/01284Diarienummer:
UHM-2025-0271

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att en sådan målsättningsbestämmelse kan underlätta för inköpsfunktioner att prioritera nya aspekter som ska beaktas i dialogen med organisationens ledning och andra verksamheter, inte minst i fråga om resurs-sättning av inköpsfunktionen liksom bemanning av upphandlingsprojekt, men även ifråga om betalningsvilja för att ställa nya och längre gående krav på leverantörer i upphandlingar. Upphandlingsmyndigheten konstaterar även att *God försörjnings-trygghet och beredskap i de offentliga affärerna* utgör ett nytt inriktningsmål i den nationella upphandlingsstrategin.¹² Förslaget gör det tydligt att det finns en koppling mellan Försvarmaktens och MSB:s Utgångspunkter för totalförsvaret 2025–2030, det nya inriktningsmålet i Nationella upphandlingsstrategin och upphandlingslagstiftningen. Detta genom uppmaningen i utgångspunkterna att genomföra försörjningsanalyser, upphandlingar och teckna avtal med och inom näringslivet; kravet enligt färdplanen att upphandlande aktörer ska säkerställa att behovet av nödvändiga varor och tjänster täcks vid kris och ytterst krig; och det föreslagna lagkravet att upphandlande organisationer ska beakta försörjningsberedskapsaspekter om upphandlingens art motiverar detta. Samtidigt bör det framhållas att rent lagteknisk kommer en ska-regel i linje med utredningens förslag endast omfatta sådana upphandlingar som omfattas av tillämpningsområdet för upphandlingslagarna. För det fall att utredningens förslag om försörjningsberedskapsavtal (F-avtal, se avsnitt 4) ska tolkas som att sådana avtal endast kan ingås i upphandlingar som inte omfattas av tillämpningsområdet för upphandlingslagarna, blir alltså konsekvensen att det inte följer något lagstadgat krav på att beakta försörjningsberedskapsaspekter i sådana upphandlingar som resulterar i F-avtal.

Upphandlingsmyndigheten vill samtidigt framhålla att det även finns nackdelar med att lagfästa en skyldighet att beakta olika samhällsintressen i upphandling. En övergripande fråga är att upphandlingsreglerna utgör en förfarandelagstiftning för tilldelning av offentliga kontrakt och ramavtal, som inte reglerar eller har till syfte att reglera vad som upphandlas: detta avgörs i stället främst av de upphandlande organisationernas behov men även av annan lagstiftning eller andra styrmedel. Det kan till exempel nämnas att den typ av föreslagen lagreglerad förväntan på upphandlande organisationers krisberedskap avseende måltidstjänster som nämns inledningsvis i detta remissvar sannolikt i praktiken kan få liknande effekter som en ny lagstadgad ska-regel.

Vidare har osäkerhet om hur olika samhällsintressen effektivt beaktas inom ramen för den offentliga inköpsprocessen, liksom budgetskäl, ofta större betydelse jämfört med den närmare avfattningen av upphandlingslagstiftningen i detta avseende. En annan invändning är att en bör- eller ska-regel som utökas med ytterligare samhällsintressen inte ger någon vägledning kring hur olika målkonflikter eller prioriteringar ska vägas mot varandra. En utökad målsättningsbestämmelse riskerar även på grund av skiftande politiska prioriteringar att över tid utvecklas till en till intet förpliktigande förteckning över en mängd olika samhällsintressen (till exempel skulle bestämmelsen kunna tillföras en skyldighet att även beakta innovation och nyföretagande). Under

¹² Regeringen (Finansdepartementet), *Färdplan för de offentliga affärerna 2025–2030*.

Ert datum:
2025-07-07

Er ref:
KN2025/01284

Datum:
2025-10-29

Diarienummer:
UHM-2025-0271

alla omständigheter bör det framhållas att de olika samhällsintressena, inklusive försörjningstryggheten, endast är relevanta att beakta om upphandlingens art motiverar detta.

Avslutningsvis bör det övervägas om samma krav ska införas i lagen (2008:962) om valfrihetssystem och lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen.

3.1.1 Begreppet "försörjningsberedskapshänsyn"

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att utredningens förslag är avfattat på så sätt att upphandlande organisationer ska beakta *försörjningsberedskapshänsyn* i upphandlingar. Upphandlingsmyndigheten ifrågasätter inte att det just är försörjningsberedskapen som ska beaktas, men anser likväl att det i den fortsatta beredningen bör övervägas om inte skrivningen bör vidgas till att omfatta beredskapshänsyn eller totalförsvarets behov. Regeringen framhåller till exempel i budgetpropositionen för 2026 att det är av stor vikt att behovet av varor och tjänster kan tillgodoses vid kris eller, i yttersta fall, krig, en formulering som möjligen kan uppfattas som vidare än att endast avse försörjningsberedskapen.¹³

Upphandlingsmyndigheten konstaterar vidare att det i den fortsatta beredningen behöver klargöras hur begreppet "försörjningsberedskapshänsyn" – eller vilket annat begrepp som regeringen anser bör användas – förhåller sig till begreppet "försörjningstrygghet" som förekommer i LUFSS (se t.ex. 7 kap. 16–17 §§ och 13 kap. 1 § LUFSS).¹⁴

3.1.2 Överprövning och andra sanktioner

Utredningen konstaterar vidare att förslaget är ett beaktandekrav som inte kan leda till några sanktioner (s. 324). Upphandlingsmyndigheten konstaterar att det i och för sig är osannolikt att en förvaltningsdomstol skulle förordna att en upphandling ska rättas eller göras om till följd av att den upphandlande organisationen inte har beaktat försörjningsberedskapshänsyn. Lagförslaget är emellertid utformat som ett tvingande krav med följd att det i vart fall i teorin kan bli föremål för tillsyn, och det därför bör klargöras i vilken utsträckning som avsaknad av försörjningsberedskapsaspekter i en upphandling kan bli föremål för tillsyn av myndigheter och i så fall av vilka.

3.1.3 Finansiering av förslaget

Utredningen konstaterar vidare att förslaget utgör en naturlig och marginellt belastande del för den upphandlande organisationen och beräknar att det inte kräver några nya personalresurser (s. 324).

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att behovet av resurser inom offentlig sektor för att beakta försörjningsberedskapshänsyn under planeringen av upphandlingar möjligen kan finansieras genom de resurser som redan tillförs offentlig sektor i detta syfte liksom att kravet kan påverka bemanningen av upphandlingsprojekt. Även

¹³ Prop. 2025/26:1, Utgiftsområde 2, avsnitt 7.5, s. 111

¹⁴ Se om detta begrepp prop. 2010/11:150 s. 268–274.

Ert datum:
2025-07-07

Er ref:
KN2025/01284

Datum:
2025-10-29

Diarienummer:
UHM-2025-0271

tillgången till stöd från Upphandlingsmyndigheten och andra aktörer har betydelse för upphandlande organisationers behov av resurser för det aktuella ändamålet, vilket även synes vara utredningens uppfattning (s. 324 och avsnitt 3.2 nedan).

Om en upphandlande organisations försörjnings- eller behovsanalys resulterar i bedömningen att organisationen i en enskild upphandling behöver ställa kostnadsdrivande krav på leverantörer är detta emellertid åtgärder som behöver finansieras. Utredningen bedömer att det inte går att beräkna kostnaderna för sådana krav som förs över till företagen (s. 325). Upphandlingsmyndigheten konstaterar att utan tillkommande finansiering för de upphandlande organisationer – inklusive kommuner och regioner – som utifrån det aktuella lagförslaget kan behöva ställa kostnadsdrivande krav på sina leverantörer, finns det en risk att upphandlingskrav relaterade till försörjningsberedskapshänsyn i praktiken endast kommer ställas om befintlig finansiering så tillåter och inte i den utsträckning som omvärldsläget kräver.

3.2 Upphandlingsmyndighetens uppdrag

Utredningen konstaterar att Upphandlingsmyndighetens roll har uppmärksammats av flera utredningar kopplande till civilt försvar de senaste åren (s. 115). Utredningen delar även Upphandlingsmyndighetens uppfattning att myndighetens finansiering behöver öka i takt med att myndigheten får alltmer frågor och önskemål om att tillhandahålla ett utförligt och praktiskt stöd för hur försörjningsberedskapsfrågor omhändertas i upphandling och avtal (s. 325).

Utredningen konstaterar vidare att Upphandlingsmyndigheten kan behöva vidta informationsinsatser för att höja kunskapen om sin förmåga att lämna stöd till upphandlande myndigheter och enheter i samband med införandet av förslagen om samverkansformer (s. 332). Utredningen delar Upphandlingsmyndighetens uppfattning att myndigheten bör få en instruktionsenlig uppgift att utöka myndighetens upphandlingsstöd för beredskapsaspekter i offentlig upphandling, och för denna uppgift tillförs 3 000 000 kronor under 2026, 4 000 000 kronor under 2027 och 5 000 000 kronor under 2028 (s. 324f.). Upphandlingsmyndigheten konstaterar att omvärldsläget närmast har medfört ett ökat behov av att beakta försörjningsberedskapsaspekter i de offentliga inköpen. Även utredningens förslag att det ska framgå av upphandlingslagarna av de upphandlande organisationerna ska beakta försörjningsberedskapsaspekter om upphandlingens art motiverar detta så kan detta medföra ett behov av anslagsförstärkning som överstiger det som myndigheten angav i det aktuella budgetunderlaget. Med anledning av utredningens förslag om en ny byggnads- och reparationsberedskap anför utredningen att bland annat Upphandlingsmyndigheten har kunskap om bland annat försörjningskedjor och inköp av varor och tjänster som är nödvändig kunskap för utförande av bland annat försörjningsanalyser (s. 342). I utredningens exemplifierande förteckning över förutsättningsskapande åtgärder och arbetsspår för att upprätthålla en byggnads- och reparationsberedskap anges även att det är viktigt att bland andra Upphandlingsmyndigheten har beredskap att delta i samverkan kring frågor som rör inköp, leverantörskedjor och handel med relevanta produkter och tjänster (bilaga 3 s. 385).

Ert datum:
2025-07-07Datum:
2025-10-29Er ref:
KN2025/01284Diarienummer:
UHM-2025-0271

Upphandlingsmyndigheten instämmer i utredningens resonemang vad gäller myndighetens verksamhet och behov av förutsättningar för att kunna bidra i beredskapsarbetet. Upphandlingsmyndigheten konstaterar i tillägg till ovanstående att näringslivets betydelse för försörjningsberedskapen även framhålls i regeringens budgetproposition för 2026.¹⁵ Regeringen framhåller bland annat att det är av stor vikt att behovet av varor och tjänster kan tillgodoses vid kris eller, i yttersta fall, krig.¹⁶ En eventuell ny försörjningsberedskapslag som ger möjlighet att ställa försörjningsberedskapsrelaterade krav på vissa företag ligger sannolikt ett antal år i framtiden (se avsnitt 4.6 och avsnitt 5).

Det kan även tilläggas att den nyligen tillsatta utredningen om en ändamålsenlig och effektiv styrning av förvaltningsmyndigheter under krig och krigsrelaterade förhållanden inte omfattar överväganden om styrning genom föreskrifter eller beslut i enskilda fall när det gäller privata aktörers verksamheter under sådana förhållanden.¹⁷ Samtidigt konstateras i det remitterade betänkandet att huvuddelen av de avtal som offentlig sektor tecknar för att säkra försörjningen av varor och tjänster även fortsättningsvis kommer att ske genom tillämpning av ordinarie upphandlingslagstiftning (s. 107). Mot denna bakgrund skulle en ny uppgift till Upphandlingsmyndigheten att ge stöd för försörjningstrygghet och beredskapsaspekter i upphandling kunna bidra till att näringslivet integreras i samhällets försörjningsberedskap genom avtalsbaserad beredskap som komplement till, och i avvaktan på, att utvecklade former för annan styrning kommer på plats.

4. Ett nytt system för försörjningsberedskapsavtal – så kallade F-avtal – införs (avsnitt 3.7–3.9)

Utredningen föreslår ett system för försörjningsberedskapsavtal, så kallade F-avtal. Avtalen ska avse sådan verksamhet och leverans som syftar till att vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och krig upprätthålla den försörjning av varor och tjänster som är nödvändig för att trygga befolkningens överlevnad, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna eller bidra till det militära försvarets inklusive allierade militära styrkors förmåga (s. 116).

4.1 Upphandlingsmyndighetens övergripande synpunkter på förslaget om F-avtal (avsnitt 3.1 och 3.5)

Upphandlingsmyndigheten instämmer i utredningens bedömning att landets avtals- och författningsberedskap behöver stärkas och att det finns ett behov av att formerna för samverkan och avtal mellan offentlig och privat verksamhet behöver utvecklas (s. 94). Upphandlingsmyndigheten instämmer även i utredningens bedömning att huvuddelen av de avtal som offentlig sektor tecknar för att säkra försörjningen av varor och tjänster vid fredstida kris, höjd beredskap och ytterst krig även

¹⁵ Budgetpropositionen för 2026 (prop. 2025/26:1), utgiftsområde 6, avsnitt 5.4.1, s. 92 och avsnitt 5.5.1 s. 96.

¹⁶ Prop. 2025/26:1, Utgiftsområde 2, avsnitt 7.5, s. 111

¹⁷ Regeringen, *En ändamålsenlig och effektiv styrning av förvaltningsmyndigheter under krig och krigsrelaterade förhållanden*, dir. 2025:86.

Ert datum:
2025-07-07

Er ref:
KN2025/01284

Datum:
2025-10-29

Diarienummer:
UHM-2025-0271

fortsättningsvis kommer att ske genom tillämpning av ordinarie upphandlingslagstiftning (s. 107), i vilken Upphandlingsmyndigheten inbegriper sådan upphandling som sker med tillämpning av LUFS.

Upphandlingsmyndigheten anser emellertid att det är oklart om systemet med F-avtal är tänkt utgöra en ny modell för ingående av beredskapsavtal – en ny samverkansmodell – eller om det snarare är en ny etikett på ett förfarande som är möjligt redan utifrån dagens regelverk. Till exempel är det endast förslag till uppdrag till MSB och sammanhängande rapporteringsskyldighet till denna myndighet som gett avtryck i utredningens författningsförslag (se avsnitt 4.9). Enligt utredningens förslag till förordningsändringar omfattar rapporteringsskyldigheten ”försörjningsberedskapsavtal” utan att dessa definieras i de aktuella förordningarna. Samtidigt anger utredningen i konsekvensanalysen av förslaget att detta inte innebär någon ny reglering utan beskriver gällande rätt och vid vilka situationer den kan tillämpas (s. 327). De (avtals)villkor som enligt utredningen kan ingå i F-avtal framstår på ett övergripande plan som möjliga att införliva även i avtal som ingås i en annonserad konkurrensutsatt upphandling – eller avtal som ingås på andra sätt (s. 140f.). Enligt Upphandlingsmyndighetens uppfattning kan det därmed även uppstå osäkerhet kring vilka avtal som utgör sådana F-avtal som ska rapporteras till MSB – utredningen nämner till exempel att för myndigheter som Försvarets materielverk kan det vara svårt att skilja mellan avtalsinnehållet i ett av myndighetens leveransavtal i förhållande till eventuellt F-avtal (s. 140).

4.2 Syftet med F-avtalen

Upphandlingsmyndigheten konstaterar vidare att syftet med F-avtalen beskrivs på olika sätt i olika avsnitt i betänkandet. Det framstår därmed som oklart om tanken med modellen är att företag ska ”kunna uppfylla åtaganden och skyldigheter” (s. 119), ”skapa uthållighet” (s. 120), ”främja möjligheten för företagen att fortsätta leverera till dem som nyttjar resurserna och bäst behöver dessa” (s. 136), att ”företag ska kunna fortsätta leverera enligt sina genom upphandling tilldelade kontrakt och enligt marknadsmässiga principer” (s. 140), ”skapa goda förutsättningar för att företagen ska kunna fungera så normalt som möjligt under onormala förhållanden” (s. 141) eller att ”underlätta för samverkan mellan privat och offentlig verksamhet” (s. 143).

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att många av dessa formuleringar är mer eller mindre synonyma eller åtminstone går att förena. Samtidigt är det skillnad på att ”underlätta samverkan mellan privat och offentlig verksamhet” och att ”företag ska fortsätta leverera enligt sina genom upphandling tilldelade kontrakt och enligt marknadsmässiga principer”. Det är även skillnad på att ”främja möjligheten för företagen att fortsätta leverera till dem som nyttjar resurserna och bäst behöver dessa” och att ”kunna uppfylla åtaganden och skyldigheter”. Vidare anförs att ”F-avtal typiskt sett är avsedda att omfatta ett nationellt behov av varor, tjänster eller entreprenader, ibland även avtal som har koppling till Sveriges internationella åtaganden” (s. 126). I anslutning till resonemangen om en försörjningsberedskapslag kan även utläsas att syftet med F-avtalen är att undvika och förebygga allvarliga försörjningsavbrott och främja att totalförsvarets behov, allierade styrkors behov i Sverige eller behov som

Ert datum:
2025-07-07

Er ref:
KN2025/01284

Datum:
2025-10-29

Diarienummer:
UHM-2025-0271

följer av Sveriges internationella förpliktelser som är knutna till att varor och tjänster ska tillgodoses (s. 201).

Upphandlingsmyndigheten konstaterar sammanfattningsvis att det grundläggande syftet med F-avtal inte är tydligt och enhetligt beskrivet i betänkandet. Detta får även betydelse för tolkningen av en rad bedömningar och förslag av utredningen i anslutning till modellen. Om regeringen går vidare med förslaget behöver därför innebörden och ramarna för F-avtal förtydligas utifrån flera perspektiv.

4.3 Hur förhåller sig F-avtalen till upphandlande organisationers reguljära inköpsarbete?

Som ovan angetts anser utredningen att huvuddelen av de avtal som offentlig sektor tecknar för att säkra försörjningen av varor och tjänster vid fredstida kris, höjd beredskap och ytterst krig kommer även fortsättningsvis att ske genom tillämpning av ordinarie upphandlingslagstiftning. Upphandlingsmyndigheten instämmer i denna bedömning men konstaterar samtidigt att det saknas en närmare beskrivning av hur modellen med F-avtal förhåller sig till andra former av avtal som de aktuella myndigheterna ingår, inte minst utifrån förslaget att det ska framgå av upphandlingslagarna att en upphandlande organisation ska beakta försörjningsberedskapsaspekter om upphandlingens art motiverar detta (se avsnitt 3). Det saknas med andra ord en systematisk analys och förslag till tydligare struktur för hur olika beredskapsaspekter bör beaktas av olika offentliga aktörer i olika typer av avtal. Även om upphandlande organisationer i större utsträckning behöver beakta beredskapsaspekter i det reguljära inköpsarbetet kommer sådana avtal behöva kompletteras med andra typer av avtal, inklusive sådana som ingås av beredskapsmyndigheterna och som inte främst syftar till att i normalfallet förse dem själva med varor, tjänster och byggtreprenader. En tydligare struktur och systematik för en sådan uppgifts- och ansvarsfördelning skulle enligt Upphandlingsmyndighetens uppfattning även medföra att behovet av, och syftet med, särskilda försörjningsberedskapsavtal blir tydligare.

Avsaknaden av en sådan struktur och systematik förefaller även öka risken för att statliga myndigheter (och de andra eventuella upphandlande organisationer som ska ha rätt att ingå F-avtal) ingår (hemliga) F-avtal med leverantörer som därutöver har avtalsförhållanden med andra statliga myndigheter, kommuner och regioner. Sådana avtal kan även de innehålla liknande beredskapsrelaterade villkor och på vilka sådana upphandlande organisationer förlitar sig i händelse av kris och ytterst krig. Detta kan bland annat få till konsekvens att flera offentliga aktörer parallellt och ovetandes om varandras avtalsförhållanden utgår ifrån att de har säkerställt leveranser av samma varor och tjänster från en och samma leverantör.

4.4 De offentliga inköpen handlar om mer än rättstillämpning

Betänkandet innehåller en längre redovisning av de upphandlingsrättsliga förutsättningarna för att ingå F-avtal (s. 108–109, s 144–146, 151–189).

Ert datum:
2025-07-07

Er ref:
KN2025/01284

Datum:
2025-10-29

Diarienummer:
UHM-2025-0271

Upphandlingsmyndigheten invänder inte mot den redogörelse av upphandlingsreglerna som görs i detta avsnitt. Genomgången resulterar emellertid inte i någon form av slutsats eller ställningstagande, och omfattar heller inte det statsstöds- eller upphandlingsrättsliga utrymmet att beakta beredskapsaspekter i sådana upphandlingar som omfattas av förfaranderegler i upphandlingslagarna. Det kan i detta sammanhang framhållas att vägledande exempel i form av rättspraxis från EU-domstolen eller nationella domstolar i situationer som rör totalförsvaret är tämligen begränsade. Utrymmet för att beakta nationella hänsyn i konkurrensutsatta upphandlingar och liknande rättsliga frågeställningar är därför dessvärre inte klarlagt. Upphandlingsmyndigheten konstaterar likväl att utrymmet att underlåta en annonserad konkurrensutsättning av avtal som innefattar beredskapsaspekter framstår som större om det kan argumenteras för att relevanta sådana aspekter inte kan beaktas med tillämpning av förfaranderegler i upphandlingslagarna.

Upphandlingsmyndigheten vill samtidigt framhålla att ett ensidigt fokus på just upphandlingslagarna riskerar att förminska betydelsen av andra regelverk och perspektiv som påverkar de offentliga inköpen. Det gäller till exempel styrningen och organiseringen av inköpsfunktionen, inköpsfunktionens marknadskännedom och affärsmässighet, bemanningen i enskilda upphandlingsprojekt liksom vikten av en tillräckligt tydlig målsättning för krav på uthållighet och försörjningstrygghet från de interna verksamheter som inköpen görs till. Sammanfattningsvis kan ett fokus på just upphandlingslagarna medföra att man underskattar de offentliga inköpens såväl rättsliga som affärsmässiga och styrningsrelaterade komplexitet och betydelse.

4.5 Tillämpningsområdet för F-avtalen

Upphandlingsmyndigheten anser att det är oklart om utredningen anser att det endast är möjligt att ingå F-avtalen när upphandling är undantagen upphandlingsreglerna och unionsrätten, eller om det är möjligt att ingå dem även som ett resultat av en sådan konkurrensutsättning. Utredningen anför i och för sig att

”Vi föreslår ett system för [F-avtal], att tillämpas för sådana avtal som inte omfattas av ordinarie upphandlingsregler eller som inte omfattas av EU-rätten” (s. 115, se även s. 21).

Samtidigt anför utredningen även att

”Sättet på vilka avtal ingås kan vara både med tillämpning av ordinarie upphandlingsregler och utanför lagfästa procedurregler, med hänvisning till undantagsbestämmelser baserade på väsentliga säkerhetsintressen” (s. 158, se även s. 159f.).

Utredningen verkar även använda begreppet ”försörjningsberedskapsavtal” med skiftande innebörd, där begreppet ibland avser den föreslagna modellen, ibland snarare tycks mer generellt beteckna avtal i vilka försörjningsberedskapsaspekter beaktas (jämför till exempel resonemangen på s. 116 med s. 159).

Ert datum:
2025-07-07

Datum:
2025-10-29

Er ref:
KN2025/01284

Diarienummer:
UHM-2025-0271

4.5.1 Det finns olika typer av undantag från upphandlingslagarna

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att en upphandling kan vara undantaget upphandlingsreglerna på en rad olika grunder. Dessa kan till exempel indelas och översiktligt beskrivas enligt följande:

- Upphandlingen kan vara undantaget tillämpningsområdet med hänsyn till primärrätten, till exempel artikel 346 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).
- Upphandlingen kan vara undantaget tillämpningsområdet för upphandlingslagarna med hänsyn till något av undantagen i dem, främst i 3 kap. LOU och 1 kap. 10 § LUFs.
- Upphandlingen kan vara undantagen upphandlingslagarna därför att det avtal som upphandlingen resulterar i inte utgör ett kontrakt i upphandlingslagarnas mening (se till exempel 1 kap. 15 § LOU).
- Upphandlingen kan vara undantagen kravet på annonserad konkurrensutsättning (kan genomföras genom en förhandlad upphandling utan föregående annonsering), till exempel med återopande av synnerlig brådska (6 kap. 15 § LOU).

Även för det fall att utredningens förslag ska tolkas som att F-avtal endast ska kunna ingås om upphandlingen på grundval av någon av ovanstående grunder är undantagen upphandlingsplikt, kvarstår oklarheter om de rättsliga förutsättningarna för att kunna ingå sådana avtal. Detta då det är otydligt om utredningen anser att F-avtal endast ska kunna ingås om avtalet är undantaget upphandlingsreglerna med hänvisning till *"undantagsbestämmelser baserade på väsentliga säkerhetsintressen"* eller om det även ska vara möjligt om avtalet med återopande av andra omständigheter *"inte omfattas av ordinarie upphandlingsregler eller som inte omfattas av EU-rätten"*. Med andra ord: är det endast avtal som är undantagna upphandlingsreglerna på vissa grunder som kan utgöra F-avtal, eller kan F-avtal ingås oavsett varför upphandlingen är undantagen upphandlingsreglerna? Detta får bland annat betydelse för vilka avtal som ska rapporteras till MSB samt för möjligheten att underlåta att publicera information om avtalet (se nedan).

Generellt anser Upphandlingsmyndigheten uppfattning att det är viktigt att artikel 346 EUF-fördraget tillämpas på ett likartat sätt av medlemsstaterna, och att vår nationella tillämpning inte präglas av överdriven försiktighet.

4.5.2 F-avtalens förhållande till EU:s statsstödsregler

Ovannämnda uttalande från utredningen aktualiserar även frågan om F-avtal kan innefatta lagligt statsstöd, dvs. statsstöd som är förenligt med EUF-fördraget i enlighet med undantagsregler eller ett godkännande av EU-kommissionen. Om avsikten med F-avtalen är att modellen ska möjliggöra för myndigheter att lämna statsstöd till de aktuella företagen bör regeringen överväga att ta fram en generell stödordning för sådana F-avtal.

4.5.3 Möjligheten att hemlighålla ett F-avtal påverkas av på vilken grund upphandlingen är undantagen upphandlingsreglerna

Utredningen bedömer vidare att det är av avgörande betydelse att F-avtalen omfattas av sekretess och att företag som är avtalspart heller inte obehörigen får röja sådan känslig information som avtalet omfattar. Avtalets existens och hela innehåll bör omfattas av sekretess och ett företag som tecknat F-avtal får inte nyttja detta i sin marknadsföring.

Upphandlingsmyndigheten utvecklar sina synpunkter på förslaget i denna del i avsnitt 4.8 men konstaterar samtidigt att förutsättningarna för att hemlighålla avtalsförhållandet även påverkas av om upphandlingen som resulterar i avtalet är undantaget tillämpningsområdet för upphandlingsreglerna, har ingåtts genom ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering eller genom en annonserad konkurrensutsatt upphandling. Även om innehållet i ett avtal i delar kan omfattas av sekretess med tillämpning av bland annat de bestämmelser som utredningen hänvisar till så ska som huvudregel resultatet av upphandlingen nämligen annonseras (efterannonsering), se bland annat 10 kap. 4 § LOU. Skyldigheten för upphandlande organisationer att publicera efterannonser av resultatet av upphandlingar omfattar i princip endast annonserade upphandlingar samt sådana upphandlingar som genomförs genom ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering (se 12 a §, 13 § och 14 c § upphandlingsförordningen [2016:1162], med de begränsningar som kan följa av 14 d § samma förordning). Sådana efterannonser kan därmed komma att innehålla uppgift om vilket företag som har tilldelats det aktuella avtalet, även om uppgifter i själva avtalet kan omfattas av sekretess.

Mot denna bakgrund framstår det som svärförenligt med upphandlingsreglernas nuvarande utformning att hemlighålla existensen av ett F-avtal som omfattas av tillämpningsområdet för reglerna, eftersom den upphandling som resulterade i avtalet kan omfattas av krav på efterannonsering. I sammanhanget kan uppmärksammas att det även finns skyldigheter att upprätta individuella rapporter eller protokoll för varje kontrakt som ingås, skyldigheter som även omfattar vissa situationer när ett avtal har ingåtts genom förhandlat förfarande utan föregående annonsering (se bland annat 12 kap. 15–16 §§ LOU och 10 kap. 12 § LUFs). Detta gäller till exempel om ett kontrakt i vissa fall har ingåtts eller ändrats med åberopande av synnerlig brådska eller oförutsedda omständigheter. Det framstår inte som särskilt sannolikt att F-avtal i praktiken annat än undantagsvis skulle kunna ingås med stöd av dessa undantag från kravet på annonserad konkurrensutsättning, men det bör likväl understrykas att upphandlingsreglerna innehåller vissa krav på offentliggörande även när en upphandling är undantaget kravet på annonserad konkurrensutsättning (se även 17 kap. 11, 12 och 16 §§ LOU).

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att reglerna om efterannonsering främst genomför artikel 50.4 i LOU-direktivet (liksom motsvarande bestämmelse i övriga

Ert datum:
2025-07-07Datum:
2025-10-29Er ref:
KN2025/01284Diarienummer:
UHM-2025-0271

upphandlingsdirektiv).¹⁸ Motsvarande gäller kraven på information till leverantörer om kontraktstilldelning (som i LOU-direktivet återfinns i artikel 55.3). Dessa direktivbestämmelser innehåller en uttrycklig möjlighet att underlåta offentliggörandet av viss information om ett utlämnande av informationen skulle strida mot allmänintresset med mera.¹⁹ Vid genomförandet av direktivet ansåg regeringen att OSL och lagen om skydd företagshemligheter innehåller motsvarande bestämmelser och att direktivbestämmelsen därför inte behöver genomföras särskilt i LOU.²⁰ Enligt Upphandlingsmyndigheten kan det emellertid behöva klargöras att den svenska lagstiftningen faktiskt innehåller en motsvarande möjlighet till sekretess som den som följer av upphandlingsdirektiven. Detta gäller även ifråga om möjligheten att hemlighålla existensen av sådana F-avtal som annars omfattas av krav på efterannonsering med mera. Att EU:s upphandlingsdirektiv innebär en ändamålsenlig reglering av dessa krav kan även behöva klargöras på EU-nivå, till exempel inom ramen för den pågående översynen av upphandlingsdirektiven.

4.6 Förhållande till en eventuell ny försörjningsberedskapslag

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att utredningens förslag om en modell för F-avtal framstår som ett komplement till åtminstone två andra metoder som syftar till att säkerställa leveranser från näringslivet i händelse av kris och ytterst krig: dels de avtal som ingås genom upphandlande organisationers reguljära inköpsarbete (oavsett om dessa upphandlingar omfattas av tillämpningsområdet för upphandlingslagstiftningen eller inte, dels genom offentligrättslig lagstiftning (såsom fullmaktslagstiftningen eller den försörjningsberedskapslag som utredningen föreslår bör utredas).

Upphandlingsmyndigheten instämmer i den grundläggande utgångspunkten att beredskapsaspekter genom upphandlande organisationers reguljära inköpsarbete behöver kompletteras med dels en möjlighet att ställa beredskapsrelaterade krav på företag enligt offentligrättslig lagstiftning, dels en möjlighet för inte minst beredskapsmyndigheter att ingå särskilda beredskapsavtal med företag. Att det i dagsläget inte finns någon försörjningsberedskapslag med det innehåll som utredningen föreslår – eller förslag till en sådan – gör det svårt att skapa en sammanhängande systematik och därtill förstå på vilket sätt utformningen av F-avtal förväntas komplettera krav som ställs på företag med stöd av en sådan lagstiftning då lagens utformning, antagande och ikraftträdande uppenbarligen ligger långt i framtiden.

¹⁸ Direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG, "LOU-direktivet", artikel 70.3 och 75.3 i 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", artikel 40.2 i direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner, "LUK-direktivet", samt artikel 30.3 i direktiv 2009/81/EG av den 13 juli 2009 om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggtjänster, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet och om ändring av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG, "LUFS-direktivet".

¹⁹ Se prop. 2015/16:195 del 1 s. 713f.

²⁰ Se prop. 2015/16:195 del 1 s. 713f.

4.7 Vilka myndigheter ska kunna ingå F-avtalen (avsnitt 3.7.2)

4.7.1 *Det är oklart vilka statliga myndigheter som ska kunna ingå F-avtal*

Upphandlingsmyndigheten anser att det är oklart om alla statliga myndigheter ska kunna ingå F-avtalen eller endast de som utredningen betecknar som "F-avtals-myndigheter" (s. 123). Utredningen anför i och för sig att ingen särskild [statlig] myndighet bör pekas ut som behörig att teckna försörjningsberedskapsavtal för statens räkning utan möjligheten är öppen för alla myndigheter. Samtidigt anför utredningen att "[...] uppgiften att teckna F-avtal, som enligt vår bedömning bör tillfalla F-avtalsmyndigheterna, innebär däremot inte att kommuner, regioner och övriga statliga myndigheter kan bortse från sin egen beredskapsplanering." (s. 126f.). Formuleringen ger vid handen att det dels finns statliga myndigheter som kan ingå F-avtal ("F-avtalsmyndigheterna"), dels andra statliga myndigheter. Denna otydlighet understryks av att utredningen anser att F-avtalen bör koncentreras till de myndigheter och enheter som har ett övergripande ansvar för försörjningsberedskapen i totalförsvaret samt till dem som har en uttalad roll inom det militära försvaret (s. 126). Osäkerheten förstärks även av att utredningens förslag om införandet av en rapporteringsskyldighet i 12 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap inte omfattar samtliga de statliga myndigheter som utredningen uttryckligen bedömer ska kunna ingå F-avtal.

Upphandlingsmyndigheten konstaterar vidare att det är oklart om det redan i dag kan anses ingå i samtliga statliga myndigheters uppdrag att ingå avtal som inte syftar till att tillgodose deras egna behov av varor, tjänster och byggentreprenader. Detta kan därför behöva tydliggöras i enskilda myndigheters instruktioner, alternativt i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap eller förordningen (1992:390) om förberedelser för leverans av varor och tjänster. Det saknas också en analys av hur bemyndigande till myndigheter att ingå sådana avtal bör utformas. Upphandlingsmyndigheten konstaterar vidare att det i betänkandet saknas en analys av konsekvenserna av förslaget för andra myndigheter än MSB (s. 327).

4.7.2 *Kommuner och regioners ingående av F-avtal*

Utredningen bedömer att kommuner och regioner inte bör vara offentlig avtalspart i F-avtal (s. 123, se även s. 126).

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att eftersom utredningens förslag om F-avtal i princip inte mynnar ut i författningsförslag framstår det som oklart vilka offentliga aktörer som får, bör eller ska ingå F-avtal. Att utredningen bedömer att kommuner och regioner inte *bör* ingå F-avtal innebär alltså enligt Upphandlingsmyndigheten att de *kan* ingå sådana avtal, även om det inte är önskvärt. Att avtal som enligt utredningens beskrivning utgör F-avtal redan idag sannolikt kan ingås av andra än statliga myndigheter förstärker osäkerheten kring vilka avtal som ska anses utgöra F-avtal. Utredningen argumenterar i denna del för att det finns begränsade möjligheter för kommuner och regioner att tillämpa artikel 346 i EUF (s. 126).

Upphandlingsmyndigheten konstaterar emellertid att det inte är uteslutet att även

Ert datum:
2025-07-07

Er ref:
KN2025/01284

Datum:
2025-10-29

Diarienummer:
UHM-2025-0271

kommuner och regioner kan åberopa denna bestämmelse.²¹ Såsom ovan anförts anser Upphandlingsmyndigheten att det generellt är viktigt att artikel 346 EUF-fördraget tillämpas på ett likartat sätt av medlemsstaterna, och att vår nationella tillämpning inte präglas av överdriven försiktighet. Detta argument av utredningen för att kommuner och regioner inte ska kunna ingå F-avtal är dessutom inte giltigt om F-avtalen även ska kunna ingås med åberopande av andra undantag från tillämpningsområdet för upphandlingslagarna. Utredningens förslag innehåller i vilket fall inte något förslag till författningsreglerad rapporteringsskyldighet för sådana aktörer (se avsnitt 4.9).

Upphandlingsmyndigheten konstaterar vidare att år 2023 annonserades ungefär sju av tio upphandlingar av kommuner eller deras bolag och ytterligare ungefär 10 procent av regionerna. Det bör därför enligt Upphandlingsmyndigheten noga övervägas hur kommuner och regioner och deras bolag involveras i det föreslagna systemet med F-avtal.

4.7.3 Statens inköpscentral

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet ansvarar för att upphandla samordnade ramavtal som är avsedda för andra statliga myndigheter.²² Vissa av dessa ramavtal har en bred användning inom staten, och vad gäller ramavtal som avser informationsteknik gäller Statens inköpscentrals ansvar hela den offentliga förvaltningen.

Upphandlingsmyndigheten anser att det hade varit värdefullt om utredningen hade undersökt om Statens inköpscentrals uppdrag hade kunnat utvecklas för att möta behovet av ökad beredskapshänsyn i de upphandlingar som genomförs inom staten. En sådan analys hade även kunnat omfatta förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning, som möjligen skulle kunna kompletteras med en regel motsvarande den som utredningen föreslår införas i upphandlingslagarna. Detta förefaller förenligt med den kompetensprincip som utredningen förespråkar, som i korthet innebär om en ny uppgift ska tillföras en myndighet så bör det särskilt beaktas vilka kompetenser som redan finns hos respektive aktör (s. 230).

4.8 Sekretess (avsnitt 3.7.8)

Utredningen bedömer att det är av avgörande betydelse att F-avtalen omfattas av sekretess och att företag som är avtalspart heller inte obehörigen får röja sådan känslig information som avtalet omfattar. Utredningen anser vidare att det finns goda skäl för att argumentera för att avtalets existens och hela innehåll bör omfattas av sekretess. Härmed följer att ett företag som tecknat F-avtal inte får nyttja detta i sin marknadsföring (s. 147f.). Utredningen lämnar emellertid inget författningsförslag i denna del utan hänvisar till befintliga bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

²¹ Se till exempel prop. 2010/11:150 s. 152 och prop. 2017/18:89 s. 42f.

²² Se 8 a § förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet.

Ert datum:
2025-07-07

Er ref:
KN2025/01284

Datum:
2025-10-29

Diarienummer:
UHM-2025-0271

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att det i och för sig är en rimlig utgångspunkt att många uppgifter hänförliga till avtal som syftar till att stärka Sveriges beredskap behöver hållas hemliga med tillämpning av de bestämmelser som utredningen hänvisar till eller till andra lagrum. Betänkandet innehåller emellertid ingen redogörelse för hur dessa bestämmelser tillämpats i rättspraxis eller närmare beskrivning för varför samtliga uppgifter hänförliga till F-avtalen skulle kunna omfattas av sekretess. Att hävda göra bedömningen att samtliga uppgifter hänförliga till F-avtalen – inklusive deras existens – bör omfattas av sekretess med hänsyn till dessa bestämmelser framstår utifrån gällande rätt som högst tveksamt eftersom en bedömning ska göras i varje enskilt fall – och såväl modellen som dessa bestämmelser avses tillämpas av ett stort antal myndigheter som dessutom kan ha olika uppfattningar om de rättsliga förutsättningarna för att hemlighålla avtalen. En konsekvens kan alltså bli att vissa myndigheter kan komma att bedöma att F-avtalens innehåll och existens omfattas av sekretess medan andra myndigheter gör en annan bedömning. Om F-avtalen genomgående ska omfattas av sekretess på det sätt utredningen bedömer borde detta enligt Upphandlingsmyndighetens uppfattning kommit till uttryck i utredningens författningsförslag och måste i vilket fall utredas vidare.

Upphandlingsmyndigheten anser även att samhällsutvecklingen medför ett ökat behov av att beakta behovet av sekretess för uppgifter som rör Sveriges säkerhet och försörjningsberedskap i andra typer av upphandlingar än sådana som ska resultera i F-avtal. Detta är ytterligare en beredskapsrelaterad aspekt av de offentliga inköpen som kan medföra ett ökat behov av stöd till upphandlande organisationer.

Upphandlingsmyndigheten konstaterar avslutningsvis att det även skulle kunna finnas vissa fördelar med att avtalens existens är offentliga. Till exempel underlättar detta samordningen vad gäller upphandlande organisationers beaktande av beredskapsaspekter och kan även stärka den kollektiva försvarsviljan samt verka avskräckande i förhållande till antagonistiska krafter). En annan fråga är om de fördelarna överväger behoven av sekretess vilket kan ifrågasättas. I vilken utsträckning uppgift om att ett företag har ingått ett F-avtal kan utgöra kurspåverkande information enligt börsregler är heller inte klart för Upphandlingsmyndigheten, men innebär en ytterligare aspekt att beakta (se s. 148).

4.9 MSB:s roll i den nya modellen

4.9.1 MSB ska föra ett register över försörjningsberedskapsavtalen (avsnitt 3.7.3)

Utredningen föreslår att MSB ska ansvara för att föra ett register över försörjningsberedskapsavtalen (s. 127). Utredningen föreslår även att förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap ska ändras så att det framgår att varje myndighet som omfattas av förordningen ska rapportera när den ingår, ändrar eller avslutar försörjningsberedskapsavtal till MSB.

Ert datum:
2025-07-07

Er ref:
KN2025/01284

Datum:
2025-10-29

Diarienummer:
UHM-2025-0271

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att MSB har och bör ha en samordnande roll avseende försörjningsberedskapen. Upphandlingsmyndigheten ser dock flera utmaningar med utredningens förslag om ett register över F-avtal. Som myndigheten anför i avsnitt 4.1 och 4.3 finns det en osäkerhet kring vilka avtal som enligt utredningens förslag överhuvudtaget ska anses utgöra F-avtal. Vidare skulle ett sådant register i vilket fall skapa en ofullständig bild över statens avtalsbaserade beredskap eftersom samtliga avtal som innefattar beredskapsaspekter – oavsett tolkning av utredningens förslag – inte kommer ingå i registret. Om F-avtal inte kan ingås av andra offentliga organisationer än statliga myndigheter, såsom kommuner och regioner, skulle detta även kraftigt bidra till att registret skulle innehålla information om en mycket begränsad mängd av avtal som syftar till att stärka Sveriges försörjningsberedskapsaspekter. Mot denna bakgrund instämmer Upphandlingsmyndigheten inte i utredningens förslag i denna del.

För det fall att regeringen väljer att gå vidare med utredningens förslag i denna del behöver det som redan framgått klargöras vilka avtal som ska rapporteras till MSB, inklusive om rapporteringsskyldigheten även omfattar avrop från sådana avtal som utformats som ramavtal. Vidare bör det möjligen klargöras om skyldigheten att rapportera ändringar av sådana avtal omfattar sådana ändringar som är väsentliga eller även andra ändringar (se bland annat 17 kap. 8–15 §§ LOU).

Upphandlingsmyndigheten vill också framhålla vikten av att Sveriges avtalsbaserade försörjningstrygghet och beredskap utgör en hörnsten i arbetet med nationella försörjningsanalyser. Regeringen har framhållit att det redan finns etablerade strukturer för rapportering och analyser inom totalförsvaret och den offentliga upphandlingen vilka är viktiga att ta hänsyn till i det fortsatta utvecklingsarbetet så att det inte skapas parallella rapporteringsstrukturer och inte bidrar till en ökad administration.²³ Utredningens förslag synes skapa just en sådan parallell rapporteringsstruktur som regeringen anser det önskvärt att undvika, eftersom det redan finns ett krav på efterannonsering av resultatet av upphandlingar som omfattas av tillämpningsområdet för upphandlingsreglerna. Vidare gav regeringen i juli 2025 MSB i uppdrag att utveckla arbetet med försörjningsanalyser.²⁴ Inom ramen för det uppdraget ska Upphandlingsmyndigheten analysera om data från leverantörsreskontra och data från inköpssystem kan användas i försörjningsanalyser och om så är fallet ta fram förslag på hur sådana data kan samlas in nationellt. Försörjningsberedskap nämns även som ett möjligt mål för en inköpskategori i uppdraget att främja utvecklingen av kategoristyrd inköpsverksamhet.²⁵ Även utredningens förslag att det ska framgå av upphandlingslagarna att upphandlande organisationer ska beakta försörjningsberedskapsaspekter om upphandlingens art motiverar detta kan om det genomförs antas generera ytterligare information över tid som kan användas i detta syfte. Detsamma gäller om ett sådant beaktandekrav utformas som en börregel,

²³ Prop. 2024/25:34 s. 123.

²⁴ Regeringen (Försvarsdepartementet), *Uppdrag att utveckla arbetet med försörjningsanalyser*, beslut den 3 juli 2025, dnr Fö2025/01148.

²⁵ Regeringen (Finansdepartementet), *Uppdrag att främja utvecklingen av kategoristyrd inköpsverksamhet*, beslut den 10 oktober 2024, dnr Fi2024/019123.

vilket Upphandlingsmyndigheten i stället förordar. Det pågår således redan arbete kring hur information som rör de offentliga inköpen kan användas i försörjningsanalyser som under alla omständigheter bör beaktas innan utredningens förslag i denna del införs.

4.9.2 MSB:s uppdrag om prioriteringsordning (avsnitt 3.7.3)

Utredningen föreslår att MSB ska upprätta en allmän prioriteringsordning för försörjningsberedskap och på förfrågan från offentliga och privata aktörer bistå med bedömningar över lämplig prioritering och fördelning av tillgängliga offentliga resurser i händelse av allvarliga försörjningsavbrott (s. 127–134). Detta är även ett uppdrag som kommer till uttryck i utredningens förslag till ändring av MSB:s instruktion.

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att förslaget väcker frågor om de statliga myndigheternas fristående ställning. Det är även oklart hur en sådan prioriteringsordning förhåller sig till företagens avtalsrättsliga förpliktelser gentemot andra avtalsparter – avtal som även de kan ha ingåtts i syfte att upprätthålla samhällsviktig verksamhet. Detta eftersom även andra samhällsaktörer – såsom kommuner, regioner men även privata aktörer som ansvarar för samhällsviktig verksamhet – kan ha organiserat sin beredskap utifrån företags förmåga att upprätthålla sina leveranser, som enligt förslaget kan komma att tas i anspråk för andra behov.

Upphandlingsmyndigheten instämmer i utredningens resonemang om att en myndighet kan stötta och avlasta regeringen med bedömningar över lämplig prioritering och fördelning av tillgängliga offentliga resurser i händelse av allvarliga försörjningsavbrott (s. 129). Upphandlingsmyndigheten har heller ingen invändning mot att MSB får i uppgift att samordna även denna aspekt av försörjningsberedskapen. Såsom Upphandlingsmyndigheten tolkar utredningens förslag anser utredningen emellertid att ett sådant mandat för MSB egentligen förutsätter stöd i lag och att utredningens förslag till ändring i *förordningen* med instruktion för MSB utgör ett första steg i den riktningen (s. 130). Det framstår enligt Upphandlingsmyndighetens uppfattning som svårförenligt med legalitetsprincipen att införa stöd i förordning för något som behöver regleras i lag. Den omständighet att utredningen anser att denna lagtekniska lösning är temporär i avvaktan på en ny lag om försörjningsberedskap (s. 202) medför ingen annan bedömning i detta avseende. Myndigheten efterlyser därutöver en tydligare koppling mellan MSB:s instruktion och den fullmaktslagstiftning som formellt ger staten liknande befogenheter i vissa situationer.

Upphandlingsmyndigheten konstaterar avslutningsvis att regeringen nyligen har tillsatt en utredning med uppdrag att föreslå en ändamålsenlig och effektiv styrning av förvaltningsmyndigheter under krig och krigsrelaterade förhållanden.²⁶ Den utredningen ska bland annat överväga i vilken utsträckning det finns behov av ny eller

²⁶Regeringen, *En ändamålsenlig och effektiv styrning av förvaltningsmyndigheter under krig och krigsrelaterade förhållanden*, dir. 2025:86.

Ert datum:
2025-07-07

Datum:
2025-10-29

Er ref:
KN2025/01284

Diarienummer:
UHM-2025-0271

ändrad reglering när det gäller styrningen av förvaltningsmyndigheter under sådana förhållanden. Utredningen ska bland annat analysera och ta ställning till hur MSB inför och under krig och krigsrelaterade förhållanden på ett effektivt sätt ska kunna stödja regeringen vid åtgärder inom det civila försvaret samt vid avvägningar mellan civila och militära behov av samhällets resurser. Enligt de nyligen beslutade kommittédirektiven omfattar de i och för sig inte överväganden om styrning när det gäller privata aktörers verksamheter. Enligt Upphandlingsmyndighetens uppfattning bör det likväl övervägas om utredningens resonemang i fråga om prioriteringsordning ska vidareutvecklas inom ramen för den utredningens uppdrag.

5. Ny samlad lagstiftning om försörjningsberedskap (avsnitt 3.10)

Utredningen föreslår att regeringen tillsätter en utredning som får i uppgift att utreda de juridiska förutsättningarna för och innehållet i en försörjningsberedskapslag som bland annat kan möjliggöra för offentlig sektor att ålägga företag att vidta åtgärder för främjande av försörjningsberedskapen vid såväl fredstida kris, höjd beredskap som krig (s. 190). Utredningen presenterar även omfattande förslag kring vad en sådan lagstiftning skulle kunna innehålla (s. 190–205).

Upphandlingsmyndigheten instämmer i bedömningen att de författningsenliga förutsättningarna för att ställa krav på företag behöver klargöras och att detta kan behöva utredas. Detta inte minst utifrån de förändringar av näringslivets struktur som skett sedan Sveriges nuvarande fullmaktslagstiftning tillkom samt den tillkommande utmaning som unionsrätten i många fall utgör. Det bör emellertid framhållas att det redan direkt eller indirekt finns en rad beredskaps- och säkerhetsrelaterade krav på företag, inte minst genom olika unionsrättsakter.²⁷ Enligt Upphandlingsmyndighetens uppfattning bör det säkerställas att en ny nationell lagstiftning i linje med utredningens resonemang i denna del kompletterar tvingande unionsrätt, men även att konsekvenser för såväl den nationella försörjningsberedskapen som för upphandlande organisationer och leverantörer till offentlig sektor, beaktas vid genomförande av dessa rättsakter.

6. En modern byggnads- och reparationsberedskap (avsnitt 4)

Utredningen bedömer att det finns behov av en byggnads- och reparationsberedskap (s. 217). Utredningen föreslår vidare att beredskapsmyndigheternas förutsättnings-skapande arbete ska stödjas av ett kansli för byggnads- och reparationsberedskap som organisatoriskt ska placeras under Tillväxtverket (s. 251).

²⁷ Se t.ex. "NIS2-direktivet" (Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2555 av den 14 december 2022 om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen) samt "CER" (Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2557 av den 14 december 2022 om motståndskraft i samhällsviktig verksamhet). Se även "IMERA" (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/2747 av den 9 oktober 2024 om inrättande av en ram med åtgärder relaterade till krissituationer på den inre marknaden och till resiliensen på den inre marknaden och om ändring av rådets förordning (EG) nr 2679/98 (förordningen om krissituationer och resiliens på den inre marknaden).

Upphandlingsmyndigheten har ingen invändning mot förslaget. Myndigheten har dock ett antal synpunkter på vissa av utredningens resonemang vad gäller vissa aspekter av förslaget.

6.1 Framtagande av standardavtal

Utredningen anför bland annat att det kan ingå i BRB-kansliets uppdrag att ansvara för att samverkan sker kring gemensamma frågeställningar och utmaningar som framtagande av standardavtal (s. 252).

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att om framtagandet av standardavtal på något sätt kan jämföras med de standardavtal som idag tas fram av Bygghandels Kontraktskommitté (BKK), så är uppgiften mycket komplex och resurskrävande. Standardavtal i den traditionella bemärkelsen omfattar bland annat behovet att facilitera förhandlingar mellan företrädare för köpande och säljande part. Eftersom dessa standardavtal ska kunna användas av upphandlande organisationer behöver de sannolikt även utarbetas med upphandlingsreglerna i åtanke.

6.2 Användande av underentreprenörer

Utredningen anför att BRB-avtal med en byggentreprenör i många fall kommer ingå med en entreprenör med begränsad tillgång till egna anställda byggnadsarbetare eller andra yrkesarbetare (s. 223).

Upphandlingsmyndigheten vill understryka att en leverantör inte alltid redan under upphandlingsskedet kan peka ut vilka underentreprenörer som den avser att använda vid utförande av kontraktet. Upphandlingsmyndigheten konstaterar vidare att utredningen resonerar kring det faktum att många företag i bygg- och anläggningsbranschen är beroende av långa försörjningskedjor och utländska underleverantörer (s. 222). Upphandlingsmyndigheten vill framhålla risken för att beredskapsmyndigheter och andra aktörer först i situationer med förhöjd beredskap uppdragar beroenden av utländska underentreprenörer eller redan övertecknade underentreprenörer, särskilt vid avrop från ramavtal som löper under flera år.

Ovan nämnda aspekter utgör även en utmaning i förhållande till det nya inriktningsmålet i regeringens färdplan för de offentliga affärerna om God försörjningstrygghet och beredskap i de offentliga affärerna.

6.3 Upphandling av tekniska konsulter

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att i uppräknningen av företag inom byggnads- och reparationsberedskapen i avsnitt 4.2.4 så anges inte de tekniska konsulter som i princip alltid medverkar under projekteringen av bygg- och anläggningsprojekt.

Sannolikt så bör även möjligheten lyftas fram att i projekteringen till exempel föreskriva material och produktionsmetoder som underlättar att uppnå beredskapsaspekter i bygg- och anläggningsprojekt. De tekniska konsulterna upphandlas i regel av den offentliga beställaren i ett tidigare skede av byggprocessen för att, bland annat,

Ert datum:
2025-07-07

Er ref:
KN2025/01284

Datum:
2025-10-29

Diarienummer:
UHM-2025-0271

ta fram det förfrågningsunderlag som entreprenadupphandlingen senare baseras på. En översikt av hur byggprocessens olika skeden hänger samman med olika typer av upphandlingar finns på Upphandlingsmyndighetens hemsida.²⁸ Upphandlingsmyndigheten föreslår att betydelsen av beredskapsinslag i avtal med tekniska konsulter tydligare lyfts fram. Detta kan sannolikt både vara en fråga om erfarenhet, kompetens och tillvägagångssätt i förstudie och projekteringsarbetet.

6.4 Deltagande i samverkan

Utredningen anför vidare att det även är viktigt att relevanta myndigheter, som ansvarar för frågor och regelverk som är viktiga för utförandet av arbetet på området, även ingår i samverkan på central nivå. Förutom Boverket gäller det exempelvis Upphandlingsmyndigheten (s. 257).

Upphandlingsmyndigheten instämmer i bedömningen. Myndigheten konstaterar emellertid att myndigheten svårt kan möta ökade förväntningar på stöd från myndigheten utan en instruktionsenlig och finansierad uppgift till myndigheten (se avsnitt 1.2).

6.5 Register för arbetsmaskiner

Utredningen föreslår även att Boverket får i uppdrag att utreda förutsättningar för att upprätta ett register för arbetsmaskiner (s. 269).

Upphandlingsmyndigheten har ingen invändning mot förslaget, men konstaterar att ett branschinitiativ till upprättande av ett register för arbetsmaskiner har tagits under hösten 2025.²⁹ Det bör därför undersökas om detta register även kan fylla det syfte som utredningen föreslår att Boverket får i uppdrag att utreda.

7. Kol, olja och naturgas (avsnitt 5)

Upphandlingsmyndigheten har inga synpunkter på avsnittet.

8. Ett utökat uppdrag till RISE Research Institutes of Sweden AB (RISE) (avsnitt 6)

Utredningen föreslår att RISE samhällsuppdrag ska utökas genom att bolaget ska upprätthålla verksamheten inom industriforskning i institutsform, provning och certifiering även under fredstida kriser, höjd beredskap och krig. RISE ska också i dessa delar stödja näringslivets och offentlig sektors produktionsomställning inför och vid kris, höjd beredskap och krig (s. 3101f.). Utredningen bedömer vidare att för att RISE ska kunna bibehålla sin roll som anmält organ och sin verksamhet som

²⁸ Se [Offentliga upphandlingar under ett byggnadsverks livstid | Upphandlingsmyndigheten](#).

²⁹ Se till exempel <https://www.byggindustrin.se/lag-och-ratt/brott-och-straff/upprattar-nationellt-maskinregister/>. Se även Transportstyrelsen, *Register för arbetsmaskiner – förutsättningar för ökad registrering*, rapport 2022, dnr TSG 2021-1734

ackrediterat organ är det nödvändigt att Swedac kan upprätthålla och prioritera sin verksamhet i kris, höjd beredskap och krig (s. 317).

Upphandlingsmyndigheten instämmer i förslaget. Myndigheten noterar i sammanhanget att RISE redan bidrar i uppdraget att etablera en kontaktpunkt om försörjningsberedskap för företag för att bland annat underlätta produktionsomställning.³⁰

Utredningen förslår även att regeringen ger relevanta myndigheter i uppdrag att analysera och klargöra vilka förenklingar som i händelse av försörjningsrelaterade störningar under kris, höjd beredskap och krig kan göras i de produktregelverk som innehåller krav på CE-märkning eller annan produktmärkning. Berörda myndigheter ska också klargöra förutsättningarna för att erhålla dispens från krav på CE-märkning eller annan produktmärkning, samt planera för att ärenden om dispens kan handläggas utan dröjsmål under kris och höjd beredskap (s. 319).

Upphandlingsmyndigheten instämmer även i detta förslag.

Generaldirektör Anja Clausin har beslutat i detta ärende. Seniora juristen Henrik Grönberg har varit föredragande. I handläggningen har även avdelningschefen Sofia Mårtensson, hållbarhetsspecialisten Ola Stjärnborg, upphandlingsspecialisten Stefan Gudasic, juristen Philip Lieff och seniora juristen Magnus Lindbäck deltagit. I den slutliga handläggningen har även chefsjuristen Helene Molander deltagit.

Anja Clausin

Henrik Grönberg

³⁰ Regeringen (Försvarsdepartementet), *Uppdrag att etablera en kontaktpunkt för företag*, beslut den 3 juli 2025, dnr Fö2025/01144.