

Ert datum:  
2024-04-23

Datum:  
2025-05-30

Er ref:  
KN2025/00943

Diarienummer:  
UHM-2025-0177

Klimat- och näringslivsdepartementet  
Kn.remissvar@regeringskansliet.se, kn.statsstod@regeringskansliet.se

# En samlad myndighetsfunktion för ökad effektivitet och minskad sårbarhet i statens arbete med statsstöd

## Sammanfattning

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker att myndighetsuppgifter för statsstödsfrågor samlas på en myndighet.

Upphandlingsmyndigheten avstyrker förslaget att Upphandlingsmyndighetens uppdrag flyttas till Konkurrensverket och förordar att regeringen istället går vidare med Statskontorets förslag, såväl när det gäller lokalisering vid Upphandlingsmyndigheten som när det gäller behovet av anslagsökning för att tillgodose behoven.

I första hand förordar Upphandlingsmyndigheten att tillsynen avseende lagen om insyn i vissa finansiella förbindelser och rollen som kontaktpunkt mot Europeiska kommissionen enligt förordningen om snedvridande utländska subventioner skiljs från de övriga delarna av den samlade funktionen och fortsätter att hanteras av Konkurrensverket. Vägledning är den huvudsakliga funktionen och vägledningsdelen utgör den verksamhet som har störst potential att öka nyttan och effektiviteten i statsstödshanteringen, se Statskontorets förslag. För det fall att regeringen - trots det Upphandlingsmyndigheten för fram i detta yttrande - vill samla även dessa uppgifter hos en och samma myndighet anser Upphandlingsmyndigheten att övervägande skäl talar för att även de uppgifterna ska utföras av Upphandlingsmyndigheten.

Upphandlingsmyndigheten noterar att förslaget är underfinansierat och sannolikt inte kommer att kunna skapa det stöd som behövs utan ytterligare finansiering. Besparingspotentialen i att underlätta arbetet för hela myndighetssverige och

Ert datum:  
2024-04-23

Datum:  
2025-05-30

Er ref:  
KN2025/00943

Diarienummer:  
UHM-2025-0177

stödmottagarna är långt större än besparingspotentialen hos de myndigheter som idag var och en gör sitt bästa för att med knappa resurser lösa de uppgifter som läggs på dem.

## Inledning

Upphandlingsmyndigheten yttrar sig utifrån uppdraget att ge vägledning om statsstödsfrågor till kommuner och regioner. Upphandlingsmyndigheten yttrar sig även utifrån uppdraget att utveckla och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter (upphandlande organisationer) samt att stödja de leverantörer som deltar i sådan upphandling.

## Synpunkter på förslaget

Statskontorets analys visar att vägledning till myndigheter, kommuner och regioner är de uppgifter som kan bidra mest till att minska sårbarheten och öka effektiviteten i statens arbete med statsstöd. Större kunskap kan minska risken för olagliga statsstöd, öka kvaliteten i aktörernas registerföring, och stärka möjligheten att använda lagliga statsstöd som verktyg för att nå politiska mål. Därför anser Upphandlingsmyndigheten precis som Statskontoret att regeringen bör låta vägledningssuppgifterna utgöra basen för en samlad funktion för statsstödsfrågor.<sup>1</sup>

Den problembeskrivning som Statskontoret tog fram möts inte av förslagen i promemorian som därmed riskerar att missa målet att stärka kompetensen i statsstödsfrågor hos myndigheter, kommuner, regioner och bolag samt att ge ett bättre stöd till Regeringskansliet.

I yttrandet belyser Upphandlingsmyndigheten vad statsstödvägledning enligt myndigheten innebär och varför sådan vägledning behöver mer resurser för att skapa bättre förutsättningar för en transparent och förutsägbar tillämpning av EU:s statsstödsregler. Upphandlingsmyndigheten utvecklar även varför statsstödvägledning innebär att andra målsättningar än konkurrensfrämjande är prioriterade samt utmaningarna med att samla tillsyn avseende offentlig upphandling, tillsyn avseende offentlig konkurrenssnedvridande säljverksamhet samt statsstödvägledning på samma myndighet.

## Vad innebär statsstödvägledning?

### *Promemorians beskrivning av statsstödvägledning*

I promemorian definieras statsstödvägledning som att informera om tillämpningen av statsstödsregelverket och avgöranden i statsstödsärenden, inte att ge rådgivning i

---

<sup>1</sup> Statskontorets webbplats: <https://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/publikationer-2024/battre-stod-for-statsstod---forslag-till-en-samlad-myndighetsfunktion-for-statens-arbete-med-vagledning-rapportering-kvalitetssakring-och-registerforing-av-statsstod/>

Ert datum:  
2024-04-23

Datum:  
2025-05-30

Er ref:  
KN2025/00943

Diarienummer:  
UHM-2025-0177

enskilda fall (s. 14 i den remitterade promemorian). Statsstödsvägledning anses, såsom promemorian får förstås, motsvara den information som Konkurrensverket behöver lämna om konkurrens- och upphandlingsregelverken utifrån den allmänna serviceskyldigheten och Konkurrensverkets roll som förvaltningsmyndighet för dessa frågor.

Upphandlingsmyndigheten delar bilden att ett vägledningsuppdrag inte bör omfatta rådgivning i enskilda fall, men inte bilden att ett vägledningsuppdrag uppfylls enbart genom att information om regler och ny rättspraxis lämnas. Såvida frågor om det senare snabbt och enkelt kan besvaras skulle en sådan informationsskyldighet i princip kunna följa redan av en myndighets serviceskyldighet kopplat till myndighetens verksamhetsområde. Att ett vägledningsuppdrag skulle vara begränsat till mindre informationsinsatser möter inte den problembild som beskrivs i promemorian.

### ***Upphandlingsmyndighetens syn på behovsanpassad statsstödsvägledning***

Statsstödsvägledning handlar om att förklara abstrakta regler utifrån den kontext där den myndighet, kommun eller region som efterfrågar stödet befinner sig. Behovet stannar inte vid att erinra om förbudet mot statsstöd. De flesta tjänstepersoner som vänder sig med statsstödsfrågor till Upphandlingsmyndigheten utgår från att statsstöd är förbjudet vilket i princip då innebär att det inte är tillåtet att lämna statsstöd. Men att lämna statsstöd kan vara nödvändigt för att vi ska ha tillgång till fungerande infrastruktur, transporter och välfärdstjänster. Det är även nödvändigt för att upprätthålla det företagsfrämjande systemet. I det systemet har både kommuner, regioner och statliga myndigheter olika roller som aktualiserar statsstödsfrågor. Många myndigheter, kommuner och regioner är skyldiga att agera på ett sådant sätt att statsstödsreglerna måste följas medan det i andra fall är lämpligt att så sker. Utgångspunkten för statsstödsvägledning kan då inte vara abstrakt information om statsstödsreglerna i sig. Utgångspunkten behöver istället vara förståelse för den verksamhet som efterfrågar vägledning och statsstödsreglernas roll kopplat till denna verksamhet. En sådan förståelse möjliggör lösningar inom ramen för regelverket istället för hinder för de uppgifter som väljarna anförtror stat, kommun och region. När regelverket inte upplevs möjliggöra nödvändiga åtgärder blir målet att kringgå det. Sådant kringgående innebär att rättsläget för inblandade aktörer blir oklart vilket i värsta fall riskerar att leda till korruption och urholkat förtroende för det allmänna.

Detta kräver dock en kraftsamling och resurser trots att det i det stora hela behövs försvinnande små belopp för att finansiera en stödfunktion som kan sätta statsstödsfrågorna i det sammanhang där de behöver tillämpas. Förbättrad statsstödsvägledning kan alltså bidra till ökad rättslig säkerhet beträffande de stora stödbelopp<sup>2</sup> som årligen rapporteras som utbetalt statsstöd till kommissionen men

---

<sup>2</sup> Cirka 60 miljarder 2024 enligt State aid scoreboard 2025, Europeiska kommissionens webbplats.

Ert datum:  
2024-04-23

Datum:  
2025-05-30

Er ref:  
KN2025/00943

Diarienummer:  
UHM-2025-0177

även för andra åtgärder som riskerar att bli olagligt statsstöd om de utformas på ett felaktigt sätt.

Statsstödsreglerna är abstrakt utformade för att passa 27 olika medlemsstaters sätt att fördela offentlig makt där stödgivning ingår. När kommuner, regioner eller statliga myndigheter och bolag ska tillämpa reglerna måste de göra det utifrån den rättsliga kontext där de befinner sig. Upphandlingsmyndigheten anser att statsstödsvägledning i Sverige, för att kunna tillföra värde av någon större betydelse, handlar om att förstå förutsättningarna för hur offentlig sektor i Sverige fungerar och för hur offentliga medel når såväl det svenska näringslivet som konkurrensutsatta delar av offentlig sektors verksamhet. Statsstödsreglerna spänner över skattelagstiftning, försäljning av offentligt ägd egendom och offentliga köp från näringslivet, privatiseringar, offentliga lån och garantier, bidrag till idéburen verksamhet, finansieringen av idrott och kultur, flygplatser och kollektivtrafik samt villkoren för multinationella företagsetableringar. Statsstöd är även nödvändigt för att finansiera och skapa incitament för den gröna omställningen av näringslivet och försörjningsberedskap samt hållbara och robusta leveranskedjor. Statsstödsreglerna aktualiseras många gånger till följd av kraven på nationell medfinansiering när svenska intressen får del av EU-medel.

Utmaningen med en värdeskapande statsstödsvägledning är alltså inte att berätta om EU-domstolens senaste praxis eller att erinra om vad kommissionen skriver i något visst meddelande. Istället handlar statsstödsvägledning om att på ett användarvänligt sätt kunna förklara vad dessa relativt abstrakta regler innebär i en svensk kontext utifrån de regelverk som styr det offentliga åtagandet i Sverige. Till skillnad från konkurrensrätt och upphandlingsdirektiven är vägledning om statsstödsfrågor i huvudsak en fråga om vad den svenska tillämpningen av nationella regelverk innebär utifrån statsstödsreglerna. Det kan handla om allt ifrån skolfinansiering, skatteundantag, markanvisningar, direkttilldelade offentliga kontrakt till direkta bidrag. Därigenom skiljer sig en särskild myndighetsuppgift att ge allmän statsstödsvägledning från den serviceskyldighet som gäller för alla förvaltningsmyndigheter, med eller utan tillsynsroll.

Statsstödsvägledning är enligt Upphandlingsmyndigheten inte möjlig utan en bra dialog med frågeställarna där den som lämnar allmän vägledning är väl införstådd med förutsättningarna för frågeställningen. Detta även när vägledningen inte syftar till att ge råd i det enskilda fallet utan är mer allmänt hållen. Det är också en utmaning att bygga ett förtroende för att en myndighet med vägledningsuppdrag förstår utmaningarna i en liten kommun, region eller myndighet som bedriver en verksamhet utan några kopplingar till EU-rätten eller inre marknads- och konkurrensreglerna. Upphandlingsmyndigheten anser att det är troligt att ett uppdrag att utöva tillsyn inom offentlig upphandling och tillsyn avseende offentlig säljverksamhet skulle försämra förutsättningarna för den nödvändiga dialogen som är en förutsättning för en verkligt värdeskapande vägledning. Frågor riskerar att inte ställas av rädsla för att ett tillsynsärende samtidigt ska initieras, se vidare om detta nedan. En annan fördel med att lägga uppdraget på Upphandlingsmyndigheten är att myndigheten inte har något konkurrensfrämjande uppdrag i sin instruktion. Ett konkurrensfrämjande

Ert datum:  
2024-04-23

Datum:  
2025-05-30

Er ref:  
KN2025/00943

Diarienummer:  
UHM-2025-0177

uppdrag kan skapa en oklarhet kring om statsstödsvägledningen är objektiv eller kopplad till en konkurrensfrämjande roll. Det innebär i sin tur rimligen att en vägledningsfunktion som är placerad på Konkurrensverket kommer att ha sämre förutsättningar än en vägledningsfunktion på Upphandlingsmyndigheten när det gäller att få till en tillräcklig dialog som gör det möjligt att effektivt höja kunskapen och skapa exempelvis en samsyn bland stödgivarna om hur statsstödsreglerna bör tolkas och tillämpas.

En annan aspekt på statsstödsvägledning är att fånga upp utredningar som hanterar statsstödsfrågor. Upphandlingsmyndigheten instämmer i att många statsstödsfrågor aktualiseras i utredningsväsendet och att en samlad statsstödsfunktion har bättre förutsättningar att fånga upp dessa remisser oavsett om utredningen redan identifierat statsstödsfrågor eller ej. Det bör dock sägas att det förutsätter att den samlade funktionen finansieras så att det finns förutsättningar att hantera det stora antalet utredningar som faktiskt berör statsstödsfrågor. Upphandlingsmyndigheten bedömer att det är tveksamt om det är möjligt med den finansiering som föreslås i promemorian. Gällande omfattning i fråga om arbetsuppgifter kopplade till utredningar kan uppmärksammas att Statskontoret i sin rapport exemplifierade med att det statliga kommittéväsendet till exempel publicerat omkring 40 betänkanden per år som uttryckligen diskuterar statsstödsreglerna och att bara ett litet antal av dessa remitteras till Upphandlingsmyndigheten eller Konkurrensverket. Utöver detta finns det enligt Statskontoret sannolikt ett mörkertal av betänkanden och utredningar i Regeringskansliets departementsserie som borde diskutera statsstödsreglerna, men som inte gör det. En majoritet av dessa utredningar remitteras men inte till Upphandlingsmyndigheten eller Konkurrensverket. Därtill kommer även uppdrag att bistå med experter eller sakkunniga till utredningsväsendet.

## Det behövs mer statsstödsvägledning

I promemorian nämns den ökade tillämpningen av de statsstödsrättsliga undantagsregelverken som en förklaring till att stödgivare behöver större förståelse för de statsstödsrättsliga begreppen.

Nedan ges några exempel på förändringar som innebär ökade krav på kunskap om statsstödsfrågor:

- Nya statsstödsrättsliga skyldigheter såsom registrering av de minimis-stöd leder till ett ökat behov av vägledning.
- Regionernas övertagande av länsstyrelsernas roll när det gäller regionalstöd aktualiserar många statsstödsrättsliga gränsdragningsfrågor då enbart de s.k. 1:1-medlen har undantagits från kommunallagens förbud mot stöd till enskild näringsverksamhet i 2 kap. 8 § kommunallagen.
- Frågor om försörjningstrygghet och beredskap för kris och krig aktualiserar statsstödsfrågor, såväl för statliga myndigheter och lagstiftaren som för

Ert datum:  
2024-04-23Datum:  
2025-05-30Er ref:  
KN2025/00943Diarienummer:  
UHM-2025-0177

kommuner och regioner, när åtgärderna finansierar marknadskompletterande åtgärder.<sup>3</sup>

- Allt fler olika aktörer är inblandade i verksamheter som kopplar till företagsstöd. Det rör olika offentliga och privata mellanhänder, medfinansiering från kommuner och regioner, statliga myndigheter samt ansvariga myndigheter i Sverige och i EU för olika strukturfondsprogram samt EU-kommissionen och EU:s egna myndigheter när det gäller EU:s egna stödssystem såsom exempelvis Horisont Europa. Det finns inte någon egentlig överblick över all svensk stödgivning i nuläget vilket föranlett ett kartläggningsuppdrag till Tillväxtverket, Tillväxtanalys och Digg för att hitta ett system för öppna data som kan göra det möjligt att följa upp och förbättra systemet för statligt företagsfrämjande.<sup>4</sup> Enligt lagrådsremissen Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag (2025) ska kommunernas och regionernas roll vad gäller företagsstöd kartläggas.
- EU står inför stora satsningar för att möjliggöra europeisk konkurrenskraft parallellt med att den gröna omställningen ska genomföras. Satsningar med EU-medel kombineras ofta med krav på nationell medfinansiering där både medfinansiering och svenska myndigheters beslut om hur EU-medel ska fördelas kan omfattas av statsstödsreglerna.

### ***Behovet av en subventionsbrottslag understryker behovet av vägledning om statsstödsfrågor***

Parallellt med den utveckling som framgår ovan skärper regeringen kraven på uppföljning av stödvillkoren genom att skapa krav på uppgiftsskyldighet vid misstankar om att företag kan bryta mot villkoren för företagsstöd. Vissa typer av överträdelse av villkoren för företagsstöd föreslås kriminaliseras.<sup>5</sup>

Enligt lagrådsremissen är bristande kontroll både inför beslut och vid en efterkontroll eller redovisning, en betydande riskfaktor för missbruk och brott mot stödsystemen.<sup>6</sup> Det kan handla om bristande handläggningsrutiner, resurser eller systemstöd. Att de som gör kontrollerna har rätt kompetens är också en viktig faktor.

Upphandlingsmyndigheten anser att oklarheter kring hur de grundläggande bestämmelserna för företagsstöd ska tillämpas riskerar att urholka och försvåra möjligheterna att beivra subventionsbrott. Kriminalisering innebär en striktare syn på hur reglerna ska tolkas och tillämpas samt en tydlig bevisbörda på åklagaren. En

<sup>3</sup> Se exempelvis regeringens uppdrag till Socialstyrelsen och Läkemedelsverket att stärka tillgången till särskilt kritiska sjukvårdsprodukter genom tillverkningsberedskap, Trafikverkets rapport om Beredskapsflygplatser för att säkra samhällsviktiga flygtransporter (2021:223), Förordning (2018:1300) om statligt stöd till driftssäkra och robusta post- och telekommunikationstjänster, m.fl.

<sup>4</sup> Regeringsuppdraget beslutades den 12 september 2024, KN2024/01748. Mer information finns att läsa på Tillväxtanalys webbplats.

<sup>5</sup> Lagrådsremissen Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag (2025), Finansdepartementet.,

<sup>6</sup> Se även SOU 2017:37 Kvalificerad välfärdsbrottslighet, s. 271–276, Ds 2020:28 Uppdrag om förhindrande av brott kopplade till de stödåtgärder med statsfinansiella och – samhällsekonomiska konsekvenser som vidtas med anledning av det nya coronaviruset. Slutrapport, s. 68–71 och Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer, Statskontoret 2023:19 s. 17 och 18.

Ert datum:  
2024-04-23

Datum:  
2025-05-30

Er ref:  
KN2025/00943

Diarienummer:  
UHM-2025-0177

ordning där villkoren tillämpas olika av olika statliga myndigheter är då knappast lämplig.

### ***Stödgivare gör olika bedömningar av statsstödsrättsliga frågor***

Ett exempel på hur behovet av vägledning ser ut finns inom forskningsområdet. Där har utökad vägledning om statsstöds- och upphandlingsreglernas tillämpning efterfrågats av många intressenter som upplever att olika aktörer bedömer de statsstödsrättsliga bestämmelserna på olika sätt. Behoven fångades upp av en statlig utredning som föreslog en ny vägledningsfunktion. Behovet av vägledning rör såväl innovation i upphandling som statsstöd inom forskningsområdet. Upphandlingsmyndighetens vägledningssupdrag inom upphandling får här betraktas som centralt för att skapa synergier mellan vägledning om innovationsfrågor, upphandling och statsstöd. Upphandlingsmyndigheten har yttrat sig över remissen.<sup>7</sup>

Idag gör olika offentliga aktörer (även olika statliga myndigheter) olika bedömningar om samma statsstödsrättsliga frågor. En stärkt vägledningsfunktion skulle kunna bidra till en mer enhetlig tillämpning av statsstödsreglerna och därmed skapa förutsättningar för mer transparens och förutsägbarhet för de inblandade aktörerna.

### ***Det finns stora synergier med Upphandlingsmyndighetens vägledningssupdrag på upphandlingsområdet***

Den omvärlds- och samhällsutveckling som har skett sedan 2015 har enligt Upphandlingsmyndigheten förstärkt behovet av att bilda en nationell myndighet för stöd och vägledning inom hela den offentliga affären. Upphandlingsmyndighetens nuvarande uppgifter handlar sammantaget om mer än offentlig upphandling; det handlar om offentliga affärer. Offentliga affärer består av inköp och andra ekonomiska transaktioner som offentlig sektor gör för att kunna driva sin verksamhet och se till att vi har en väl fungerande samhällsservice. En effektiv och ändamålsenlig organisering av uppgifterna som främjar och utvecklar de offentliga affärerna är enligt myndigheten att ge Upphandlingsmyndigheten denna uppgift i sin helhet på ett tydligt och långsiktigt sätt. På så sätt kan staten bedriva resurseffektiv och ändamålsenlig vägledning som främjar och utvecklar arbetet med de offentliga affärerna.

Upphandlingsmyndigheten är väletablerad och alltmer efterfrågad från både uppdragsgivaren, utredningsväsendet, upphandlande organisationer (statliga myndigheter, kommuner och regioner, m.fl.) och leverantörer. Upphandlingsmyndigheten deltar i ett betydande och ökande antal möten för att bidra till olika sorters regel- och policyutveckling och förenkling. Det handlar såväl om möten med myndigheter och utredningsväsendet, branschorganisationer, som deltagande på evenemang och konferenser (i nuläget flera hundra kundmöten årligen som bidrar till Upphandlingsmyndighetens insikter i målgruppernas behov, vilket

---

<sup>7</sup> Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation, SOU 2023:59 och SOU 2023:19. Upphandlingsmyndighetens remissyttrande beslutades den 31 januari 2024 (UHM 2023-0191).

Ert datum:  
2024-04-23

Datum:  
2025-05-30

Er ref:  
KN2025/00943

Diarienummer:  
UHM-2025-0177

direkt påverkar var Upphandlingsmyndigheten lägger sitt fokus i webbstöd, seminarier, osv). Därmed är Upphandlingsmyndigheten väl positionerad, har kompetens om och är etablerad för att fortsatt bedriva träffsäkra informations- och kunskapshöjande insatser på statsstödsområdet till den offentliga förvaltningen.

Eftersom fokus för den samlade statsstödsfunktionen ligger på möjliggörande vägledning och inte på tillsyn bör uppdraget läggas på Upphandlingsmyndigheten. Här finns dels redan den största personalpoolen för statsstödsfrågor, dels en ändamålsenlig korsbefruktningsfrån andra rättsområden som höjer kvaliteten i vägledningen, inklusive möjligheten att ge träffsäker vägledning utifrån frågeställarnas behov. Upphandlingsmyndigheten har sedan 2018 byggt upp och etablerat vägledningsfunktionen, inklusive spridit information om uppgiften att ge vägledning, till kommuner och regioner i statsstödsfrågor. Det finns för den uppgiften också en tydlig koppling till ett annat av Upphandlingsmyndighetens kärnuppdrag; att ge upphandlingsrelaterat stöd och vägledning till den offentliga marknadens aktörer.

Om regeringen vill höja kunskapen om statsstödsfrågor hos offentliga aktörer bör regeringen utifrån ett kostnadsnyttoanalysperspektiv utöka Upphandlingsmyndighetens uppdrag och låta Upphandlingsmyndigheten bygga vidare på de synergier som redan finns utifrån såväl ett kostnads- som kvalitetsperspektiv. En samlad funktion för statsstödsfrågor borde således ligga hos Upphandlingsmyndigheten. De medarbetare som idag arbetar med statsstödsfrågor på Upphandlingsmyndigheten har kunskap även inom andra rättsområden och verksamhetsgrenar inom Upphandlingsmyndigheten vilket innebär ett mervärde för de externa målgrupperna och även ett effektivt utnyttjande av statliga resurser utifrån ett helhetsperspektiv. Förtroendet för Upphandlingsmyndigheten som vägledande aktör är vidare stort och etablerade kanaler för frågor och svar (Upphandlingsmyndighetens frågeservicefunktion) som underlättar informationsspridning finns. Dessa välkända kanaler skulle med fördel kunna merutnyttjas vid ett bredare uppdrag.

### **Det är kostsamt och tidskrävande att bygga upp en ny verksamhet**

Utifrån ett kostnadsnyttoperspektiv framstår det som mycket angeläget att inte riva upp den vägledningsfunktion som hunnit byggas upp under de snart sju år som statsstödsverksamheten har bedrivits på Upphandlingsmyndigheten. Om den samlade funktionen läggs på en annan myndighet är risken dels stor att upparbetad kompetens hos Upphandlingsmyndigheten inte kan tas tillvara, dels riskerar de kommande åren att handla om intern kunskapsuppbyggnad om statsstödsfrågor hos den nya myndigheten. Det skulle ta fokus från att möta de angelägna behov som statsstödsreglerna innebär för alla svenska stödgivare och stödmottagare samt andra med berättigade intressen kopplade till stödgivningen. Istället bör en samlad myndighetsfunktion för statsstöd, i likhet med vad Statskontoret föreslog, bygga vidare på Upphandlingsmyndighetens befintliga vägledningssuppdrag så att vägledningen på området stärks, blir bredare och kan omfatta fler målgrupper.

Ert datum:  
2024-04-23Datum:  
2025-05-30Er ref:  
KN2025/00943Diarienummer:  
UHM-2025-0177

Upphandlingsmyndigheten vill även poängtera att synergier som skapats mellan Upphandlingsmyndighetens olika uppdrag och här till viss flexibilitet i finansieringsupplägget, som gynnat driften av Upphandlingsmyndigheten, kommer att försvinna om vägledningsuppdraget på statsstödsområdet frånges av Upphandlingsmyndigheten. Ytterst är det skattebetalarna som får betala i form av minskad effektivitet i resursanvändningen, en åtminstone initialt högre kostnad för dessa tjänster om en ny myndighet ska bygga upp dessa och i värsta fall också brister i kvalitet när befintliga synergier mellan Upphandlingsmyndighetens vägledning på statsstöds- och upphandlingsområdet försvinner.

Med hänsyn till de nya regler om de minimis-register som träder ikraft 1 januari 2026 och andra angelägna statsstödsfrågor anser Upphandlingsmyndigheten att det skulle vara riskabelt att bygga upp en helt ny kompetens och ett nytt webbstöd hos Konkurrensverket istället för att utveckla befintlig kompetens och webbstöd hos Upphandlingsmyndigheten. I sammanhanget kan uppmärksammas att flera av de som idag arbetar med statsstödsfrågor hos Upphandlingsmyndigheten gör det på deltid vilket påverkar möjligheten till en verksamhetsövergång enligt lagen om anställningsskydd. Upphandlingsmyndighetens upparbetade kontaktvägar för dialog om statsstödsfrågor skulle också finnas kvar hos Upphandlingsmyndigheten om medarbetarna inte följer med till den nya myndigheten.

### **Vägledning avseende statsstödsfrågor bör inte ligga hos en myndighet som utreder sanktionsavgifter avseende offentlig säljverksamhet och överträdelser av upphandlingsreglerna**

Upphandlingsmyndigheten avstyrker förslaget att Upphandlingsmyndighetens uppdrag flyttas till Konkurrensverket och förordar att regeringen istället går vidare med Statskontorets förslag.

I första hand förordar Upphandlingsmyndigheten att tillsynen avseende lagen om insyn i vissa finansiella förbindelser och rollen som kontaktpunkt mot Europeiska kommissionen enligt förordningen om snedvridande utländska subventioner skiljs från de övriga delarna av den samlade funktionen och fortsätter att hanteras av Konkurrensverket. Vägledning är den huvudsakliga funktionen och vägledningsdelen utgör den verksamhet som har störst potential att öka nyttan och effektiviteten i statsstödsbehandlingen, se Statskontorets förslag. För det fall att regeringen - trots det Upphandlingsmyndigheten för fram i detta yttrande - vill samla även dessa uppgifter hos en och samma myndighet anser Upphandlingsmyndigheten att övervägande skäl talar för att även de uppgifterna ska utföras av Upphandlingsmyndigheten. Detta med tanke på att de kostnads- och kvalitetsmässiga synergier som finns idag annars försvinner samt här till att den enda verkliga tillsynsuppgiften på statsstödsområdet som förekommer avser tillsyn avseende lag (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. (transparenslagen). Då den lagstiftningen har visat sig så tändlös att någon tillsyn i praktiken knappt förekommer, är den verksamheten vare sig så omfattande eller betydelsefull att den motiverar en flytt av övriga delar av

Ert datum:  
2024-04-23

Datum:  
2025-05-30

Er ref:  
KN2025/00943

Diarienummer:  
UHM-2025-0177

den samlade myndighetsfunktionen.<sup>8</sup> Vidare är FSR-förordningen inte en del av EU:s statsstödsregler. Det finns därför få synergier mellan rollen som kontaktpunkt mot kommissionen avseende den förordningen och den föreslagna funktionen för statsstödsfrågor.

### ***Tillsyn enligt transparenslagen***

Upphandlingsmyndigheten instämmer inte i promemorians påstående att Konkurrensverkets tillsyn av transparenslagen enbart handlar om att stödja EU-kommissionens tillsyn av statsstödsreglerna. Konkurrensverkets tillsynsuppdrag syftar till att genom oberoende myndighetsutövning uppfylla Sveriges skyldigheter enligt transparensdirektivet<sup>9</sup> genom att ingripa om ett missförhållande anmäls eller uppmärksammas.<sup>10</sup> Detta tillsynsuppdrag har direkta kopplingar till Konkurrensverkets uppdrag att utöva tillsyn över 3 kap. 27 § konkurrenslagen. Kopplingen förstärks om lagstiftaren går vidare med utökade krav på separat redovisning enligt förslaget från Utredningen om nya konkurrensverktyg för väl fungerande marknader.<sup>11</sup>

### ***Bistånd vid platsundersökning med stöd av FSR-förordningen***

Upphandlingsmyndigheten ser inga synergier mellan en samlad myndighetsfunktion för statsstöd och bistånd vid platsundersökningar med anledning av förordningen om snedvridande utländska subventioner (FSR-förordningen). FSR-förordningen är för det första inte en del av EU:s statsstödsregler. Uppdraget att bistå vid platsundersökningar med anledning av kommissionens utredningar enligt FSR-förordningen, kan med bibehållna synergier ligga kvar hos Konkurrensverket som har motsvarande uppgifter när det gäller tillämpningen av bland annat konkurrenslagen.

### ***Visselblåsarfunktionen***

Promemorian noterar att visselblåsarfunktionen skulle riskera att urholka tilltron till Konkurrensverkets nya vägledande roll och departementet föreslår av den anledningen att den funktionen ligger kvar inom Regeringskansliet.

### ***Andra tillsynsuppdrag som kan försvåra arbetet med statsstödsvägledning***

Det tål att betona att det enligt Upphandlingsmyndigheten är andra tillsynsuppdrag än tillsynen över transparenslagen och visselblåsarrollen, som kan medföra att de aktörer som behöver vägledning och stöd avseende statsstödsfrågor avstår från att efterfråga

---

<sup>8</sup> För ett utförligare resonemang rörande tillsynen avseende transparenslagen se betänkandet Olagligt statsstöd, SOU 2011:69 s. 299 ff.

<sup>9</sup> Europeiska kommissionens direktiv av den 25 juni 1980 om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag samt i vissa företags ekonomiska verksamhet (80/723/EEG. EGT L 195, 29.7.1980, s. 35)

<sup>10</sup> SOU 2003:48, s. 110.

<sup>11</sup> SOU 2025:22, se särskilt s. 371 f.

Ert datum:  
2024-04-23

Datum:  
2025-05-30

Er ref:  
KN2025/00943

Diarienummer:  
UHM-2025-0177

den vägledning som behövs om stödet flyttas. Detta då statsstöd som inte redan reglerats i lag eller förordning i princip alltid hamnar i gränslandet mellan bidrag och upphandlingsplikt (gråzon kring upphandlingsplikt), respektive marknadsmässighet och underprissättning (gråzon kring konkurrenssnedvridande offentlig säljverksamhet). Liknande gränsdragningsfrågor uppkommer kring finansieringen av offentligägda företag. Samma utmaning uppstår även då en svensk lag eller förordning inte föreskriver hur stödgivningen ska genomföras eftersom samma gråzoner aktualiseras. Upphandlingsmyndigheten antar att det är få om ens någon handläggare som inte redan har djupa kunskaper om dessa regelverk, som skulle fråga en myndighet om vägledning om själva frågan kan föranleda beslut om upphandlingsskade-, eller i framtiden, marknadsstörningsavgift med belopp som kan uppgå till 20 miljoner kronor för frågeställarens organisation. Det innebär naturligtvis inte att all stödgivning riskerar att stå i strid med annan lagstiftning, men Upphandlingsmyndigheten anser att dessa frågor sällan är enkla att reda ut.

### ***Statsstöd utgör inte en konkurrensfrämjande uppgift***

Vägledning om lagligt statsstöd blir också vägledning om vad som i princip är en laglig konkurrenssnedvridning. Att snedvrida konkurrensen ligger inte i linje med Konkurrensverkets konkurrensfrämjande uppdrag. Statsstödsvägledning innebär vägledning om stödgivning för att nå andra politiska målsättningar än konkurrensfrämjande varför det finns en målkonflikt avseende de uppgifter som föreslås läggas på Konkurrensverket och Konkurrensverkets befintliga kärnuppdrag.

### ***Målkonflikter i förhållande till upphandlingstillsyn***

Statsstöd befinner sig många gånger i gränslandet mellan bidrag och upphandling. Statsstöd riskerar därför att ses som otillåtna direktupphandlingar vilket innebär en utmaning om den myndighet som ska ge statsstödsvägledning även bedriver tillsyn när det gäller exempelvis otillåtna direktupphandlingar. Konkurrensverket har exempelvis beslutat om upphandlingsskadeavgift för en mellanhand som sysslade med företagsfrämjande på uppdrag av en region.<sup>12</sup> En annan upphandlingsrättslig utmaning rör stöd till egenregiverksamhet där upphandlingsreglerna är långt ifrån klara men där Konkurrensverket bland annat ansett att bolagsordningen för kommunala bolag utgjort offentliga kontrakt. Den konflikten har Upphandlingsmyndigheten bland annat uppmärksammat i sin vägledning om stöd till svaga bostadsmarknader där kombinationen av vägledningsuppdrag på statsstöds- och upphandlingsområdet varit en förutsättning för att kunna ta fram en ändamålsenlig vägledning. En dialog med kommuner, myndigheter och statliga och kommunala bolag underlättas inte av att den myndighet som ska ge vägledning även har mandat att själv som första instans besluta om upphandlingsskadeavgift om myndigheten anser att det rör sig om en otillåten direktupphandling. Det är därmed sannolikt att färre myndigheter, kommuner och regioner efterfrågar

<sup>12</sup> Jämför exempelvis Konkurrensverkets beslut att ansöka om upphandlingsskadeavgift avseende region Halland, dnr 941/2024 och Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 15 april 2025 i mål nr 13361-24.

Ert datum:  
2024-04-23

Datum:  
2025-05-30

Er ref:  
KN2025/00943

Diarienummer:  
UHM-2025-0177

statsstödsvägledning om den bedrivs av Konkurrensverket. Det skulle motverka en stor del av syftet med reformen.

### ***Målkonflikter i förhållande till konkurrenstillsyn***

Statsstödsreglerna gäller även myndighetsintern konkurrensutsatt verksamhet. I 3 kap. 27 § konkurrenslagen finns bestämmelser om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. En statlig utredning har föreslagit skärpningar av detta regelverk med möjlighet för Konkurrensverket att besluta om marknadsstörningsavgift. Sådan verksamhet kan i vissa fall kopplas till både tillåten och otillåten stödgivning. Upphandlingsmyndigheten har svårt att se att Konkurrensverket både kan ge vägledning till exempelvis Samhall, om hur Samhall ska tillämpa statsstödsreglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och samtidigt utöva tillsyn mot eventuella konkurrensbegränsningar till följd av samma stöd inom ramen för bestämmelserna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Liknande regelkonflikter är troliga i förhållande till många av de statligt, kommunalt, eller regionalt ägda företagen som utför olika typer av välfärdstjänster eller som tillhandahåller olika typer av infrastruktur, etc.

### **Det finns en risk att praxis avseende konkurrensbegränsande samarbeten mellan företag leder till felaktiga bedömningar inom statsstödsområdet**

Vägledning om statsstödsfrågor handlar inte enbart om att tillämpa genomförandeförbudet utan om att förstå andra myndigheters verksamheter så att statsstödsreglerna får avsedd effekt. När det gäller statsstöd är det viktigt att vara medveten om att medlemsstaten Sverige och EU-kommissionen är två parter som ansvarar för tillämpningen. Det innebär att det är svenska politiker som avgör inriktningen när det gäller lagligt statsstöd. Inom ramen för konkurrensmyndighetens verksamhet finns en risk att fokus blir på det principförbud mot statsstöd som finns i artikel 108.3 FEUF, snarare än på de 1000-tals sidor text som handlar om alla de olika typer av stöd som är tillåtna och kan gynna företag på ett sätt som är förenligt med EU:s målsättningar. Det är nämligen i de delarna som tillämpningsproblemen främst uppstår. I de delar som statsstödsfrågor har synergier med konkurrensregelverket finns det alltså även stora risker för missförstånd till följd av de skillnader som finns i tillämpningen av regelverken trots snarlika begrepp. Ett av många exempel på utmaningar rör frågan om ekonomisk verksamhet när det gäller sociala tjänster samt vilka typer av åtgärder som påverkar samhandeln på den inre marknaden.

Vägledningen bör rimligen utgå från målgruppernas förutsättningar och skattebetalarnas förväntningar på effektiva kontrollsystem för bidrag och krav på måluppfyllelse minst lika mycket som från de konkurrenshänsyn som ligger till grund för kommissionens exklusiva kompetens när det gäller att godkänna statsstöd.

### **Resurser för en samlad myndighetsstruktur för statsstödsfrågor**

I promemorian förslår Regeringskansliet att funktionen ska få en årlig budget som uppgår till 8,44 miljoner kronor.

Ert datum:  
2024-04-23

Datum:  
2025-05-30

Er ref:  
KN2025/00943

Diarienummer:  
UHM-2025-0177

Statskontoret uppskattade att vägledningsdelarna av funktionen totalt kommer att kräva drygt 8 årsarbetskrafter till en kostnad av drygt 12 miljoner kronor per år. Statskontoret föreslog att regeringen reglerar Upphandlingsmyndighetens ansvar för den samlade funktionen i myndighetens instruktion, och finansierar funktionen genom att permanent höja Upphandlingsmyndighetens förvaltningsanslag med drygt 7 miljoner kronor per år utöver de 5 miljoner kronor per år som myndigheten redan disponerar för uppgiften att vägleda kommuner och regioner i statsstödsfrågor.

Det bedöms finnas klara synergier med att ta fram information om statsstödsfrågor som riktar sig mot samtliga aktörer som tillämpar regelverket. De resurser som Upphandlingsmyndigheten idag lägger på stöd om statsstödsfrågor kommer för övrigt redan idag delvis fler målgrupper till del än kommuner och regioner.

Upphandlingsmyndigheten bedömer att en finansiering om totalt 12 miljoner för ett samlat vägledningssupplett i nuläget är rimlig (såvida det inte ska inkludera tillsyn), men den skulle framgent även det kunna visa sig vara i underkant. En årlig budget på 8,44 miljoner bedöms således som en underfinansiering med alla risker som är förknippat med det.

I detta sammanhang kan uppmärksammas att Upphandlingsmyndigheten vid flera tillfällen har fått signaler om att det behövs mer information om hur de rapporteringsuppgifter som Tillväxtanalys idag svarar för ska kunna fungera för en viss verksamhet. Exempelvis har regionala samordnare behövt skapa egna rutiner för statsstödsrapportering i brist på vägledning om uppgiften. När juridisk kompetens om förutsättningarna för stödgivningen samlas med uppdraget att hantera statsstödsrapporteringen skapas nya förutsättningar för att underlätta alla stödgivande myndigheters, regioners, kommuners och bolags arbete med statsstödsfrågor. Detta förutsätter dock att verksamheten får resurser att göra mer än vad Tillväxtanalys gör idag. Om den samlade myndighetsfunktion inte har resurser att stärka kvaliteten i arbetet med statsstödsrapportering skapas inte de synergier som eftersträvas med den samlade myndighetsfunktionen. Om resurserna krymps eller enbart motsvarar resurserna som används för de arbetsuppgifter som i dag utförs, ges den nya samlade vägledningfunktionen inte förutsättningar att möta behoven och skapa den kostnadseffektivitet inom staten som behövs när det gäller de rättsliga aspekterna på hanteringen av statsstödsfrågor. Besparingspotentialen i att underlätta arbetet för hela myndighetssverige och stödmottagarna är långt större än besparingspotentialen hos de myndigheter som idag var och en gör sitt bästa för att med knappa resurser lösa de uppgifter som läggs på dem.

Då statsstödsvägledning bygger på att de personer som arbetar med frågorna känner till de verksamheter som de ska ge vägledning till krävs dock fler olika kompetenser för ett uppdrag som omfattar all svensk statsstödsbehandling. Ett utvidgat uppdrag bör finansiera minst tio årsarbetskrafter eller möjligen åtta seniora medarbetare för att få till ett effektivt samlat myndighetsstöd som kan svara mot vägledningsbehovet hos kommuner, regioner, statliga myndigheter, stödgivare och samtidigt svara upp mot Regeringskansliets behov av stabsstöd samt sköta hanteringen av de

Ert datum:  
2024-04-23

Datum:  
2025-05-30

Er ref:  
KN2025/00943

Diarienummer:  
UHM-2025-0177

myndighetsuppgifter som följer av Sveriges åtaganden kring rapporteringen av statsstöd. Enbart arbetet med att besvara de gissningsvis ca 30 årligen tillkommande remisserna av statliga utredningar och uppdrag som berör statsstöd skulle rimligen kräva minst en heltidstjänst i sig.<sup>13</sup>

Sammanfattningsvis anser Upphandlingsmyndigheten att promemorians uppskattning av resursbehovet långt ifrån motsvarar det behov som finns hos en samlad myndighetsfunktion. Om förslaget genomförs riskerar det att snarare urholka den befintliga verksamheten hos berörd myndighet. Upphandlingsmyndigheten anser att verksamheten som föreslås bedrivs i den samlade myndighetsfunktionen i vart fall behöver budgeteras med 13 miljoner kronor för att täcka de 12 miljoner kronor som Statskontoret har uppskattat kostnaderna för vägledningsfunktionen till och en ytterligare anställd som kan utföra eventuella tillsynsrelaterade uppgifter.

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker alltså att olika funktioner för rapportering, stöd och vägledning samlas på en myndighet men förordar att denna funktion bör ligga kvar hos Upphandlingsmyndigheten och utökas i enlighet med vad myndigheten anför ovan.

## Beslut

Generaldirektören Anja Clausin har beslutat i detta ärende. Senior juristen Magnus Lindbäck har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjuristen Helene Molander och avdelningschefen Sofia Mårtensson deltagit.

---

Anja Clausin

---

Magnus Lindbäck

---

<sup>13</sup> Statskontoret uppskattade att ca 40 utredningen årligen remitteras som uttryckligen tar upp statsstödsfrågor. Enligt Statskontoret remitteras idag endast ett fåtal av dessa till Upphandlingsmyndigheten eller Konkurrensverket, s. 25 i det remitterade underlaget.