

Informationsklass: K1

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.seKopia:
sofie.furberg@regeringskansliet.seThomas Pålsson
Generaldirektör

DATUM	DIARIENUMMER
2026-04-10	SVK Dnr 2026/157

Remiss av utredningen Tredjeldsleverantörers tillträde till upphandlingsförfaranden (Ds 2025:29), Fi2025/02153

Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) lämnar som remissinstans följande remissvar över utredningen Tredjeldsleverantörers tillträde till upphandlingsförfaranden (Ds 2025:29).

1 Svenska kraftnäts utgångspunkter och sammanfattande ställningstagande

Svenska kraftnäts verksamhet rör kritisk infrastruktur och försörjningsberedskap som är av betydelse för Sveriges säkerhet, vilket innebär att verket regelmässigt beaktar de risker som exponering av skyddsvärden i upphandlingar kan medföra. Frågorna i utredningen är därmed av stor betydelse för Svenska kraftnät, som välkomnar större möjligheter att beakta säkerhetsfrågor inom ramen för upphandlingslagstiftningen. Utredningen har som del i uppdraget haft att analysera behov av justeringar i lagstiftningen för att bättre ta hänsyn till risker kopplade till Sveriges säkerhet. Svenska kraftnät hade i

dessa delar önskat en djupare analys kring verktygen för att hantera leverantörer och underleverantörer från antagonistiska stater ur ett säkerhetsperspektiv och om befintlig lagstiftning är ändamålsenlig eller kräver fler lagändringar än de som föreslås.

Svenska kraftnät tillstyrker de föreslagna ändringarna i LOU, LUF, LUK och LUF5 inklusive att lagändringarna även ska omfatta icke-direktivstyrd upphandling. Svenska kraftnät anser emellertid att utredningen inte tagit tillräcklig hänsyn till risker kopplade till Sveriges säkerhet gällande hanteringen av underleverantörer från antagonistiska stater utan att specifika lagändringar genomförs. I dessa delar redovisas därför en del från utredningen avvikande synpunkter.

Svenska kraftnät ser behov av att Upphandlingsmyndigheten tar fram vägledning för hur ursprungsbestämningen av leverantörer ska ske för att uppnå en enhetlig och rättssäker tillämpning.

Svenska kraftnät ser vidare ett behov av klargöranden från lagstiftaren hur bestämmelsen i säkerhetsskyddsförordningen kring ett internationellt säkerhetsskyddsåtagande (s.k. General Security Agreement; GSA) ska tillämpas i förhållande till upphandlingslagstiftningen på ett generellt plan, och inte enbart i de situationer där leverantören kommer från ett tredjeland utan frihandelsavtal med EU.

Svenska kraftnät har inget att invända mot den föreslagna tidpunkten för bestämmelsernas ikraftträdande.

2 Svenska kraftnäts synpunkter

2.1 Ändringar i upphandlingslagarna (punkt 8.1-8.4, 9.1-9.4 och 10.2 i utredningen)

Svenska kraftnät delar utredningens slutsatser av EU-domstolens avgöranden i *Kolin*¹ och *Qingdao*² och att de föreslagna lagändringarna, sett till alternativen, utgör det lämpligaste sättet att anpassa de svenska upphandlingslagarna vad gäller leverantörer från tredjeland utan frihandelsavtal med EU.

Svenska kraftnät delar utifrån en rent upphandlingsrättslig utgångspunkt den bedömning som utredningen gör att anpassningen enbart ska gälla leverantörer, och alltså inte underleverantörer eller av anbudsgivare åberopad extern kapacitet (nedan stödföretag). Även om begreppet leverantör fått en vid

¹ C-652/22, Kolin, EU:C:2024:910

² C-266/22, Qijungdao, EU:C:2025:178

tillämpning anses underleverantörer eller stödföretag inte ha någon självständig rättslig ställning och kan därmed inte för egen del åberopa några rättigheter enligt direktivet eller ha talerätt i en överprövning. För talerätt krävs enligt praxis (jfr bl.a. HFD 2017 ref. 62) att klaganden har eller har haft intresse av att tilldelas kontrakt i samma upphandling. Med detta avses det aktuella upphandlingskontraktet. Enbart ett intresse av att ingå samverkansavtal eller underleverantörsavtal med det anbudslämnande bolaget ger alltså ingen talerätt i en överprövning och inte heller i ett skadeståndsmål på upphandlingsrättslig grund (jfr RH 1999:122). Denna kategori av företag saknar helt generellt – och alltså oavsett ursprung – möjlighet att åberopa rättigheter enligt direktivet eller begära överprövning.

Med det sagt anser Svenska kraftnät att perspektivet behöver breddas för att säkerställa att upphandlingslagarna på ett ändamålsenligt sätt möjliggör att Sveriges säkerhet kan beaktas. Upphandlingslagarna behöver vara utformade så att de möjliggör för upphandlande organisationer att agera för att motverka kopplingar till antagonistiska stater via underleverantörer. I denna del saknar Svenska kraftnät en grundlig analys av vilket handlingsutrymme lagarna ger idag och om befintliga verktyg i dessa är tillräckliga eller om det krävs lagändringar för att uppnå önskat läge.

Att stödföretag och underleverantörer inte omfattas av den föreslagna lagtexten innebär, enligt Svensk kraftnäts bedömning, inte någon begränsning att ställa specifika krav som tar sikte på ursprung även för denna kategori av företag när upphandlingens art motiverar det. Ursprungs- och ägarprövningar kan ske genom specifika krav, som har till avsikt att hindra att antagonistiska stater får tillgång till känsliga uppgifter. Att då även omfatta underleverantörer och stödföretag är en konsekvensenlig tolkning (jfr Kammarrätten i Stockholms dom den 8 oktober 2025 i mål nr 4677-25 "Lenovo-domen").

Även i andra sammanhang anser Svenska kraftnät att det, utifrån ett säkerhetsperspektiv, finns behov av tydligare möjligheter att kunna välja bort stödföretag och underleverantörer från antagonistiska stater. Rätten att kunna åberopa ett annat företags kapacitet är långtgående i upphandlingssammanhang. EU-domstolen har i andra sammanhang uttalat att friheten att välja affärspartner ses som en del av avtalsfriheten.³ Rättigheten att åberopa andra företags kapacitet och välja sin affärspartner får dock rimligen anses vara avgränsad till den inre marknadens funktion. Om detta ska fungera funktionellt – och förhindra kringgående – kan det inte vara avsikten att tredjelandsleverantörer kan få marknadstillträde som stödföretag eller underleverantörer till

³ C-283/11, Sky Österreich, EU:C:2013:28, punkt 43 och C-798/18 och C-799/18, Anie, EU:C:2021:280, punkt 57

företag etablerade inom EU. Enligt Svenska kraftnät kan det inte vara en ändamålsenlig tolkning att rätten att åberopa andra företags kapacitet omfattar ett val av stödföretag från ett tredjeland utan frihandelsavtal med EU. Till stöd för en sådan tolkning skulle det svar som Kommissionen meddelat i sin Q&A (se punkt 2.2 i Kommissionens Q&A) kunna ses. Där framhåller Kommissionen att det ankommer på varje upphandlande myndighet eller enhet att från fall till fall avgöra huruvida anbud som föreslår att underleverantörer från tredje land utan avtal ska tillåtas eller om anbud med kapacitet från sådana länder ska godtas. Av Kommissionens riktlinjer till IPI-förordningen⁴ finns det också uttalanden som har till avsikt att förhindra ett kringgående.⁵

Om en leverantör från ett land som omfattas av direktivets rättigheter åberopar kapacitet från ett stödföretag från ett tredjeland utan frihandelsavtal med EU borde den upphandlande organisationen – med stöd av systematiken i upphandlingslagarna – ha ett handlingsutrymme att kunna begära att stödföretaget/underleverantören byts ut om det finns säkerhetsrisker. Något tydligt stöd för detta finns dock inte idag i LOU, LUF eller LUK. Den föreslagna lagtexten bör därför kompletteras med ett tillägg som tydliggör att upphandlande myndigheter/enheter får avgöra hur anbud med kapacitet från företag, eller föreslagna underleverantörer, från tredje land utan avtal ska hanteras. Ett annat alternativ vore att införa en nationell (frivillig) uteslutningsgrund som tar inspiration från uteslutningsgrunden i 11 kap. 2 § 5 LUF (kontroll av uteslutningsgrunder gäller även stödföretag och konsekvensen är att företaget får bytas ut⁶). Det viktiga är att upphandlande organisationer behöver ett tydligt lagstöd för att kunna hantera anbud som bygger på kapacitet eller underleverantörer med koppling till antagonistiska stater som inte anses vara tillräckligt tillförlitliga för att inte riskera Sveriges säkerhet.

Skyddsmekanismer mot leverantörer från antagonistiska stater följer i och för sig snarare av säkerhetsskyddslagstiftning än av upphandlingslagarna. Lagstiftningarna följs parallellt vid säkerhetsskyddade upphandlingar. Även om säkerhetsskyddslagen⁷ också omfattar underleverantörer och det därmed kan hävdas att det finns tillräckliga skyddsmekanismer mot underleverantörer med koppling till antagonistiska stater, som inte skulle passera en aktörsbedömning i lämplighetsprövningen, så finns det kvarstående risker. För det första görs lämplighetsprövningar bara avseende upphandlingar där det

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/1031 av den 23 juni 2022

⁵ Se Kommissionens meddelande om riktlinjer för att underlätta upphandlande myndigheters och upphandlande enheters samt ekonomiska aktörers tillämpning av IPI-förordningen (2023/C 64/04), punkten 1 sista stycket

⁶ Jfr 4 kap. 11 § och 14 kap. 7 § LOU samt prop. 2015/16:195 s. 1264-1265 att motsvarande kring byte av stödföretag som belastas av frivillig uteslutningsgrund gäller enligt LUF

⁷ Se 4 kap. 1 § andra stycket säkerhetsskyddslagen (2018:585)

krävs säkerhetsskyddsavtal. Risken för att få in underleverantörer med koppling till antagonistiska stater kan vara lika allvarlig oavsett om själva upphandlingsföremålet utgör säkerhetskänslig verksamhet eller inte. Risken för infiltration och möjligheten till påverkan från olämpligt ägande från främmande makt inom bolag och i försörjningskedjan är påtaglig. Därutöver skiljer sig aktörsbedömningen åt vid säkerhetsskyddad upphandling mellan huvudleverantör och underleverantör då det inte alltid är klart vilken underleverantör huvudleverantören avser att anlita när aktörsbedömningen görs. Säkerhetsskyddsavtal med underleverantörer kräver heller inte samråd med tillsynsmyndigheten, vilket annars utgör ytterligare en garanti för att olämpliga leverantörer utesluts.

Svenska kraftnät anser sammanfattningsvis att lagstiftaren bör införa en bestämmelse som komplement till den föreslagna lagändringen för att kunna hantera situationer med stödföretag eller underleverantörer med kopplingar till antagonistiska stater.

2.2 Ursprungsbestämningen (punkt 10.1 i utredningen)

Utredningen gör bedömningen att det inte ska införas någon särskild reglering för att bestämma en leverantörs ursprung. Samtidigt är ursprungsbestämningen det centrala i lagändringen och det kan tänkas uppstå relativt komplicerade bedömningar av olika situationer som inte fullt ut kan avgöras mot bakgrund av IPI-förordningen. Det finns inte heller någon rättspraxis som stöd för ursprungsbestämningen. Fastställandet av en leverantörs ursprung är en komplex juridisk prövning som sträcker sig bortom enkel kontroll av registreringsland. Det kräver en genomlysning av företagets organisation, inkluderande en utredning av vilka fysiska personer i ledande ställning, t.ex. styrelseledamöter, som utövar ett bestämmande inflytande för ett tredjelands räkning. Komplexiteten av sådana bedömningar visar inte minst EU-domstolens avgörande om ett företag träffas av sanktionsförordningen mot Ryssland, där liknande frågor om faktisk kontroll av ett företag aktualiseras (jfr C-313/24 Opera). Svenska kraftnät kan också se risker kring hur ursprungsbedömningen ska genomföras i situationer med oklara ägar- eller bulvanförhållanden.

Svenska kraftnät anser mot bakgrund av ovanstående att det är olämpligt, av såväl rättssäkerhets- som administrativa skäl, att en enskild myndighet ska ta ansvar för utförandet av en sådan kontroll. Det finns därför ett behov av att, förslagsvis Upphandlingsmyndigheten, i god tid innan lagändringen träder i kraft, tar fram ett praktiskt utformat stöd som beaktar en enhetlig och rättssäker tillämpning. En sådan vägledning bör även behandla de praktiska förutsättningarna för att använda självdeklarationer som ett verktyg för att

fastställa leverantörers ursprung och i vilken utsträckning sådana självdeklARATIONER är ändamålsenliga för att uppfylla lagens krav. Vidare behövs stöd avseende vilka bevis som kan inhämtas och kontroller som kan göras för att avgöra om en verksamhet styrs av personer med ursprung i tredjeland samt vägledning för hur komplexa globala företagskonstruktioner och leveranskedjor ska genomlysas och bedömas.

Det kan även övervägas om Inspektionen för strategiska produkter (ISP) bör ha en roll som stödjande myndighet för ursprungsbedömningen och sammanhängande frågor.

2.3 Tillgång till rättsmedel (punkt 11.1-11.4 i utredningen)

Svenska kraftnät noterar att det endast föreslås ändringar i upphandlingslagarna. Vad gäller rättsmedel för tredjelandslieferantörer förs endast ett resonemang om vilka svenska bestämmelser i andra lagar som eventuellt skulle kunna ge tredjelandslieferantörer vissa rättigheter och rättsmedel. Konsekvensen blir att rättsläget för närvarande är oklart och det blir upp till rättslämningen att reda ut om tredjelandslieferantörer kan anses grunda rättigheter och få tillgång till rättsmedel med stöd av dessa lagar.

2.4 GSA-frågan i en bredare kontext

Utredningen lyfter, i samband med behov av ändringar i LUFSS, bestämmelsen i 3 kap. 9 § andra stycket säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) om att det från 1 januari 2028 (men i praktiken redan nu för avtal som löper över detta datum) krävs ett GSA om säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter ska lämnas till en utländsk leverantör. Utredningen anger i sammanhanget att det är en fördel om det kan möjliggöra att tredjelandslieferantörer stängs ute från att delta i upphandlingar baserat på leverantörernas ursprung, *utan att det riskerar att stå i strid med upphandlingslagarnas bestämmelser om likabehandling och icke-diskriminering.*

Vad gäller inköp på försvars- och säkerhetsområdet kan noteras att Kommissionen i sin vägledning om tredjelandslieferantörer specifikt tar upp vissa åtgärder som den upphandlande organisationen kan vidta för att skydda sina specifika säkerhetsintressen. Kommissionen lyfter att den upphandlande organisationen bl.a. kan: *"Kräva att anbudsgivarna tillhandahåller nationella säkerhetsgodkännanden och endast godtar utländska säkerhetsgodkännanden*

om de erkänns som likvärdiga, baserat på graden av underrättelsesamarbete mellan de berörda länderna.”⁸

För övriga upphandlingslagar är det emellertid osäkert hur bestämmelsen i säkerhetsskyddsförordningen ska hanteras, när det *inte* rör sig om tredjelandslieferantörer från länder utan handelsavtal med EU. Svenska kraftnät har i tidigare sammanhang⁹ lyft frågor om regelkrocken mellan säkerhetsskyddsförordningen och upphandlingslagstiftningen. Regeringen har också flera gånger flyttat fram tidpunkten i övergångsbestämmelserna.

I ett enskilt fall där en utländsk leverantör kan komma att motta säkerhetsklassificerade uppgifter och då ett undantag¹⁰ från upphandling inte är tillämpligt återstår, såvitt Svenska kraftnät kan bedöma, endast möjligheten att ställa krav baserat på 3 kap. 9 § andra stycket säkerhetsskyddsförordningen. I praktiken innebär det att leverantörer, även inom EU, som kommer från länder som saknar GSA (eller endast har militärt GSA) inte kan tilldelas kontrakt i en viss upphandling på grund av sin nationalitet. Det får anses oklart – särskilt som bestämmelsen saknar förarbeten som förklarar ändamål och bakgrund – hur leverantörer kan väljas bort utan att det bryter mot de upphandlingsrättsliga principerna.

Samtidigt råder ett begränsat utbud av leverantörer inom vissa områden för elförsörjningen och flera leverantörer som kan vara kritiska för leveranssäkerheten kommer från länder där Sverige saknar avtal om internationella åtaganden om säkerhetsskydd (eller enbart har militär del). Svenska kraftnät önskar därför att arbetet med att teckna GSA med nyckelländer intensifieras samt att det i övrigt meddelas klargöranden hur upphandlande organisationer ska förhålla sig vid tillämpningen av bestämmelsen i 3 kap. 9 § andra stycket säkerhetsskyddsförordningen vid upphandlingar för att kunna följa båda regelverken parallellt.

⁸ Se Kommissionens Vägledning om tillträde för anbudsgivare och varor från tredjeländer till EU:s upphandlingsmarknad, C(2019) 5494 final, s. 12

⁹ Se bl.a. Svenska kraftnäts tillsyn över säkerhetsskyddet i elförsörjningen och dammanläggningar, 2024-09-27 (dnr SvK 2024/759), Regeringsuppdrag Ju2024/00356, s. 31

¹⁰ Se 3 kap. 4 § LOU och 3 kap. 2-3 §§ LUF

Detta remissyttrande har beslutats av generaldirektör Thomas Pålsson efter föredragning av verksjuristen Fredrik Rogö. I den slutliga handläggningen har även chefsjuristen Jessica Karlberg Lagrelius, GI Inköp genom strategisk inköpare Björn Larsson samt GS Säkerhet och beredskap genom enhetscheferna Ylva Söderlund och Tareq Shtaye deltagit.

Sundbyberg, dag som ovan

Thomas Pålsson

Fredrik Rogö