



Upphandlings- och avtalsrättsliga förutsättningar för försörjningsberedskapsavtal (F-avtal)

För bakgrund till behovet av klagörande principer för näringslivet när ett system för F-avtal implementeras, se Svenskt Näringslivs positionspapper [Näringslivets förutsättningar för avtalad beredskap](#) som publicerades i april 2026.

Sammanfattning

1. EU:s upphandlingsrätt utgår från att offentliga kontrakt ska konkurrensutsättas, så länge vissa grundläggande kriterier är uppfyllda (upphandlande myndighet, avtal, ekonomiskt värde och anskaffning av varor eller tjänster). Samtidigt erkänns att medlemsstater har legitima behov av att skydda nationell säkerhet, vilket skapat en tydlig spänning – särskilt i takt med att säkerhetsbegreppet breddats till att omfatta exempelvis cybersäkerhet och kritisk infrastruktur.
2. Det centrala undantaget finns i artikel 346 FEUF, men EU-domstolen tolkar det restriktivt och kräver att staten konkret visar att upphandling skulle hota säkerhetsintressen och att inga mindre ingripande alternativ finns. Även andra undantag, såsom intern upphandling tillämpas strikt. Sammantaget är upphandling huvudregel, och undantag får endast användas när de är nödvändiga och proportionerliga, vilket säkerställer att konkurrens och transparens upprätthålls även i säkerhetskänsliga situationer.
3. Förslaget om att tillämpa så kallade F-avtal strider således inte mot huvudregeln om konkurrensatt upphandling så länge som att denna typ av avtal bedöms nödvändiga och proportionerliga.
4. F-avtal och vanliga avtal skiljer sig främst i sina förutsättningar snarare än i sin grundläggande juridiska konstruktion. Den mest centrala skillnaden rör hur force majeure hanteras. Där sådana situationer i vanliga avtal ofta befriar leverantören från ansvar, utgör de i F-avtal i stället ofta startpunkten för leveransskyldigheten, vilket kräver särskild reglering.
5. F-avtal kännetecknas även av mer trängande behov och därmed strängare påföljder vid avtalsbrott. Samtidigt gäller generella avtalsprinciper, såsom att all risk måste fördelas mellan parterna och att riskfördelningen påverkar priset. Avtalen bör därför utformas utifrån beställarens behov med fokus på ekonomisk effektivitet, där högre krav och risk ger högre kostnader.

6. F-avtal är avsedda för statliga behov i kris eller höjd beredskap och bör säkerställa faktisk leverans snarare än enbart lagerhållning, med leveransskyldighet kopplad till objektiva fastställda händelser. De bör innehålla tydliga regler om ansvar, sekretess och försäkring, särskilt eftersom kommersiella försäkringar ofta upphör vid krig. Sekretesskrav talar för att F-avtal bör vara självständiga snarare än bilagor. Avtalen kan löpa tills vidare, men kräver genomtänkta regler om uppsägning och ersättning för exempelvis lagerhållning för att undvika opportunistiskt beteende vid kris.

7. Det föreligger fortsatt en del konkreta frågor som kommer behöva hanteras av avtalens parter när väl avtal börjar tecknas. Bland dessa är den kanske mest centrala hur företagets befintliga avtalsförpliktelser gentemot andra kunder ska hanteras om den nationella myndigheten kräver prioriterad leverans av de produkter/tjänster som omfattas av ett stand-by-avtal.

Förslaget om ett nytt system för försörjningsberedskapsavtal (F-avtal)

8. Utredningen om *Nya samverkansformer mellan företag och offentliga aktörer* (SOU 2025:68) lade i juni 2025 fram sitt betänkande med ett förslag om att införa ett nytt system för försörjningsberedskapsavtal, så kallade F-avtal. Enligt betänkandet ska detta system tillämpas för sådana avtal som inte omfattas av ordinarie upphandlingsregler eller som inte omfattas av EU-rätten.

9. Avtalen ska avse sådan verksamhet och leverans som syftar till att vid frestida 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 försvarets inklusive allierade militära styrkors förmåga. Det ska även finnas en risk för allvarliga samhällskonsekvenser om behovet inte tillgodoses och behovet ska inte kunna tillgodoses på ett från allmän synpunkt mindre ingripande sätt.

10. Utredningen föreslog att det vore lämpligt att sådana avtal ingås framför allt av beredskapsmyndigheterna, totalförsvarsmyndigheterna samt Regeringskansliet, Försvarets radioanstalt, Försvarets högskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut och Totalförsvarets plikt- och prövningsverk. Myndigheten för civilt försvar föreslogs få uppgiften att bland annat ansvara för att föra ett register över försörjningsberedskapsavtalet och regelbundet upprätta en avtalslägesbild som ska stämmas av med relevanta aktörer inom det civila och militära försvaret.

11. Utredningen konstaterade vidare att F-avtal till sin natur kommer att innehålla känsliga uppgifter. Dessa avser försörjningssäkerheten och Sverige har därför ett intresse att inte låta göra allmänt känt för främmande makt sättet på vilket försörjningsberedskapen säkerställs. Det finns även ett väsentligt intresse från företag att uppgifter om bland annat produktionsförhållanden eller ekonomisk verksamhet såsom tillverkning, prissättning, logistikkedjor och beroendeskap till andra leverantörer med mera inte röjs för till exempel konkurrenter.

12. Mot denna bakgrund är det av avgörande betydelse att F-avtalen omfattas av sekretess och att företag som är avtalspart heller inte obehörigen får röja sådan känslig information som avtalet omfattar. Utredningen ansåg därför att det finns goda skäl för att argumentera för att avtalets existens och hela innehåll bör omfattas av sekretess.

Upphandlingsplikt och nationella säkerhetsintressen i EU-rätten¹

13. Frågan om offentlig upphandling och nationella säkerhetsintressen har fått allt större betydelse inom EU-rätten under senare år. Utgångspunkten i både unionsrätten och svensk rätt enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) är att offentliga kontrakt ska konkurrensutsättas genom upphandling. Samtidigt erkänner EU-rätten att medlemsstaterna har ett legitimt intresse av att skydda nationell säkerhet och andra grundläggande statliga funktioner. Spänningen mellan dessa intressen har blivit särskilt tydlig i takt med att säkerhetsbegreppet breddats till att omfatta inte bara traditionell försvarsverksamhet utan även cybersäkerhet, kritisk infrastruktur och samhällsviktiga IT-system. Frågan är därför under vilka förutsättningar nationella säkerhetsintressen kan motivera undantag från upphandlingsplikten.

14. Huvudregeln inom EU:s upphandlingsrätt är att ett kontrakt är upphandlingspliktigt när fyra kriterier är uppfyllda. Det ska först och främst röra sig om en upphandlande myndighet, exempelvis staten, en kommun eller en region. Vidare ska det finnas ett kontrakt, det vill säga ett avtal mellan två rättssubjekt. Kontraktet ska dessutom vara förenat med ekonomiska villkor, vilket innebär att någon form av ersättning utgår, och avtalet ska avse anskaffning av varor, tjänster eller byggtreprenader. När samtliga dessa kriterier är uppfyllda föreligger som huvudregel upphandlingsplikt.

15. Det centrala säkerhetsundantaget inom EU-rätten återfinns i artikel 346 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Bestämmelsen ger medlemsstaterna rätt att vidta åtgärder som de anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen, särskilt när det gäller produktion av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel. Ursprungligen avsåg bestämmelsen främst försvarsområdet, men under senare år har medlemsstater i allt större utsträckning försökt tillämpa den även på civila säkerhetsrelaterade områden såsom identitetssystem, cybersäkerhet och kritisk infrastruktur.

16. EU-domstolen har dock konsekvent betonat att artikel 346 FEUF ska tolkas restriktivt. Det räcker inte med generella hänvisningar till säkerhet. Staten måste konkret visa att ett upphandlingsförfarande faktiskt skulle äventyra säkerhetsintresset och att mindre ingripande alternativ saknas. Undantag från upphandlingsreglerna ska tolkas snävt och att medlemsstaten har bevisbördan för att undantaget verkligen är nödvändigt.

17. Bakom artikel 346 FEUF finns även artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionen (FEU), som anger att unionen ska respektera medlemsstaternas nationella identitet och grundläggande statliga funktioner, däribland nationell säkerhet. Artikel 4.2 FEU fungerar dock inte som ett självständigt undantag från unionsrätten, utan snarare som en konstitutionell princip som erkänner att vissa frågor tillhör medlemsstaternas kärnområden. EU-domstolen har i flera mål accepterat att medlemsstater får skydda centrala nationella värden, men endast under förutsättning att åtgärderna är proportionerliga.

¹ Den rättsliga bedömningen baseras bland annat på följande rättsfall: Kommissionen mot Polen (C-601/21), Kommissionen mot Italien (C-157/06), Sayn-Wittgenstein (C-208/09), Čilevičs m.fl. (C-391/20), Kommissionen mot Ungern (C-157/23), Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (C-271/25), Teckal (C-107/98), Stadt Halle (C-26/03) och Kommissionen mot Tyskland (C-480/06).

18. Under senare år har säkerhetsargument blivit allt vanligare även i civila och tekniska sammanhang. Det gäller särskilt frågor om digital infrastruktur, molntjänster, kommunikationssystem och samhällsviktiga IT-lösningar. Rättsutvecklingen visar att EU-domstolen i allt större utsträckning måste ta ställning till nya typer av säkerhetsargument i en förändrad geopolitisk kontext.

19. Vid sidan av säkerhetsundantagen finns även andra undantag från upphandlingsplikten. Ett viktigt exempel är intern upphandling enligt den praxis som utvecklades i Teckal (C-107/98). För att detta undantag ska vara tillämpligt krävs att myndigheten utövar en kontroll över den juridiska personen motsvarande den som den utövar över sin egen förvaltning samt att den juridiska personen bedriver huvuddelen av sin verksamhet för den kontrollerande myndigheten. EU-domstolen har dock varit mycket restriktiv även här.

20. Sammantaget visar EU-domstolens praxis att upphandlingsreglerna utgör huvudregeln och att undantag endast får tillämpas i särskilda situationer. Nationell säkerhet erkänns visserligen som ett legitimt och grundläggande statligt intresse, men medlemsstaterna har en långtgående skyldighet att visa att ett undantag verkligen är nödvändigt och proportionerligt. EU-domstolen fungerar därmed som en garant för att säkerhetsundantagen förblir just undantag och att den inre marknadens grundläggande principer om konkurrens, transparens och likabehandling upprätthålls även i säkerhets känsliga sammanhang.

Skillnaden mellan F-avtal och vanliga avtal

21. De avtalsrättsliga skillnaderna mellan F-avtal och vanliga avtal är små. Det är snarare förutsättningarna för dem som skiljer sig åt. Av det följer emellertid att även en del därav föranledda avtalsrättsliga skillnader uppkommer.

Force majeure

22. Den mest påtagliga skillnaden mellan F-avtal och vanliga avtal rör force majeure-situationer. För vanliga avtal kan olika slags hinder emellanåt befria en leverantör från leveransskyldigheten eller i vart fall från skyldigheten att utge ersättning för ett avtalsbrott. För F-avtal är i stället sådana omständigheter många gånger startpunkten för leveransskyldighetens inträdande. Åtskilligt som för ett vanligt avtal skulle vara en befrielsegrund kan därför inte befria från ansvar enligt ett F-avtal. Det behöver regleras särskilt i F-avtalen. Det finns inga juridiskt betingade hinder mot en avtalsreglering som innebär att en leverantörs åtagande inträder först vid en force majeure-situation och följaktligen inte heller några hinder mot att brott mot sådana åtaganden ska medföra ekonomiskt ansvar för leverantören. På motsvarande sätt finns skäl att även i åtskilliga andra avtal av beredskapskaraktär ta in en sådan reglering, så att force majeure-situationer inte heller enligt dem medför någon befrielse från ansvar.

Fördelning av risk och åtaganden

23. En annan skillnad, som dock snarare är en gradskillnad än en artskillnad, är att beställares behov vid tillämpning av F-avtal många gånger är mer trängande än vid tillämpning av vanliga avtal.

Påföljderna vid leverantörers avtalsbrott bör därför vara strängare enligt F-avtal, och rimligtvis även enligt åtskilliga andra avtal av beredskapskaraktär, än vad som många gånger är fallet enligt vanliga avtal.

24. Över lag är det emellertid små skillnader mellan vanliga avtal och F-avtal. Båda bör utgå från beställarens behov och låta dem ligga till grund för såväl avtalsobjektet, inklusive dess kvalitet, som leveranstider, leveransvillkor och påföljder vid avtalsbrott. Att behoven skiljer sig åt är i sig inget konstigt. Så är det även inom gruppen "vanliga avtal".

25. Avtalsregleringen bör utgå från att inte minst all fördelning av risk mellan avtalsparterna är 100-procentig. All risk måste fördelas mellan parterna och all risk som inte bärs av en part måste därför med logisk nödvändighet bäras av motparten. Avtalsregleringen bör också utgå från att riskfördelningen är prispåverkande. Ju större del av den totala risk som avtalet föranleder som ska bäras av leverantören, desto högre bör priset komma att vara.

26. Parterna som i praktiken många gånger är enskilda upphandlare, bör därför utgå från beställarorganisationens behov och sträva efter att avtalsregleringen ska bli så ekonomiskt effektiv som möjligt. Viktiga behov måste ligga till grund för en, gentemot leverantören, sträng avtalsreglering och därmed tillåtas verka prishöjande. Mindre viktiga behov, i den mån behov kan vara mindre viktiga, bör däremot inte tillåtas driva upp priset genom att påföljderna om de inte tillgodoses görs onödigt stränga mot leverantören.

27. F-avtalen ska enligt den föreslagna regleringen vara förbehållna situationer där staten genom olika myndigheter är beställare. Det torde finnas åtskilliga behov av beredskapskaraktär som inte kan tillgodoses genom F-avtal. Mest påtagligt är att kommuners och regioners avtal inte omfattas av den föreslagna definitionen. De är således tänkta att även fortsättningsvis omfattas av upphandlingslagstiftningen. Behoven enligt dem är emellertid många gånger påfallande lika behoven enligt F-avtalen. Detsamma gäller naturligtvis för behov som nästan, men inte riktigt, når upp till de föreslagna kraven. Det kan till exempel uppkomma ganska allvarliga samhällskonsekvenser om behoven inte tillgodoses. Inte heller sådana avtal torde omfattas av den föreslagna definitionen.

28. Ett avtal utgörs alltid av åtaganden för en eller flera parter och däremot svarande rättigheter för motparten eller motparterna. "Avtal" utan åtaganden och däremot svarande rättigheter är följaktligen egentligen inte några avtal. De är snarare "minnesanteckningar" eller något annat som, åtminstone ur ett juridiskt perspektiv, är till intet förpliktigande.

29. Fördelningen av värde och risk är binär. 100 procent av allt värde och framför allt av all risk som föranleds av ett avtal fördelas mellan parterna. Vid en överlåtelse övergår således allt värde som omfattas av överlåtelsen till köparen. Vid en upplåtelse övergår 100 procent av den upplåtna nyttjanderätten till nyttjanderättshavaren under upplåtelse tiden, medan värdet av själva äganderätten, liksom nyttjanderätten efter upplåtelse tiden, stannar hos upplåtaren. Det enkla faktum att 100 procent av all risk måste fördelas mellan parterna innebär att det inte finns några "gemensamma" risker.

30. Avtal bör därför aldrig konstrueras som "samarbetsavtal" där parterna gemensamt ska verka för att ett mål uppnås. I stället behöver "samarbetet" i avtalet delas upp så att det består av åtaganden som parterna gör gentemot varandra. Först då blir avtalet en fungerande beståndsdel i vad som ytterst ändå kan vara ett samarbete.

Avtalets och leveransskyldighetens ikraftträdande

31. Ett avtal träder egentligen i kraft redan när det sluts och då har parterna gjort sina åtaganden gentemot varandra. Det är således principiellt fel att i ett avtal ange att det "träder i kraft" vid någon senare tidpunkt.

32. Däremot kan det finnas anledning att på ett sådant sätt reglera när parternas skyldigheter inträder. Inget hindrar således att ett avtal anger att leverantören inte ska börja leverera förrän vid en senare tidpunkt och att beställaren inte behöver betala förrän leveranserna har påbörjats.

33. För F-avtalen torde gälla att de förhoppningsvis aldrig kommer att behöva användas. Icke desto mindre är det naturligtvis viktigt att de kan fungera i en krissituation. Det är därför av avgörande betydelse att de inte begränsas till att bara avse lagerhållning inför en eventuell kris. En leverantör kan då åta sig att lagerhålla, för att sedan när krisen är ett faktum ställa villkor för själva leveransen som måhända avviker från beställarens förhoppningar.

34. Viktigare än att reglera lagerhållning är därför att reglera skyldigheten att faktiskt leverera och villkoren för faktiska leveranser i händelse av en kris. Om det görs på ett ändamålsenligt sätt, kommer själva lagerhållningen knappast att behöva regleras särskilt. Det ligger i stället i leverantörernas egenintresse att säkerställa att de kan leverera i en krissituation, för att därigenom undvika de, rimligtvis tämligen drakoniska, påföljder som annars aktualiseras. Inget hindrar emellertid att även lagerhållningen regleras, i första hand i kombination med en rätt att när som helst inspektera lagren och en rätt till påföljd om de inte är avtalsenliga.

35. Leveransskyldighetens inträdande bör knytas till objektiva konstaterbara omständigheter. Ett enkelt exempel är förekomsten av höjd beredskap enligt lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap. Om avtalen ska kunna tillämpas även i andra krissituationer är det möjligtvis bättre att knyta an till att regeringen eller annan särskilt angiven myndighet beslutar att ett eller flera F-avtal ska aktiveras.

36. F-avtalen bör under alla förhållanden utgöra en fullständig reglering av leverantörernas skyldighet att leverera under angivna krissituationer. Behoven av leveranser torde vara avsevärda och tämligen omedelbara. Påföljderna för avtalsbrott bör naturligtvis utformas mot bakgrund av behoven.

Försäkringsfrågor

37. En ansvarsförsäkring behöver aldrig vara mer långtgående än den försäkrades ansvar. Mot den bakgrunden är det inte särskilt ändamålsenligt att i avtal kräva att motparten ska vara försäkrad. Det ändamålsenliga är i stället att reglera partens ansvar. Ju mer omfattande det är, desto mer angeläget blir det för parten att försäkra sig. Det är emellertid i allmänhet inget som beställaren behöver bekymra sig om.

38. Det är således av stor vikt att parten är medveten om att kommersiella försäkringar i praktiken upphör att gälla om krigsförhållanden råder (dvs. Sverige är i krig eller krigsfara, eller att det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara). Krigsförsäkringsnämnden får träffa avtal med kommersiella försäkringsgivare om övertagande av skadeförsäkring endast när det är av väsentlig

betydelse för försvarsansträngningarna, folkförsörjningen eller näringslivet. Det blir således centralt för parten att ha vetskap om huruvida dess verksamhet faller in under nämnda kriterier.

Sekretess

39. Enligt förslaget om F-avtal bör de omfattas av sekretess i sin helhet. I avtalen bör det därmed särskilt erinras om att det är straffbart att bland annat lämna eller röja uppgift vars uppenbarande för en främmande makt eller motsvarande kan medföra men för Sveriges säkerhet. En sådan reglering bör kompletteras med att vissa angivna uppgifter särskilt bedöms riskera medföra sådant men.

40. Ur ett avtalsrättsligt perspektiv spelar det ingen roll om ett F-avtal upprättas särskilt eller om det endast utgör en bilaga till ett vanligt avtal. I det förra fallet behöver bland annat leveransskyldigheten regleras, medan i det senare i stället övergången från den vanliga regleringen till F-bilagans reglering.

41. Det är behovet av sekretess som bör avgöra om särskilda F-avtal ska handlas upp eller om det räcker med F-bilagor till vanliga avtal. Sekretessbehovet talar onekligen för att alternativet med F-bilagor inte är ändamålsenligt, utan att självständiga F-avtal ska slutas. En sådan lösning förutsätter emellertid att F-avtal inte omfattas av upphandlingslagstiftningen.

Avtalstid, uppsägning och konsekvenser av uppsägning

42. Upphandlingslagstiftningen begränsar avtalstiden för ramavtal. Eftersom F-avtalen rimligtvis kommer att vara ramavtal, vållar det problem om upphandlingslagstiftningen skulle vara tillämplig. Om den inte är det, kan avtalen i princip löpa hur länge som helst.

43. Inget hindrar alltså att F-avtalen löper tills vidare, låt vara att det är lämpligt med en tämligen lång uppsägningstid. Om ersättning ska utgå för exempelvis lagerhållning behöver frågan om återbetalning av sådan ersättning regleras särskilt. I annat fall kan det vara frestande för en leverantör att säga upp avtalet när en kris närmar sig och därigenom lyckas plocka russin ur kakan.

Utestående frågor

44. 24 myndigheter har i sina regleringsbrev uppgiften att identifiera verksamheter som lämpar sig för F-avtal. Emellertid har ännu inte några F-avtal formellt tecknats. F-avtal ska ses som en lämplig avtalsform om inga andra möjligheter föreligger och därmed kommer andra typer av beredskapsavtal tecknas parallellt utifrån konkurrensutsatt upphandling. När F-avtal väl börjar tecknas föreligger det ett flertal frågor som kommer behöva omhändertas. Några av de mest centrala är:

- Hur hanteras företagets befintliga avtalsförpliktelser gentemot andra kunder, om den nationella myndigheten kräver prioriterad leverans av de produkter/tjänster som omfattas av ett stand-by-avtal?
- Ska prissättningen baseras på en open-book-princip i kombination med en fast vinstmarginal?

- Om avtalen är långsiktiga, hur kan man säkerställa att till exempel en ny och mer innovativ leverantör kan beaktas och inkluderas, om den nationella myndigheten redan har valt en annan föredragen leverantör för några år sedan?
- Om avtalen tecknas under sekretess, vilken myndighet/funktion kommer ha uppgiften att granska den rättsliga tillämpningen? MCF har en uppgift att hålla samman ett register men har varken mandatet eller troligen kompetensen att utgöra granskningsmyndighet.
- Hur kommer eventuell överföring av immateriella rättigheter ske, det vill säga överföring av patent till andra bolag för exempelvis tillverkning av medicintekniska produkter?
- Statsstödsregelverket – om kontraktet inte upphandlas, hur kan man då säkerställa att ersättningen inte utgör statsstöd? En central fråga är om prissättningen bör baseras på en öppen bok-princip i kombination med en begränsad och skälig vinstmarginal. Om kontraktet dessutom inte konkurrensutsätts uppkommer frågan hur det ska kunna säkerställas att ersättningen inte utgör otillåtet statsstöd enligt EU:s statsstödsregler. En möjlig lösning kan vara att utforma uppdraget som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse (Services of General Economic Interest, SGEI). Ett relevant exempel är ett danskt SGEI-ärende som rörde ersättning för offentliga tjänster i form av kapacitetsplikt för destruktion av farligt avfall. Ärendet behandlades för några år sedan och omnämns i den danska SGEI-rapporten för 2018–2019. Det aktuella kapacitetspliktsavtalet har dessutom nyligen förnyats, vilket framgår av det bifogade upphandlingsmeddelandet. Detta exempel kan därför vara av intresse som möjlig modell eller jämförelsepunkt i den fortsatta bedömningen av statsstödsfrågan.

Johan Sjöberg, ansvarig för säkerhets- och försvarspolicy

Ellen Hausel Heldahl, Jurist och expert offentlig upphandling