

Ert datum:
2025-12-17

Datum:
2026-01-29

Er ref:
LI2025/02146

Diarienummer:
UHM-2025-0445

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
Enheten för transportinfrastruktur och planering
li.remissvar@regeringskansliet.se, li.transport.remissvar@regeringskansliet.se

Effektivare organisering och genomförande av statlig väg och järnväg (SOU 2025:120)

Sammanfattning

Upphandlingsmyndigheten välkomnar alla åtgärder som underlättar sunda offentliga affärer och anser att de remitterade förslagen skulle kunna bidra till målen för de offentliga affärerna givet att den nya verksamheten ges rätt förutsättningar. Upphandlingsmyndigheten delar bedömningen att transportinfrastruktur är angelägen för en fungerande försörjningsberedskap. Upphandlingsmyndigheten anser dock att de upphandlings- och statsstödsrättsliga aspekterna på att ett statligt bolag bedriver delar av Trafikverkets beställarverksamhet inte är tillräckligt belysta. Det finns anledning att komplettera utredningen när det gäller förutsättningarna för att samarbeta inom ramen för tillämpliga undantag från upphandlingsplikt och att utveckla de krav som statsstödsreglerna i så fall ställer på verksamheten.

Inledning

Upphandlingsmyndigheten yttrar sig utifrån uppdraget att utveckla och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter samt att stödja de leverantörer som deltar i sådan upphandling. Upphandlingsmyndigheten yttrar sig även utifrån uppdraget att ge vägledning till kommuner och regioner om statsstödsfrågor. Upphandlingsmyndigheten väljer att i detta svar fokusera på de legala förutsättningarna för bildandet av ett statligt bolag med ett samhällsuppdrag att hantera utpekade infrastrukturprojekt.

Ert datum:
2025-12-17

Datum:
2026-01-29

Er ref:
LI2025/02146

Diarienummer:
UHM-2025-0445

Synpunkter på det remitterade betänkandet

Avsnitt 5.4.1 – rättsliga frågor om upphandling

Avsnittet sammanfattas med att en upphandlingssituation uppstår oavsett om staten eller ett av staten ägt bolag ska bygga en väg eller järnväg och oavsett vilka upphandlingsbestämmelser som då blir tillämpliga. Upphandlingsmyndigheten noterar att förutsättningarna för att klassificera ett bolag som ett offentligt styrt organ hade kunnat utvecklas ytterligare.

Härutöver noteras att upphandlingsplikt även kan aktualiseras mellan olika upphandlande myndigheter och enheter. Beroende på de närmare förutsättningarna för bolagets samarbete med staten och då närmast Trafikverket kan upphandlingsplikt alltså även aktualiseras i relationerna mellan staten och det statliga bolaget. Upphandlingsmyndigheten efterfrågar en fördjupad analys i dessa delar innan förslaget genomförs.

Upphandlingsmyndigheten efterfrågar även en särskild analys av vad privat medfinansiering inom ramen för OPS-samarbeten innebär för upphandlingsplikt relaterad till en dylik verksamhet.

Avsnitt 5.4.5 – rättsliga frågor om statsstöd

Upphandlingsmyndigheten har inga synpunkter på redogörelsen om de statsstödsrättsliga förutsättningarna i avsnittet, men konstaterar att utmaningarna med att ha ett statligt bolag som utför uppgifter i enlighet med förslaget i praktiken är större än vad utredningen ger uttryck för.

Infrastruktur som är tillgänglig för alla och som tillhandahålls utan kostnad betraktas normalt som sådan icke-ekonomisk verksamhet som inte omfattas av statsstödsreglerna. Det är dock inte säkert att all verksamhet som det aktuella bolaget skulle bedriva skulle betraktas som sådan verksamhet. Exploateringsverksamhet är mångfacetterad och Upphandlingsmyndigheten uppfattar inte att det remitterade förslaget innehåller några tydliga avgränsningar när det gäller verksamheten. Det finns alltså risk att kärnuppdragets finansiering kan påverka marknaden. Det gäller i synnerhet olika former av OPS-samverkan som i många avseenden bygger på att bolaget tar sådana hänsyn som ett privat företag skulle ha tagit i sina investeringsbeslut. I sådana fall är det nödvändigt med särredovisning av verksamheterna. Det krävs också regler för och uppföljning av finansieringen av den icke-ekonomiska verksamheten som säkerställer att eventuell konkurrensutsatt verksamhet inte korssubventionernas. Det kommer även att krävas kontrollsystem och regler som styr bolagets verksamhet. Det finns enligt Upphandlingsmyndigheten anledning att jämföra ett dylikt bolags roll med den reglering som EU-kommissionen har krävt när det gäller Samhalls verksamhet. Samhalls verksamhet styrs numera genom en förordning som har utformats enligt villkoren i statsstödsreglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Samhall bedriver dock sin verksamhet i egen regi. En annan statlig konkurrensutsatt verksamhet i bolagsform där styrningen utformats med beaktande av statsstödsreglerna är Statens Bostadsomvandling AB

Ert datum:
2025-12-17

Datum:
2026-01-29

Er ref:
LI2025/02146

Diarienummer:
UHM-2025-0445

(SBO). SBO har ett samhällsuppdrag genom sin ägaranvisning. SBO bedriver, i likhet med det aktuella föreslagna bolaget, en form av beställarverksamhet kopplad till finansiering och samarbete med kommuner och kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolag. Det finns alltså viktiga likheter med den föreslagna verksamheten men även stora skillnader då SBO:s verksamhet är mycket småskalig. Statsstödsreglerna är alltså enligt Upphandlingsmyndighetens mening inget hinder för det upplägg som föreslås, men statsstödsreglerna innebär att det kommer att ställas många krav på den nya verksamheten som bör beaktas innan förslaget genomförs. Även formerna för styrningen av bolagets samhällsuppdrag och de krav som statsstödsreglerna innebär för ett sådant uppdrag bör därför utredas vidare.

Upphandlingsmyndigheten konstaterar även att bolaget ska drivas affärsmässigt med avkastningskrav men att dess verksamhet ska vara anslagsfinansierad och att eventuella vinster ska återinvesteras. Då Upphandlingsmyndigheten ser en risk att det kan uppstå motsättningar mellan dessa förhållanden bör det tydliggöras vad som avses med affärsmässighet och hur det förhåller sig till statsstödsreglerna och ett konkurrensneutralt förhållningssätt till andra beställare och utförare.

Avsnitt 6.2.1

Upphandlingsmyndigheten delar utredningens bedömning att det inte är ändamålsenligt att bilda ett bolag som enbart genomför infrastrukturprojekt genom offentlig privat samverkan (OPS). Den föreslagna lösningen eller en bibehållen verksamhet inom ramen för Trafikverket förefaller då mer ändamålsenliga för att säkerställa att det alltid finns förutsättningar att välja det strategiskt riktiga alternativet. Alternativ och redundans är särskilt viktigt för att säkerställa resiliens i infrastrukturprojekten.

Avsnitt 6.3 – ett investeringsobjekt i bolagsform

Utredningen förordar bolagsformen och det kan finnas effektivitetsvinster med att bedriva verksamhet i bolag. Dock är det inte givet att samma effektivitetsvinster går att uppnå inom ramen för ett anslagsfinansierat bolag som styrs och finansieras med beaktande av statsstöds- och upphandlingsreglerna. Det finns alltså anledning att åter överväga förutsättningarna för att driva verksamheten i bolagsform när de rättsliga förutsättningarna för verksamheten i övrigt har klarlagts ytterligare.

Generaldirektören Anja Clausin har beslutat i detta ärende. Juristen Magnus Lindbäck har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också juristen Sophia Anderberg och chefsjuristen Helene Molander deltagit.

Anja Clausin

Magnus Lindbäck