

Ärendenummer
TRV 2026/5196
Motpartens ärendenummer
Fi2025/02153

Dokumentdatum
2026-03-26

Konfidentialitetsnivå
1 Ej känslig

Mottagare
Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia till
sofie.furberg@regeringskansliet.se
GD-sekreterarna
Ärendeberedning GDv
Webb- och Projektstöd

Svar på remiss gällande bokstavsutredningen Tredjeldsleverantörers tillträde till upphandlingsförfaranden (Ds 2025:29)

Inledning

EU-domstolens klargöranden genom Kolin- och Qingdao-domarna medger förbättrade möjligheter för upphandlande organisationer att bl.a. motverka risker i förhållande till antagonistiska aktörer och osunda försörjningsberoenden. Detta är välkommet särskilt med hänsyn till rådande omvärldsläge. Det är viktigt att säkerställa att de svenska upphandlingslagarna korrekt införlivar bakomliggande EU-rätt utifrån dessa förutsättningar.

Sammanfattning

Trafikverket tillstyrker förslaget att införa bestämmelser i LOU, LUF, LUK och LUFSS som anger att lagarna inte gäller i förhållande till tredjeldsleverantörer från länder utan handelsavtal med EU. Trafikverket tillstyrker även förslaget att regler om partsinsyn, kommunikering och muntligt uppgiftslämnande som finns i de svenska upphandlingslagarna även ska gälla när tredjeldsleverantörer inte omfattas av lagarnas tillämpningsområde i övrigt.

Trafikverket anser emellertid att det också är nödvändigt att införa bestämmelser som anger att LOU, LUK och LUFSS inte gäller i förhållande till underleverantörer, varor, tjänster och byggtreprenader från tredjeland som inte ingått handelsavtal med EU. Motsvarande bestämmelser behöver även införas i LUF, men beträffande varor behöver sådana bestämmelser utformas med hänsyn till bestämmelserna i 18 kap LUF.

Ärendenummer
TRV 2026/5196
Motpartens ärendenummer
Fi2025/02153

Dokumentdatum
2026-03-26

Trafikverket anser att utredningen är för snäv

Då utredningen haft i uppdrag att ta särskild hänsyn till säkerhets- och handelspolitiska perspektiv utgår även Trafikverkets remissvar från sådana hänsyn. Trafikverket ser en risk i att antagonistiska aktörer genom tillgång till upphandlingsförfaranden kan få tillgång till upphandlingar som rör kritisk infrastruktur eller försörjningsberedskap. Trafikverket har bland annat använt sin egen hotbildsanalys¹ samt rapport med analys av sektorshotbild för transportsektorn² som Trafikverket utarbetat i egenskap av sektorsansvarig beredskapsmyndighet för den svenska transportsektorn, som utgångspunkt för detta yttrande.

Trafikverket anser att den avgörande fråga som utredningen borde tagit ställning till är i vilken utsträckning EU faktiskt beslutat att inskränka möjligheten att begränsa tillträdet till upphandlingsförfaranden för aktörer, varor, tjänster och byggtreprenader från tredjeland genom att anta rättsakter som beviljar tillträde till upphandlingsförfaranden. Detta utifrån handels- och säkerhetspolitiska hänsyn samt vad EU-domstolen i Kolin- och Qingdao-domarna uttalat om EU:s exklusiva kompetens på handelsområdet. Den frågan är också avgörande för t.ex. Trafikverkets utrymme att fatta och tillämpa strategiska beslut kopplat till försörjningstrygghet, leverantörsberoenden och exponering av verksamhet i samband med anskaffningar och hantering av leverantörsberoenden.

Om lagändringar i anledning av Kolin- och Qingdao-domarna begränsas till vad utredningen föreslår kommer Sverige även fortsättningsvis ha implementerat upphandlingsdirektiven felaktigt. Svenska nationella bestämmelser skulle även fortsättningsvis, i strid med bakomliggande EU-rätt, föreskriva omotiverade begränsningar i att motverka att antagonistiska aktörer ges tillgång till skyddsvärda intressen, osunda beroenden av vissa leverantörer och att medverka till effektivt genomförande av svensk och europeisk handelspolitik.

Regler behöver införas som begränsar upphandlingslagarnas tillämplighet på underleverantörer från tredjeland

Regler behöver införas som begränsar underleverantörers tillgång till upphandlingsförfaranden. Trafikverket anser att utredningen inte redogjort

¹ TRV 2024/7488 Hotbildsanalys Trafikverket 2024, version 1.0
(<https://sokidiariet.trafikverket.local/Fileview.aspx?DIARYREF=2&FILEREFF=18097931>).

² Trafikverkets rapport Öppen antagonistisk hotbild mot transportsektorn, version november 2025,
(https://www.trafikverket.se/contentassets/5d25e0a2be44449b826a8269d8a7ec3c/oppen-antagonistisk-hotbild-mot-transportsektorn-november-2025-trv_2024_25605_esignerad.pdf).

Ärendenummer
TRV 2026/5196
Motpartens ärendenummer
Fi2025/02153

Dokumentdatum
2026-03-26

för nödvändiga och relevanta överväganden för att avfärda möjligheten och behovet att göra lämnade lagförslag tillämpliga på underleverantörer.

Det är av stor betydelse utifrån säkerhetspolitiska hänsyn att utröna vilka möjligheter Sverige har att värna sig mot att representanter för antagonister i egenskap av underleverantörer får tillgång till och inflytande över exempelvis grundläggande svensk infrastruktur.³ Det är enligt Trafikverket ofta så aktörer kan utföra antagonistiska aktiviteter mot Sverige i den s.k. gråzonen.⁴ En konsekvens av att begränsa tillträdet till upphandlingsförfaranden för vissa leverantörer men inte göra motsvarande för underleverantörer är att aktörer med enkelhet kan kringgå syftet med bestämmelserna. Det innebär sålunda att en aktör kan få tillgång till upphandlingsförfaranden som underleverantör även om denne inte skulle ha fått tillträde till upphandlingen i egenskap av leverantör. Detta begränsar upphandlande organisationer i arbetet med att motverka risker kopplade till nationell säkerhet, vilket det särskilt ingått i utredningens uppdrag att ta hänsyn till.⁵

EU-domstolen har genom Kolin- och Qingdao-domarna klargjort att medlemsstater inte får anta rättsakter som ger ekonomiska aktörer från tredjeland tillträde till upphandlingsförfaranden eftersom det har en påverkan på handeln med tredjeland och handelspolitiken utgör en exklusiv kompetens för EU. En rimlig slutsats av detta är att det inte är tillåtet med några nationella rättsakter som ger aktörer från tredjeland tillträde till upphandlingsförfaranden. Detta resonemang gör sig gällande oavsett om en aktör agerar som leverantör eller tillhandahåller varor, tjänster eller byggtreprenader i egenskap av underleverantör i ett upphandlat kontrakt. Det följer därmed av Kolin och Qingdao-domarna att den avgörande frågan för en rättsakts tillåtlighet är om rättsakten som medför rätt till tillträde till upphandlingsförfaranden påverkar handeln med varor och tjänster mellan tredjeland och EU.⁶

Eftersom medlemsstater enligt domarna inte får anta rättsakter som beviljar tillträde till upphandlingsförfaranden saknar det enligt Trafikverket i princip betydelse att dessa domar inte innehåller några direkta uttalanden om möjligheten att i upphandlingsförfaranden diskriminera underleverantörer eller anbud som förlitar sig på aktör från tredjelands kapacitet. Detsamma

³ Vilket också anges i utredningsuppdraget, se bilaga till utredningen, s. 177.

⁴Se , Trafikverkets rapport Öppen antagonistisk hotbild mot transportsektorn, version november 2025, (https://www.trafikverket.se/contentassets/5d25e0a2be44449b826a8269d8a7ec3c/oppen-antagonistisk-hotbild-mot-transportsektorn-november-2025-trv_2024_25605_esignerad.pdf), s. 10.

⁵ Se bilaga till utredningen, s. 177.

⁶ Se Kolin- och Qingdao-domarna p. 56-58 respektive 60-62.

Ärendenummer
TRV 2026/5196
Motpartens ärendenummer
Fi2025/02153

Dokumentdatum
2026-03-26

gäller också för resonemang om att underleverantörer inte har någon självständig rättslig ställning enligt bestämmelser i upphandlingsdirektiven.

Enligt upphandlingslagarna gäller en vidsträckt rätt att använda underleverantörer. En avsaknad av begränsning i förhållande till underleverantörer från tredjeland innebär därför att aktörer från tredjeland ges en omfattande möjlighet att indirekt få tillträde till upphandlingsförfaranden genom att agera underleverantör. EU har inte antagit någon rättsakt som anger att underleverantörer från tredjeland har rätt till viss behandling vid upphandlingsförfaranden. Svenska upphandlingslagar som medger obegränsad rätt att använda tredjelandaktörer som underleverantörer står därför i strid med EU-rätten. Svenska upphandlingslagar ska inte ha en utformning som står i strid med bakomliggande EU-rätt och medför att aktörer med enkelhet kan kringgå EU:s handelspolitik endast genom att formellt agera underleverantör istället för leverantör.

Eftersom de svenska upphandlingslagarna inte särskiljer mellan anbud som omfattar underleverantörer från EU respektive tredjeland har Sverige införlivat upphandlingsdirektiven på ett felaktigt sätt beträffande upphandlingslagarnas tillämplighet i förhållande till underleverantörer från tredjeland på samma sätt som utredningen konstaterat att ett felaktigt införlivande skett i förhållande till tredjelandslieferantörer. Motsvarande behov av lagändringar gäller därför för underleverantörer som för leverantörer.

Regler behöver införas som begränsar upphandlingslagarnas tillämplighet i förhållande till byggentreprenader, tjänster och varor från tredjeland

Trafikverket anser att utredningen har gjort en felaktig bedömning avseende behovet och möjligheten att införa bestämmelser om huruvida lagarna gäller i förhållande till anbud som omfattar varor, tjänster och/eller byggentreprenader från tredjeland.

Eftersom de svenska upphandlingslagarna inte skiljer mellan anbud som omfattar varor, tjänster och byggentreprenader från unionen respektive tredjeland har Sverige införlivat upphandlingsdirektiven på ett felaktigt sätt beträffande upphandlingslagarnas tillämplighet på varor, tjänster och byggentreprenader från tredjeland på samma sätt som utredningen konstaterat att ett felaktigt införlivande skett i förhållande till

Ärendenummer
TRV 2026/5196
Motpartens ärendenummer
Fi2025/02153

Dokumentdatum
2026-03-26

tredjelandslieferantörer. Motsvarande behov av lagändringar gäller därför för byggentreprenader, varor och tjänster som för leverantörer.

Beträffande rätten till viss behandling för varor, tjänster och byggentreprenader från tredjeland gäller motsvarande regler som för leverantörer enligt artiklarna 25 och 43 i LOU- och LUF-direktiven. Eftersom tillträdet för sådana upphandlingsförfaranden är ägnat att direkt och omedelbart påverka utbytet av varor och tjänster mellan detta tredjeland och unionen gäller också att medlemsstater inte får anta rättsakter med allmän giltighet som strider mot eller går utöver de bestämmelserna.⁷ Det saknar härvid betydelse om artiklarna 25 respektive 43 i direktiven i sig utgör självständig grund för diskriminering av vissa aktörer, varor, tjänster eller byggentreprenader.

Den relevanta fråga som behöver ställas är om EU antagit någon rättsakt som medför rättigheter som kan åberopas av aktörer från tredjeland eller i förhållande till underleverantörer, varor, tjänster och byggentreprenader från tredjeland och som gör att de är berättigade till viss behandling. Detta har, utöver i fråga om ekonomiska aktörer, varor, tjänster och byggentreprenader från tredjeländer med handelsavtal, endast skett genom artiklarna 85 och 86 i LUF-direktivet och då endast beträffande varor från tredjeland.

På motsvarande sätt som i förhållande till underleverantörer innebär avsaknad av bestämmelser som undantar varor, tjänster och byggentreprenader från tredjeland att aktörer från antagonistiska stater ges tillträde till upphandlingar. Det är idag vanligt att t.ex. konsulttjänster utförs i tredjeland utan handelsavtal samt av aktör från sådant land och att kontrakt fullgörs med hjälp av kritiska material och/eller teknik från antagonistiska stater. Detta medför risk för att aktörer från antagonistiska stater får tillgång till säkerhetskänslig verksamhet och/eller uppgifter. Det kan även innebära att upphandlande organisationer blir beroende av t.ex. material och teknik från tredjeländer som inte nödvändigtvis delar svenska intressen. Denna risk kvarstår oförändrad med utredningens förslag.

Även om det i specifika upphandlingar kan vara möjligt att genom kravställning minska eller ta bort risken för att aktörer från antagonistiska stater kan delta i upphandlingen behöver det framgå av upphandlingslagarna att varor, tjänster och byggentreprenader från tredjeland utan handelsavtal är generellt undantagna från lagarnas tillämpningsområde. Utöver att

⁷ Se Kolin och Qingdao-domarna punkterna 56-58 respektive 60-62.

Ärendenummer
TRV 2026/5196
Motpartens ärendenummer
Fi2025/02153

Dokumentdatum
2026-03-26

införandet av ett sådant undantag är nödvändigt för korrekt införlivande av upphandlingsdirektiven hade det också avsevärt förenklat upphandlande organisationers arbete med att säkerställa t.ex. försörjningsberedskap och säkerhetsskydd. Med nuvarande reglering finns en risk att upphandlande organisationer efter domstolsprövning behöver finna sig i att anskaffa material, teknik eller tjänster för t.ex. samhällsviktig och säkerhetskänslig infrastruktur från antagonistiska stater på grund av att upphandlingslagarna utformats i strid med de EU-direktiv de varit avsedda att införliva. Detta begränsar upphandlande organisationer i arbetet med att motverka risker kopplade till nationell säkerhet, vilket det särskilt ingått i utredningens uppdrag att ta hänsyn till.⁸

Utöver att utredningen borde ha föreslagit bestämmelser innebärande att upphandlingslagarnas bestämmelser inte är tillämpliga på varor, tjänster och byggtreprenader från vissa länder borde utredningen också ha tagit ställning till hur ursprunget för sådana varor, tjänster och byggtreprenader bestäms. Utredningen saknar helt sådana överväganden.

Vad gäller frågan om möjligheten att diskriminera varor som redan befinner sig i fri omsättning inom unionen ser Trafikverket inte någon anledning att ifrågasätta utredningens bedömning i denna del. Utredningens bedömning utgör dock inte hinder mot att införa bestämmelser avseende varor som förutsätter import till EU. Även denna fråga förtjänar dock att belysas närmare i samband med att ett förslag om undantagsbestämmelse avseende varor, tjänster och byggtreprenader läggs fram.

Fråga om hur leverantörers ursprung bestäms

Trafikverket delar utredningens bedömning om att ingen reglering bör införas om hur en leverantörs ursprung bestäms. Trafikverket invänder dock mot utredningens uttalanden om att ledning för bedömningen kan hämtas i IPI-förordningen.

Utredningen motiverar inte sin bedömning närmare än att IPI-förordningens tillämpningsområde också omfattar tredjelandsleverantörers deltagande i upphandlingsförfaranden. IPI-förordningen syftar dock till att EU ska kunna genomföra vissa handelspolitiska begränsningar i tillträdet till upphandlingsförfaranden för vissa aktörer. Det är inte detsamma som att fastställa vilka leverantörer som i allmänhet kan åberopa rättigheter enligt bestämmelser grundade på de upphandlingsrättsliga direktiven. Det måste

⁸ Se bilaga till utredningen, s. 177.

Ärendenummer
TRV 2026/5196
Motpartens ärendenummer
Fi2025/02153

Dokumentdatum
2026-03-26

istället bedömas utifrån de rättsakter som EU antagit som beviljar tillträde till upphandlingsförfaranden såsom artiklarna 25 och 43 i LOU respektive LUF-fördragen. Frågan om vilka aktörer som upphandlingslagarna ska vara tillämpliga på (med tillämpning av de nya bestämmelser som utredningen föreslår) måste därför avgöras genom tolkning av upphandlingsdirektiven och de handelsavtal som hänvisas till i direktiven. Möjligtvis skulle ledning kunna sökas i IPI-förordningen men det kan inte utan vidare antas. Ett sådant påstående utan vidare motivering utgör inte något egentligt stöd för upphandlande organisationer. Det hade behövts mer ingående och fördjupade resonemang i utredningen om hur leverantörs ursprung kan bestämmas och var ledning för bedömningen kan hämtas.

Synpunkter i övrigt

Trafikverket anser att den metod för införandet av bestämmelser i upphandlingslagarna som utredningen förordar, dvs. generella undantagsbestämmelser, är bra vad beträffar leverantörer. Trafikverket har inte nu tagit ställning till hur bestämmelser rörande underleverantörer, varor, tjänster och byggtreprenader ska utformas mer exakt.

Trafikverket beklagar att utredningen i sin internationella utblick, kapitel 7, inte tycks ha beaktat hur andra länder införlivat direktiven i förhållande till underleverantörer, byggtreprenader, tjänster och varor från tredjeland. Det hade varit önskvärt om det hade gjorts.

Beslut och samråd

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Roberto Maiorana efter föredragning av verksjuristerna Åke Larsson och Katarina Lindqvist, central funktion Juridik och Planprovning.

Trafikverkets remissvar har även föredragits för Daniel Ljunglund, chef för central funktion Inköp och Logistik, och Jennie Magnusson, chef för central funktion Juridik och Planprovning. Samråd har skett med Erik Reuterhäll, och Camilla Ahston, central funktion Inköp och Logistik samt Jens Johanson, central funktion Säkerhet. I den slutliga handläggningen har även Anna Nylén, Verksgemensam styrning deltagit.

Roberto Maiorana
Generaldirektör

Ärendenummer
TRV 2026/5196
Motpartens ärendenummer
Fi2025/02153

Dokumentdatum
2026-03-26

Åke Larsson
Verksjurist

Katarina Lindqvist
Verksjurist

ake.k.larsson@trafikverket.se

Direkt: +46 (0)10 123 24 49
Mobil: +46 (0)72 085 15 93

katarina.lindqvist@trafikverket.se

+46 (0)10 123 55 80
+46 (0)72 085 15 76

Trafikverket

Adress: 781 89 Borlänge
Besöksadress: Röda vägen 1
Telefon: 0771-921 921
trafikverket.se

Dokumentegenskaper, Ärendenummer TRV 2026/5196, Motpartens ärendenummer Fi2025/02153, Dokumentdatum 2026-03-26, Dokumenttyp UPPLADDAT DOKUMENT. Konfidentialitetsnivå.1 Ej känslig

Ovanstående textfält är endast avsett att läsas digitalt och får ej tas bort. Det innehåller uppgifter från sidhuvudet och gör att dokumentets egenskaper blir tillgängliga enligt Lag (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service.