



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

Betänkandet Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap (SOU 2025:68)

KN2025/01289

Utgångspunkter

Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna. Yttrandet avgränsas till sådana aspekter som följer av Konkurrensverkets ansvarsområden. Yttrandet följer i huvudsak den struktur som används i utredningen.

Övergripande synpunkter

Konkurrensverket delar utredningens bedömning att det finns behov av ett samordnat arbete rörande Sveriges beredskap, i syfte att säkerställa en kontinuerlig försörjning av samhällsviktiga varor och tjänster. Konkurrensverket instämmer också i att de kommersiella aktörernas engagemang i försörjningsarbetet är central. Ett funktionellt tillvägagångssätt inom beredskapsområdet och en väl fungerande samverkan mellan offentlig och privat verksamhet är avgörande för hur Sverige som samhälle kan hantera en framtida kris- eller krigssituation. I det arbetet är det viktigt beakta bland annat EU-rätten och nationell lagstiftning som genomför denna, såsom upphandlings- och konkurrenslagstiftningen. Dessa regelverk säkerställer grundläggande spelregler som har till syfte att säkerställa en effektiv användning av offentliga medel, främja sund och öppen konkurrens på marknaden och ge alla företag, oavsett storlek, möjlighet att konkurrera på ett rättvist sätt. Samtidigt finns det undantag i regelverken för specifika situationer där konkurrens inte är möjligt eller lämpligt. Undantagen är utformade för att kunna tillämpas både under normala konkurrensförhållanden och i kristider. En felaktig tillämpning av konkurrens- och upphandlingsregelverken utgör inte endast potentiella regelöverträdelser utan också ett hinder för konkurrensen i EU och kan ha en negativ inverkan på



marknaden och på företagens konkurrenskraft. Det medför också ökade kostnader för det offentliga och för konsumenterna samt ökad risk för korruption.

De senaste årens kriser har visat att det är viktigt att Sverige har ett starkt näringsliv och en god marknadsdynamik för att kunna leverera samhällsviktiga varor och tjänster. Att utnyttja resurserna hos såväl större marknadsdominerande företag, i kraft av deras befintliga kapacitet, som mindre företag, som kan bidra med exempelvis lokal marknadsnärvaro, expertis och innovation, är nyckelfaktorer i beredskapsarbetet.

Sammanfattning av Konkurrensverkets bedömning av vissa förslag

Nedan redogörs översiktligt för Konkurrensverkets bedömning av de förslag i utredningen som yttrandet omfattar. Dessa utvecklas sedan i efterföljande avsnitt.

- Konkurrensverket bedömer att förslaget att offentliga aktörer alltid ska överväga försörjningsberedskapsaspekter i samverkan och avtal med företag om upphandlingens art motiverar detta kan leda till oklarheter och tillämpningssvårigheter om det införs i upphandlingsregelverket. Konkurrensverket avstyrker förslaget i dess nuvarande utformning och förordar att ett sådant eventuellt författningsreglerat styrmedel införs i annan författning.
- Utifrån utredningens beskrivning av systemet gällande försörjningsberedskapsavtal, så kallade F-avtal, kan Konkurrensverket varken tillstyrka eller avstyrka förslaget. Konkurrensverket anser att det finns otydligheter med förslaget som kan medföra utmaningar vid praktisk tillämpning. Konkurrensverket vill även betona att undantag från upphandlingslagstiftningen och artikel 346 i EUF-fördraget ska tolkas restriktivt. Däremot kan det finnas situationer och avtal som inte omfattas av upphandlingslagstiftningen och som kan nyttjas i samband med uppbyggnaden av Sveriges försörjningsberedskap.
- Konkurrensverket anser att det inte framkommer tydligt i utredningen vilka beredskapsavtal som utgör F-avtal och som ska ingå i ett föreslaget register. Konkurrensverket ser att det finns ytterligare behov av att utreda vilka konsekvenser ett sådant register kan få för berörda myndigheter och företagen och hur det förhåller sig till andra rapporteringssystem för insamling av information avseende försörjningsberedskap.
- Konkurrensverket instämmer i att det finns skäl att tillsätta en utredning för att utreda de juridiska förutsättningarna för och innehållet i en eventuell försörjningsberedskapslag som på ett ändamålsenligt, effektivt och rättssäkert sätt kan möjliggöra för offentlig sektor att vidta åtgärder för främjande av försörjningsberedskap vid såväl fredstida kriser, höjd beredskap som krig. Utredningen bör särskilt beakta företagens förmåga och incitament att på frivillig väg bidra och framförallt att ha möjlighet att anpassa sin verksamhet i



samband med framtida krissituation. Det är även viktigt att de juridiska förutsättningarna för företagen är klara på förhand och även innefattar principerna för ersättning till företag.

- Konkurrensverket har inget att invända mot förslaget att beredskapsmyndigheterna stöds av ett kansli för byggnads- och reparationsberedskap som placeras hos Tillväxtverket. För att myndigheternas samverkan med företag ska vara konkurrensneutral anser Konkurrensverket att det behöver utvecklas tydliga riktlinjer för vilka frågor och vilken information som ska hanteras inom ramen för samarbetet.
- Konkurrensverket har inget att invända mot förslaget om att regeringen ger Boverket i uppdrag att utreda förutsättningar för att upprätta ett register för arbetsmaskiner. Konkurrensverket anser att det är viktigt att det utreds om registret ska vara offentligt eller inte och vilka risker det finns med ett eventuellt öppet register ur ett konkurrenshänseende då företagsinformation om maskinparker och geografisk närvaro skulle kunna vara affärshemligheter.
- Konkurrensverket har inget att invända mot förslaget om att samhällsuppdraget för RISE Research Institutes of Sweden (RISE) ska utökas genom att bolaget ska upprätthålla verksamheten inom industriforskning i institutsform, provning och certifiering även under fredstida kriser, höjd beredskap och krig. Detsamma gäller förslaget om att RISE i dessa delar ska stödja näringslivets och offentlig sektors produktionsomställning inför och vid kris, höjd beredskap och krig.

3.6 Allmän hänsyn till försörjningsberedskap

Utredningen lämnar förslaget att offentliga aktörer alltid ska överväga försörjningsberedskapsaspekter i samverkan och avtal med företag om upphandlingens art motiverar detta. Utredningen föreslår därför att upphandlingslagarna ska kompletteras med ett nytt krav på hänsyn till försörjningsberedskap i respektive upphandlingslag.

Konkurrensverket ser positivt på en höjd ambition om att offentliga aktörer ska överväga försörjningsberedskapsaspekter i samverkan och avtal med privata aktörer när upphandlingens art motiverar det. Det är angeläget att dessa aspekter beaktas när det finns förutsättningar att göra det för att säkerställa att de offentliga inköpen i beredskapshänseende blir så träffsäkra och kostnadseffektiva som möjligt. Av ett antal skäl ifrågasätter Konkurrensverket emellertid om det är lämpligt och effektivt att uppställa ett sådant krav i upphandlingsregelverket.

Upphandlingsregelverket utgör en förfarandelagstiftning som föreskriver *hur* tilldelning av offentliga kontrakt och ramavtal får göras. Däremot följer det inte av upphandlingsregelverket *vad* upphandlande myndigheter ska anskaffa – i det avseendet ger upphandlingsregelverket upphandlande organisationer en stor frihet. Konkurrensverket befarar att förslaget kan uppfattas introducera en



reglering även i förhållande till *vad* som ska upphandlas, i vissa avseenden. Det medför i så fall en ändring i systematiken i upphandlingsregelverket som behöver föregås av noggranna överväganden. Konkurrensverket anser att det är en brist att den här frågan inte berörs i utredningen. Statliga myndigheters respektive kommuners och regioners ansvar för beredskapsfrågor regleras även i andra författningar. Det är oklart vad en bestämmelse i upphandlingsregelverket tillför och det bör övervägas om syftet med den föreslagna bestämmelsen går att uppnå genom bestämmelser i annan författning, exempelvis i en ny lag om försörjningsberedskap som utredningen också föreslår ska fortsätta utredas.

Enligt Konkurrensverket finns det en risk för att upphandlande organisationer tolkar skyldigheten i förslaget för extensivt med hänsyn till upphandlingsreglerna. För det fall upphandlande organisationer ställer uttryckliga försörjningsberedskapskrav som går utöver vad som är relevant i förhållande till upphandlingsföremålet kan det vara oförenligt med de grundläggande principerna i upphandlingslagstiftningen. Även om frånvaron av att beakta försörjningsberedskapsaspekter inte ska vara grund för överprövning av en upphandling, vilket Konkurrensverket håller med om, kan det föreslagna beaktandekravet potentiellt ändå leda till överprövningar av upphandlingar beroende på vilka krav som upphandlande myndigheter ställer i konkreta upphandlingar.

Vidare anser Konkurrensverket, likt utredningen, att förslaget kan medföra svårigheter för upphandlande organisationer att avgöra om de lever upp till kravet eller inte. Utredningen pekar exempelvis på att det kan bli svårt för upphandlande organisationer att bedöma ramarna för bestämmelsen i fredstider. Utredningen konstaterar att skyldigheten att beakta ett visst beredskapsbehov inte ska innebära att myndigheten eller enheten tillåts göra avsteg från de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna eller förfarandereglererna i övrigt.

Utredningen för fram att denna typ av tvingande lagstiftning inte är kopplad till sanktioner, något som gör det svårt för en upphandlande organisation att avgöra om de lever upp till kravet eftersom det inte finns någon vägledande rättsutveckling. Konkurrensverket vill i sammanhanget påpeka att upphandlande myndigheters tillämpning av bestämmelsen ändå kan bli föremål för granskning. Konkurrensverkets tillsynsansvar omfattar bland annat att se till att den upphandlingsrättsliga lagstiftningen följs.¹ För att ett krav i upphandlingsregelverket ska lämpa sig för tillsyn behöver emellertid regeln ställa tillräckligt tydliga och konkreta krav på upphandlande organisationer och ge tillsynsmyndigheten en tydlig bedömningsram. Detta är också en förutsättning för att regelns förenlighet med EU:s upphandlingsregler och de grundläggande upphandlingsprinciperna ska kunna bedömas. Konkurrensverket anser att

¹ HFD 2018 ref. 71.



konsekvenserna av ett utökat område för tillsyn måste beaktas redan vid bedömningen av förslaget.

Konkurrensverket konstaterar att det nuvarande upphandlingsregelverket ger ett stort utrymme att beakta försörjningsberedskapsaspekter vid upphandling om anskaffningsföremålet motiverar det. Mot bakgrund av de oklarheter och utrymme för oavsedda tolkningar som förslaget till beaktandeskyldighet ger upphov till, avstyrker Konkurrensverket att en sådan bestämmelse införs i upphandlingsregelverket.

3.7 Ett nytt system för försörjningsberedskapsavtal – så kallade F-avtal – införs

Utredningen föreslår att ett system för försörjningsberedskapsavtal, så kallade F-avtal, införs. Enligt utredningen ska avtalen 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 försvaret inklusive allierade militära styrkors förmåga. Enligt utredningens bedömning behövs ingen ny reglering för förslaget.

Inledningsvis ska framhållas att Konkurrensverket delar utredningens bedömning att upphandlingsregelverket kommer att vara tillämplbart vid huvuddelen av de anskaffningar som rör varor/tjänster och byggentreprenader avseende försörjningsberedskap. Konkurrensverket vill betona att möjligheten att tillämpa undantag i eller ett förfarande utanför upphandlingsregelverket är begränsad och tydligt avgränsad till vissa angivna situationer. Undantag från upphandlingslagstiftningen och artikel 346 i EUF-fördraget ska tolkas restriktivt, då de kan hämma konkurrensen och den inre marknaden, och de får inte leda till sämre konkurrensvillkor för varor som inte regleras i undantagen. Däremot kan det finnas situationer och avtal som inte omfattas av upphandlingslagstiftningen och som kan nyttjas i samband med uppbyggnaden av Sveriges försörjningsberedskap.

Konkurrensverket ser oklarheter i utredningens beskrivning av systemet gällande F-avtal. Det är exempelvis inte tydligt om användandet av F-avtal avgränsas till vissa speciella situationer eller om avtalsformen snarast ska uppfattas som en benämning av avtal kopplat till ett visst system. Det är inte heller tydligt beskrivet om F-avtal är tänkt att utgöra sådana avtal som inte omfattas av ordinarie upphandlingsregler eller som inte omfattas av EU-rätten, eller om det även ska omfatta avtal som upphandlas enligt upphandlingslagarna. Det är därför svårt att bedöma om förslaget uppnår syftet. Konkurrensverket kan mot denna bakgrund varken avstyrka eller tillstyrka förslaget.

3.7.3 Nya uppgifter till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Utredningen föreslår att MSB får i uppdrag att föra ett nationellt register över F-avtal, i stället för decentraliserade register hos varje myndighet, och att



regelbundet ta fram en avtalslägesbild som samordnas med relevanta aktörer inom det civila och militära försvaret. Utredningen föreslår att ett sådant nationellt register över F-avtal endast ska innehålla de uppgifter som är nödvändiga för att främja försörjningsberedskapen. Utredningen föreslår vidare att MSB med stöd av civilområdesansvariga länsstyrelser, sektorsansvariga myndigheter och Försvarsmakten upprättar en prioriteringsordning för försörjningsberedskap och på förfrågan från offentliga och privata aktörer bistår med bedömningar över lämplig prioritering och fördelning av tillgängliga offentliga resurser i händelse av allvarliga försörjningsavbrott samt ges rätt att meddela föreskrifter för verkställigheten av förordningen (1992:390) om förberedelser för leveranser av varor och tjänster.

Konkurrensverket kan potentiellt se fördelarna med ett nationellt register över F-avtal, i stället för decentraliserade register hos varje avtalstecknande myndighet, då det kan ge en helhetsbild över kritiska avtal. Konkurrensverket anser dock att det kan finnas potentiella problem med att utveckla och få en effektiv användning av ett sådant register. Som angetts ovan kan Konkurrensverket konstatera att det i utredningen inte är tydligt vilka beredskapsavtal som utgör F-avtal. Denna osäkerhet kan leda till att registret inte kommer att innehålla samtliga relevanta beredskapsavtal för att syftet med registret ska uppfyllas.

Konkurrensverket ser en risk med att oklarheten kring hur registret ska användas kan leda till ökad administrativ börda för berörda myndigheter. Konkurrensverket anser att om ett nationellt register ska implementeras måste det utredas vidare vilka konsekvenser det kan få för myndigheterna i form av administrativ börda i förhållande till fördelarna, och hur registret ska förhålla sig till andra rapporteringssystem som berör beredskapsområdet som redan finns i dag och som är föremål för andra insatser för att öka försörjningsberedskapen. Konkurrensverket vill även betona att det vid en utveckling av ett eventuellt nationellt register är viktigt att tydliggöra vilka som ska ha tillgång till det och hur det ska säkerställas att informationen hanteras på ett sätt som inte riskerar att bli marknadspåverkande eller på annat sätt kan utnyttjas för icke avsedda ändamål.

3.8.6 Konkurrensbegränsande avtal och missbruk av marknadsdominans är förbjudet

Utredningens utgångspunkt är att etableringen av en ny samverkansform och tillämpningen av F-avtal i fredstid inte får leda till konkurrensbegränsande samarbeten eller resultera i missbruk av dominerande ställning. Utredningen anser också att företag som tecknar F-avtal inte ska få använda det i sin marknadsföring och därigenom få konkurrensfördelar av att vara F-avtalspart. Utredningen slår dock fast att ett nytt system med samverkansformer sannolikt inte i sig kommer att leda till något missbruk, men att systemet skulle kunna leda till ökad marknadsmakt för vissa företag i samband med fredstida kriser, höjd beredskap, krigsfara eller krig.



Konkurrensverket delar utredningens utgångspunkt att systemet med F-avtal inte bör utformas så att avtalen riskerar att påverka konkurrensen negativt eller strida mot konkurrensreglerna. Konkurrensverket vill betona att det därför är viktigt att F-avtal utformas så att det inte uppstår risker för att konkurrensen hämmas, exempelvis genom att konkurrens inte sker på lika villkor mellan företag med F-avtal och konkurrerande företag. Konkurrensverket delar därmed utredningens utgångspunkt att det mot denna bakgrund är av avgörande betydelse att F-avtalen inte får användas i företagets marknadsföring och att det, för att undvika konkurrensbegränsande samarbeten eller att det skapas förutsättningar för att sådana kan uppstå, är viktigt att hanteringen av företagshemligheter eller annan affärsmässigt känslig information, omfattas av sekretess och inte kan spridas på marknaden. Detta bidrar även till att undvika att F-avtal ger skilda förutsättningar för företag att konkurrera även vid normala marknadsförhållanden.

Konkurrensverket vill understryka att en fungerande marknadsdynamik och väl fungerande konkurrens är centralt för att försörjningsberedskapen ska fungera väl. Framför allt är det viktigt att F-avtal inte försvagar marknadsdynamiken och försvårar inträde av mindre och medelstora företag som kan leverera nödvändiga varor och tjänster under kriser eller skapa nya innovativa lösningar. Det är också angeläget att ett system med F-avtal, eller andra försörjningsberedskapsavtal, inte i onödan skapar inlåsningsbarrierar till specifika företag, typiskt sett större företag i kraft av befintliga resurser, som innebär otillbörliga konkurrensfördelar eller riskerar att cementera marknadsförhållandena och begränsa utvecklingen på marknaden.

3.10 Ny samlad lagstiftning om försörjningsberedskap

Utredningen föreslår att regeringen tillsätter en utredning som får i uppgift att utreda de juridiska förutsättningarna för och innehållet i en försörjningsberedskapslag som på ett ändamålsenligt, effektivt och rättssäkert sätt 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.

Konkurrensverket ser att det finns skäl att vidare utreda de juridiska förutsättningarna för och innehållet i en försörjningsberedskapslag. Som lyfts ovan är det viktigt att det fortsatta arbetet med att samordna Sveriges beredskap sker på ett ändamålsenligt sätt. Det är också angeläget att näringslivet får tydliga och långsiktiga förutsättningar att förhålla sig till för att kunna planera sin verksamhet. Utredningen bör särskilt beakta företagets förmåga och incitament att på frivillig väg bidra och framför allt ha möjlighet att anpassa sin verksamhet i samband med framtida krissituation.

Enligt Konkurrensverkets mening bör även systemet för och principerna för ersättning till företag i händelse av åtgärder från det offentliga utredas vidare. Konkurrensverket vill i det sammanhanget även uppmärksamma att Statens pris- och kartellnämnd, en tidigare myndighet vars uppgifter Konkurrensverket



närmast har övertagit, pekas ut i 13 § förfogandeförordningen (1978:558) som en myndighet som Riksvärderingsnämnden i vissa fall ska samråda med vid fastställande av taxor för olika typer av egendom eller tjänster i samband med att Försvarsmakten eller annan myndighet förfogar över egendom i ett krigstillstånd. Konkurrensverket ser gärna att Konkurrensverkets eventuella roll i denna och liknande situationer förtydligas i det fortsatta arbetet.

4.3.1. Boverket, Tillväxtverket och SGU ansvarar för att skapa förutsättningar för byggnads- och reparationsberedskap och inrättande av ett kansli för byggnads- och reparationsberedskap

Utredningen föreslår att beredskapsmyndigheterna inom beredskapssektorn för industri, bygg och handel ges, inom respektive ansvarsområde, ett sektorsansvar och ett geografiskt övergripande ansvar för att skapa förutsättningar för berörda aktörer att upprätthålla en byggnads- och reparationsberedskap i hela landet. Utredningen föreslår att beredskapsmyndigheterna stöds av ett kansli för byggnads- och reparationsberedskap som kommer att placeras hos Tillväxtverket.

Konkurrensverket har inga invändningar mot utredningens förslag. Konkurrensverket kan konstatera att regeringen har beslutat att införa en ny beredskapssektor för industri, byggande och handel i vilken Tillväxtverket utses till sektorsansvarig myndighet och Boverket och SGU till beredskapsmyndigheter.²

Konkurrensverket anser, i likhet med utredningen att myndigheternas samverkan med företag ska vara konkurrensneutral. Konkurrensverket anser därför att det behöver utvecklas tydliga riktlinjer för vilka frågor och vilken information som ska hanteras inom ramen för samarbetet.

4.3.4. Ett maskinregister upprättas

Utredningen föreslår att regeringen ger Boverket i uppdrag att utreda förutsättningar för att upprätta ett register för arbetsmaskiner i syfte att upprätthålla en byggnads- och reparationsberedskap samt föreslå hur en utvidgad registreringsplikt i så fall kan utformas och finansieras.

Konkurrensverket har inget att invända mot utredningens förslag. Konkurrensverket anser att det är viktigt att det utreds om registret ska vara offentligt eller inte och vilka risker det finns med ett eventuellt öppet register ur ett konkurrens-hänseende. Konkurrensverket ser en risk i att ett öppet register skulle kunna leda till en spridning av affärskänslig information, som företag kan agera på, vilket riskerar att leda till en negativ påverkan på konkurrensen.

² Regeringen, *Nya beredskapssektorer ska stärka Sveriges civila försvar*, 26 juni 2025.



6.1 RISE ges ett utökat samhällsuppdrag att bibehålla förmåga under kris, höjd beredskap och krig

Utredningen föreslår att RISE:s 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 stödja näringslivets och offentlig sektors produktionsomställning inför och vid kris, höjd beredskap och krig.

Konkurrensverket anser i likhet med vad som framförs i utredningen att RISE:s verksamhet i dag sker i viss konkurrens med privata aktörer på olika marknader. Ett utökat uppdrag riskerar att medföra ytterligare konfliktytor mellan RISE och privata företag och konsekvensbeskrivningen uttrycker oro för att mindre företag kan få svårare att konkurrera med RISE till följd av förslaget om det utökade uppdraget.

Även för det fall RISE tillhandahåller tjänster som omfattas av ett allmänt ekonomiskt intresse enligt artikel 106 i EUF-fördraget vill Konkurrensverket framhålla vikten av att företaget så långt som möjligt inte vidtar eller bibehåller åtgärder som strider mot konkurrensreglerna eller i övrigt påverkar konkurrensen negativt.

Konkurrensverket noterar även att utredningen anger att RISE ska erbjuda sina tjänster på marknadsmässiga villkor och enligt transparenta och icke-diskriminerande principer samt att RISE också ska tillämpa förfaranden som säkerställer att konkurrensen inte hämmas eller snedvrids. De åtgärder som RISE vidtar för att undvika att konkurrensen hämmas eller snedvrids kan med fördel dokumenteras i en konkurrensneutralitetspolicy och bör gälla såväl i kristider som under normala förhållanden.

Mot bakgrund av ovanstående har Konkurrensverket heller inga invändningar mot förslaget att RISE:s utökade uppdrag skrivs in i företagets ägaranvisning (förslag 6.1.3) eftersom det medverkar till att tydliggöra ramarna för företagets verksamhet i förhållande till privata aktörer på olika marknader.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit rådet Carl-Henrik Segenstedt Bergh.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och yttrandet saknar därför namnunderskrift.

Marie Östman