

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se

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

LI2025/02146

Sammanfattning

Konkurrensverket tar inte ställning till frågan om organisationsform för genomförandet av vissa infrastrukturobjekt. Däremot framför Konkurrensverket några upphandlingsrättsliga aspekter och konsekvenser för allmänhetens insyn, offentlighetsprincipen samt tillsynen som uppstår vid en bolagisering av verksamheten.

1. Samma bestämmelser för upphandling kommer att vara tillämpliga oavsett om det är en statlig myndighet eller ett statligt bolag som genomför dem. Trafikverket har samma möjligheter som ett framtida statligt ägt bolag att till exempel genomföra marknadsanalys och dialog med leverantörer inför upphandlingen, välja den för upphandlingen bäst lämpade utvärderingsmodellen och förkasta orimligt låga anbud.
2. Konkurrensverket instämmer inte i utredningens slutsats att allmänhetens insyn inte förväntas förändras genom förslagen om en bolagisering av genomförandet av statlig väg och järnväg. Eftersom statligt ägda bolag inte omfattas av offentlighetsprincipen kommer allmänhetens insyn i dessa infrastrukturprojekt att minska genom bolagiseringen av verksamheten. För möjligheten till granskning och tillsyn är tips från allmänheten, leverantörer och andra aktörer ett viktigt underlag och bidrar till att säkerställa att regelverken följs. Tips från allmänheten är också en källa till indikationer på korruption och andra oegentligheter.

Konkurrensverket tar inte heller ställning i frågan om var en funktion för genomförande av infrastrukturprojekt genom OPS bör placeras. Däremot redogör Konkurrensverket för några aspekter avseende konkurrens och upphandling som bör beaktas vid genomförande av infrastrukturprojekt i form av OPS.



1. Konkurrensverket konstaterar att vissa OPS-modeller i praktiken innebär att entreprenören får ett monopol under kontraktstiden, vilket kan hindra utbyggnad av konkurrerande transportinfrastruktur, eller begränsa användningen av infrastrukturen under avtalets längd. Detta är viktigt att beakta vid såväl urval av objekt lämpliga för OPS som vid utformningen av OPS-upplägget i det enskilda fallet.
2. Konkurrensverket instämmer i utredningens påtalande om vikten av en fungerande konkurrens i upphandlingen av ett OPS-upplägg, särskilt som dessa kontrakt ofta löper under lång tid och de risker som finns avseende monopolsituationer och suboptimering.
3. I betänkandet anges att ett OPS-upplägg också kan underlätta omförhandlingar för staten av ingångna avtal. Konkurrensverket konstaterar att OPS-kontrakt omfattas av samma upphandlingsregler som entreprenadkontrakt. Ur ett upphandlingsrättsligt perspektiv skiljer sig därmed inte möjligheterna att omförhandla ett avtal åt mellan kontrakt som avser ett OPS-upplägg eller något annat entreprenadkontrakt. Det skiljer sig inte heller åt beroende på om det är en statlig myndighet eller ett statligt bolag som omförhandlar avtalet.

Med anledning av utredningens uppdrag och förslag avseende kontroll och uppföljning påtalar Konkurrensverket att eftersom allmänhetens insyn minskar vid en bolagisering blir frågor om kontroll och uppföljning ännu viktigare. Konkurrensverket vill i sammanhanget lyfta fram vikten av en regelbunden och strukturerad avtalsuppföljning.

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.

Aktiebolag som organisationsform för genomförande av investeringsobjekt

Utifrån de aspekter som Konkurrensverket har att bevaka tar myndigheten inte ställning till frågan om aktiebolag som organisationsform för genomförandet av vissa infrastrukturobjekt. Konkurrensverket vill dock framföra följande.

Konkurrensverket konstaterar att ett statligt aktiebolag som är helt finansierat av anslag, utan någon affärsverksamhet och därmed inga externa intäkter, är atypiskt för aktiebolag som organisationsform och en ny typ av organisering av verksamhet jämfört med de statliga bolag som finns i dag.¹ Konkurrensverket kan inte

¹ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande 2024*, Finansdepartementet 2025-06-25.



utifrån underlaget i betänkandet värdera hur och om den institutionella konkurrensen är tänkt att fungera eftersom det inte är de vanliga konkurrensmekanismerna som aktualiseras vid en institutionell konkurrens mellan två helt anslagsfinansierade beställarorganisationer. Det utesluter inte nödvändigtvis att den politiskt beslutade fördelningen av objekt kan fungera som incitament för verksamhetsutveckling hos båda verksamheterna.

Upphandlingsaspekter

Utredningen redogör i avsnitt 5.4.2 för upphandlingsregelverket och avslutar med slutsatsen att "det uppstår en upphandlingssituation oavsett om staten eller ett av staten ägt bolag ska bygga en väg eller järnväg och oavsett vilka upphandlingsbestämmelser som då blir tillämpliga"². Konkurrensverket instämmer i slutsatsen att upphandlingsskyldigheten och vilka upphandlingsrättsliga bestämmelser som är tillämpliga inte påverkas av vilken organisationsform som staten väljer att organisera verksamheten i – om det är en statlig myndighet eller ett statligt ägt bolag.

Samtidigt finns skrivningar i betänkandet som kan tolkas som att en bolagisering möjliggör andra förfaranden vid upphandlingar än vad som är möjligt i dag när Trafikverket genomför upphandlingarna. Till exempel att drivkraften att minimera misstag och administrativa fel som exempelvis kan öka risken för överprövning får för stor vikt i traditionell statlig myndighetsstyrning³. Ett annat exempel är att utredningen angående ett genomförande i bolagsform nämner att bolaget kan undersöka marknadens perspektiv och intresse innan valet av upphandlings- och kontraktmodell för att stimulera effektiv konkurrens mellan marknadens aktörer.⁴ I detta sammanhang vill Konkurrensverket påtala att samma bestämmelser för upphandling kommer att vara tillämpliga oavsett om det är en statlig myndighet eller ett statligt bolag som genomför dem. Det gäller såväl möjligheterna att förkasta orimligt låga anbud⁵ och att välja den för upphandlingen bäst lämpade utvärderingsmodellen som möjligheterna att inför en upphandling genomföra marknadsanalys och dialog med leverantörer. Dessa förutsättningar skiljer sig inte åt beroende på organisationsform – Trafikverket har i dessa avseenden samma möjligheter som ett framtida statligt aktiebolag.

Allmänhetens insyn och offentlighetsprincipen

Utredningen drar i konsekvensutredningen slutsatsen att allmänhetens insyn inte förväntas förändras genom förslagen om en bolagisering av genomförandet av väg- och järnvägsprojekt⁶. Ett statligt ägt aktiebolag omfattas dock inte av offentlighetsprincipen. Det innebär helt andra förutsättningar för transparens och insyn i infrastrukturprojekt som genomförs i aktiebolagsform jämfört med projekt hos

² SOU 2025:120 s. 115.

³ SOU 2025:120 s. 166.

⁴ SOU 2025:120 s. 141.

⁵ Konkurrensverkets rapport 2025:4, *Förslag för att underlätta hanteringen av onormalt låga anbud som inte är seriöst menade*.

⁶ SOU 2025:120 s. 206.



en statlig myndighet. Att en allmän handling omfattas av sekretess hos en myndighet kan inte jämföras med att motsvarande handling inte är en allmän handling i ett statligt ägt bolag. Konkurrensverket instämmer därmed inte i utredningens slutsats att allmänhetens insyn inte förväntas förändras genom förslagen om en bolagisering av genomförandet av projekt för statlig väg och järnväg. Allmänhetens insyn i dessa infrastrukturprojekt kommer därmed att minska genom bolagiseringen av verksamheten. Allmänhetens insyn i offentligt finansierad verksamhet är särskilt viktig ur perspektivet av motståndskraft mot korruption. När det dessutom handlar om upphandlingar av projekt för miljardbelopp är allmänhetens insyn och offentlighetsprincipen av vikt för att motverka att kriminella och oseriösa aktörer kommer in i projekten som leverantörer eller underleverantörer.

För Konkurrensverkets upphandlingstillsyn är tips från allmänheten, leverantörer och andra aktörer ett viktigt underlag och bidrar till att säkerställa att upphandlingsregelverket följs. Minskad insyn hos de upphandlande verksamheterna kan därmed påverka Konkurrensverkets möjligheter att få kännedom om förhållanden som kan tyda på överträdelser av upphandlingsreglerna och att inleda granskningar i sådana fall. Detsamma gäller Konkurrensverkets tillsyn över bland annat konkurrenslagen och de indikationer på korruption och andra oegentligheter som också inkommer i form av tips till Konkurrensverket.

Offentligprivat samverkan i infrastrukturprojekt

Konkurrensverket tar inte heller ställning i frågan om var en funktion för genomförande av infrastrukturprojekt genom OPS bör placeras. Konkurrensverket konstaterar att vissa OPS-modeller i praktiken kan innebära att entreprenören får ett monopol under kontraktstiden, vilket kan hindra utbyggnad av konkurrerande transportinfrastruktur, eller begränsa användningen av infrastrukturen under avtalets längd. Ett exempel på att monopol och suboptimering kan uppstå är Arlandabanan, vilket också regeringen nyligen har utrett. I remissyttrandet över betänkandet *Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet*⁷ instämde Konkurrensverket i utredningens bedömning att det finns potential för ett mer effektivt nyttjande av Arlandabanan. Rådande ordning, där A-Train har ensamrätt att bedriva snabbpendel och dessutom kan neka andra tågoperatörer tillträde till sträckan, och där en stationsavgift tas ut för passagerare via Arlanda C, leder till höga priser, låg efterfrågan och suboptimalt utbud på avgångar, dvs. en monopol-liknande ransonering av volymerna. Konkurrensverket tillstyrkte därför förslaget att ändra förutsättningarna för Arlandabanan.⁸

Utredningen konstaterar att en "begränsande förutsättning som accentueras i OPS är nödvändigheten i att uppnå en effektiv konkurrens vilket i praktiken innebär 3–4 jämbördiga konsortier i kritiska skeden av anbudsskedet".⁹ Konkurrensverket

⁷ SOU 2025:67.

⁸ Konkurrensverkets remissyttrande över betänkandet *Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet* (SOU 2025:67), Konkurrensverkets dnr 566/2025.

⁹ SOU 2025:120 s. 145.



instämmer i utredningens påtalande om vikten av en fungerande konkurrens i upphandlingen av ett OPS-upplägg, särskilt som dessa kontrakt ofta löper under lång tid och de risker som finns avseende monopolsituationer och suboptimering. Konkurrensverket anser därför att om det saknas konkurrens i upphandlingen av ett OPS-kontrakt bör det övervägas om upphandlingen ska avbrytas.

I betänkandet nämns omförhandlingar av upphandlade avtal till följd av ändrade förutsättningar för projekt, och att ett "OPS-upplägg också kan underlätta omförhandlingar för staten av ingångna avtal till följd av förändrade förutsättningar för projektet".¹⁰ Som Konkurrensverket påtalade i yttrandet över *Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet*¹¹ omfattas OPS-avtal också av upphandlingsbestämmelsernas regler för ändring av avtal. Konkurrensverket har också framfört att möjligheterna att omförhandla ett avtal inte skiljer sig åt ur ett upphandlingsrättsligt perspektiv om det är ett OPS-upplägg eller ett annat entreprenadkontrakt som avses.¹² Det skiljer sig inte heller åt utifrån om det är en statlig myndighet eller ett statligt bolag som omförhandlar avtalet.

De ofta mycket långa kontraktstider som är förknippade med OPS innebär att det tar relativt många år innan en utvärdering kan göras. Konkurrensverket anser därför att om OPS-projekt ska genomföras, bör projekten helst väljas ut så de kan utföras sekventiellt, det vill säga ett i taget. På det sättet kan den kompetens och de erfarenheter som byggts upp i det första projektet ligga till grund för ett beslut att gå vidare med ytterligare projekt.

Kontroll och uppföljning¹³

Utredningen har haft i uppdrag att lämna förslag om uppföljning, utvärdering och kostnadskontroll.

Eftersom allmänhetens insyn minskar vid en bolagisering blir frågor om kontroll och uppföljning ännu viktigare. Konkurrensverket vill i sammanhanget lyfta fram vikten av en regelbunden och strukturerad avtalsuppföljning. Avsaknad av en fungerande uppföljning riskerar att medföra negativa konsekvenser för en upphandlande myndighet, oavsett om det är en myndighet eller ett statligt bolag. Om avtalade eller andra förpliktelser inte upprätthålls förverkligas inte syftet med upphandlingen eller ramavtalet. En upphandlande myndighet riskerar dessutom bland annat att betala för mycket eller för något som inte efterfrågats, att bli skadeståndsskyldig, att hamna i tvist och att drabbas av upphandlingsskadeavgift. En fungerande avtalsuppföljning kan däremot spara kostnader. Avtalsupp-

¹⁰ SOU 2025:120 s. 30.

¹¹ Konkurrensverkets remissyttrande över betänkandet *Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet* (SOU 2025:67), Konkurrensverkets dnr 566/2025.

¹² Konkurrensverket påtalade även de upphandlingsrättsliga aspekterna vid ändring av avtal i remissyttrandet över *Trafikverkets redovisning av uppdrag gällande förändrat avtalspartsförhållande mellan staten och Inlandsbanan Aktiebolag*, Konkurrensverkets dnr 542/2024.

¹³ SOU 2025:120 avsnitt 6.5.



följning är dessutom ett viktigt verktyg för att motverka oseriösa aktörer i offentlig upphandling. Genom aktiv och strukturerad uppföljning av upphandlade kontrakt och ramavtal kan upphandlande myndigheter säkerställa att dess leverantörer verkligen uppfyller de avtalade villkoren och att skattemedlen därmed används på ett effektivt sätt. Det bidrar även till att minska risken för otillbörlig påverkan inom ramen för upphandlingsprocessen samt att stärka möjligheterna att förhindra och upptäcka oegentligheter under kontraktstiden.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit rådet Karin Morild.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och yttrandet saknar därför namnunderskrift.

Marie Östman