

Eda kommun  
Box 66  
673 22 Charlottenberg

## Eda kommun – köp av maskintjänster m.m.

### Konkurrensverkets beslut

Eda kommun har brutit mot 15 kap. 4 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) genom att köpa maskin- och rörläggartjänster utan att annonsera dessa först.

### Ärendet

Vi har genom tips uppmärksammats på att ni köpt in ett antal tjänster från en leverantör – Högab. Högab är en helhetsleverantör av bland annat anläggnings- och grävtjänster. Ni har fått redogöra för samtliga avtal och avrop med bolaget samt fakturor utställda av bolaget till er under åren 2011-2014.

Direktupphandlingar har enligt er förekommit i projekt där ni har gjort bedömningen att beloppen inte överstiger kommunens fattade beslut om direktupphandlingsgräns. Gränsen återfinns i kommunens delegationsordning för tjänstemän. Av denna framgår att avrop från ramavtal är vidaredelegerat till verksamheten. Likaså är upphandlingar av varor, tjänster och entreprenader under *lågt värde* vidaredelegerat. Som förklaring till lågt värde anges i delegationsordningen "Direktupphandlingsgräns på 15 % av tröskelvärdet för varor, tjänster och entreprenader. Tröskelvärdet 2011 är 1 919 771 kronor vilket innebär att 287 965 kronor är lågt värde".

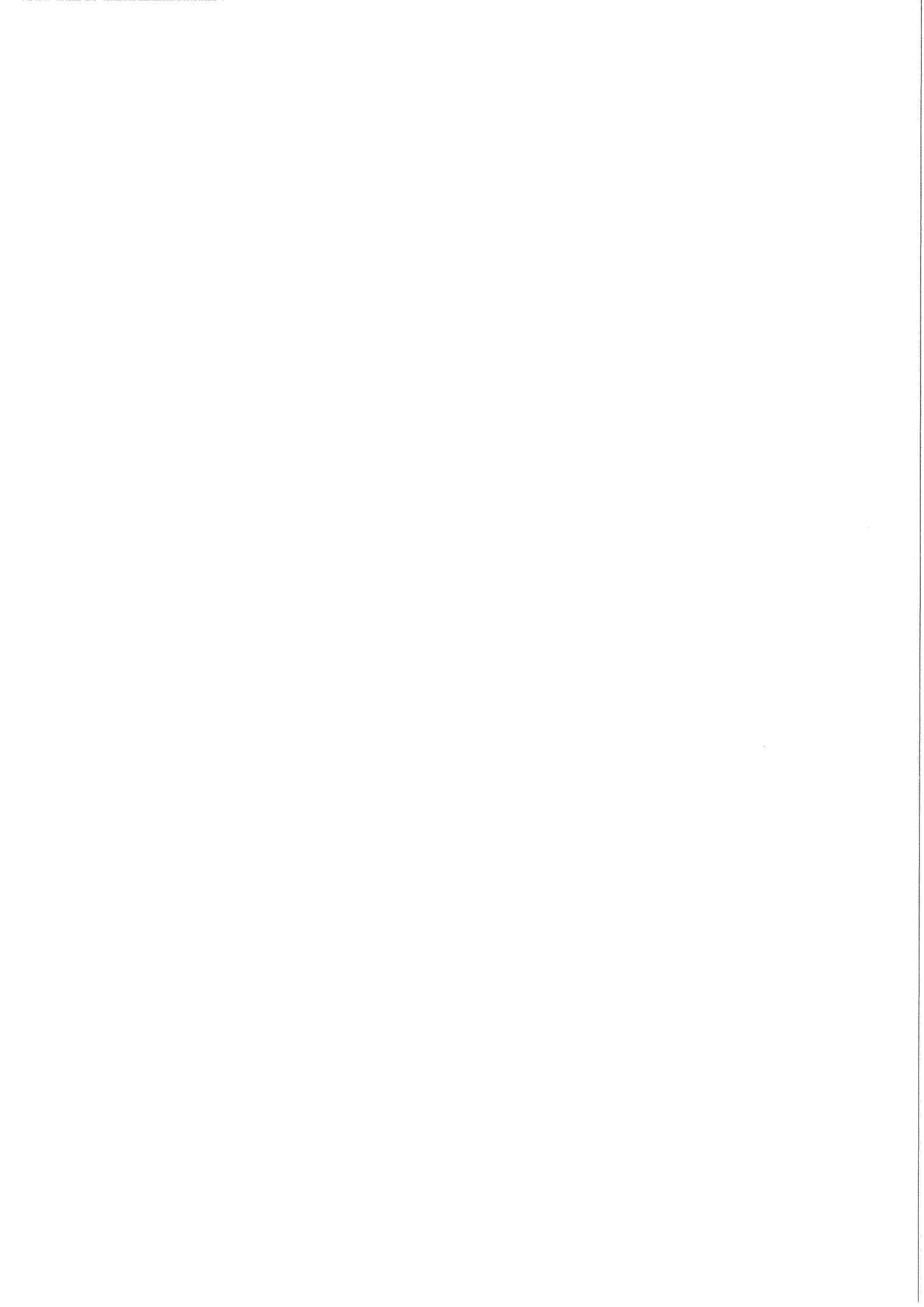
Av er redogörelse framkommer bland annat följande direktupphandlingar utan motivering till särskilt undantag.

### 2012

Skriftliga avtal	
Sopning	134 000 kr

Adress 103 85 Stockholm  
Besöksadress Torsgatan 11  
Telefon 08-700 16 00  
Fax 08-24 55 43  
konkurrensverket@kkv.se

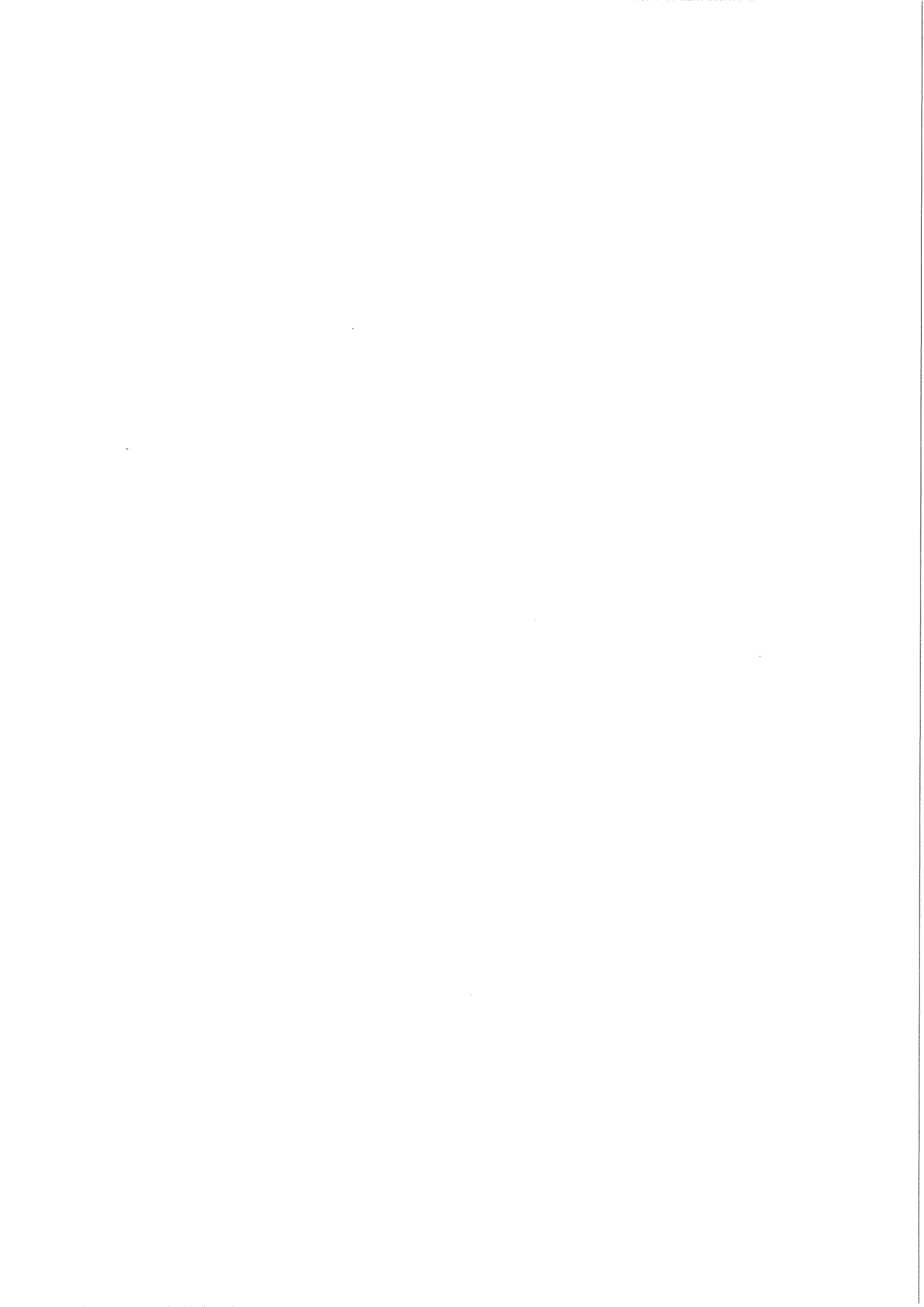
[www.konkurrensverket.se](http://www.konkurrensverket.se)



Bandgrävmaskin 5-10 ton	592 000 kr
Rörläggare/anläggningsarbetare	311 000 kr
Hjulgrävmaskin 15-20 ton	260 000 kr
Grävmaskin 20-25 ton	592 000 kr
<b>Muntliga avtal</b>	
Trädgårdsmästare	224 000 kr
Övrigt	105 000 kr
TS Åtgärder Åmotsfors	347 000 kr

## 2013

<b>Skriftliga avtal</b>	
Sopning	89 000 kr
Bandgrävmaskin 5-10 ton	59 000 kr
Grävmaskin 10-15 ton	135 000 kr
Hjulgrävmaskin 15-20 ton	171 000 kr
Grävmaskin 20-25 ton	332 000 kr
Rörläggare/anläggningsarbetare	794 000 kr
<b>Muntliga avtal</b>	
Udda transporter	27 000 kr
Projekt övergångsställe och TS	399 000 kr
Växter	74 000 kr



2014

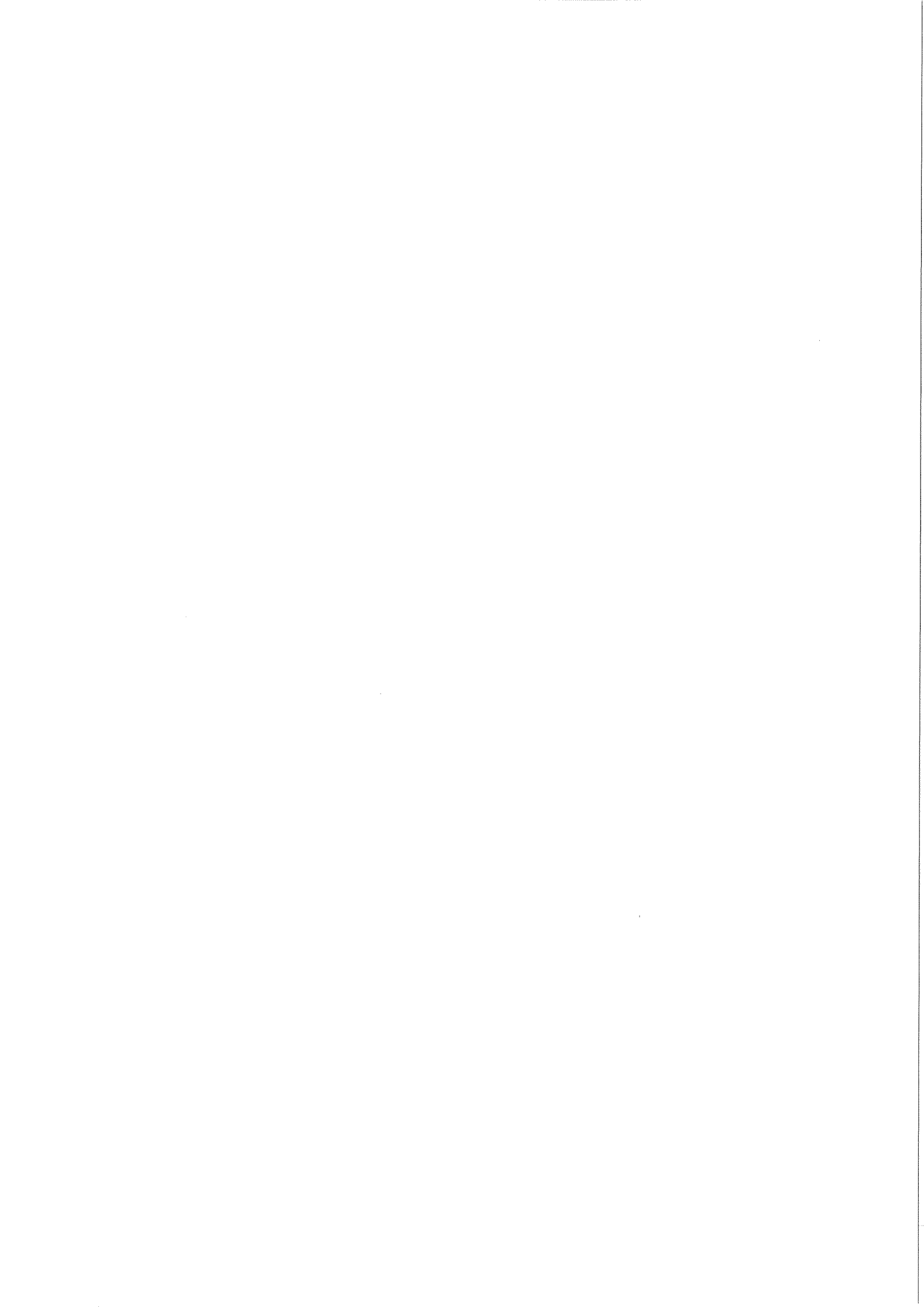
<b>Skriftliga avtal</b>	
Sopning 20120501-20141231	346 000 kr
Bandgrävmaskin 5-10 ton	22 000 kr
Grävmaskin 10-15 ton	378 0000 kr
Hjulgrävmaskin 15-20 ton	570 000 kr
Grävmaskin 20-25 ton	521 000 kr
Rörläggare/anläggningsarbetare	704 000 kr
Utkörning sommarabonnemang kärl	86 000 kr
<b>Muntliga avtal</b>	
Slaghack gårde, dekorsten, muffar mm.	14 000 kr
Lunden div rep/byggnation	32 000 kr

Vår granskning visar att direktupphandlingarna avseende maskin- och rörläggartjänsterna sedan 2013 omfattas av samma avtal om totalt fyra år med förlängningsklausuler inräknade.

Ni har yttrat er över vårt utkast till beslut. Ni säger att ni tagit till er av kritiken och att ni nu annonserat upphandlingar av anläggningsarbeten och markunderhåll i enlighet med 15 kap. 4 § LOU. Direktupphandlingar kommer i fortsättningen publiceras på er hemsida så att fler företag har möjlighet att komma med anbud. Ni överväger också att förstärka kommunens upphandlingsfunktion för att öka kapaciteten och bredda kompetensen.

#### Skäl för beslutet

Vi bedriver tillsyn över upphandlingslagstiftningen i syfte att öka regel efterlevnaden och att bidra till en effektiv offentlig upphandling. Tillsynen bedrivs bland





annat genom tillsynsbeslut eller ansökan om upphandlingsskadeavgift enligt 17 kap. 1 § LOU.

I detta fall är en ansökan om upphandlingsskadeavgift inte ett alternativ då fristen för en sådan ansökan har löpt ut.

#### *Rättsläget*

Syftet med upphandlingsreglerna är bland annat att upphandlande myndigheter ska använda offentliga medel för köp av varor och tjänster på bästa sätt, genom att uppsöka och dra nytta av konkurrensen på aktuell marknad. Samtidigt syftar regelverket till att ge leverantörerna möjlighet att tävla på lika villkor i varje upphandling.

Alla offentliga upphandlingar ska genomföras på ett öppet och transparent sätt. Leverantörerna ska behandlas lika och principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet ska följas. Det framgår av 1 kap. 9 § LOU.

En upphandlande myndighet som planerar att tilldela ett kontrakt ska som huvudregel annonsera upphandlingen, om inte vissa undantagsfall föreligger som är angivna i 4 kap. 5-9 §§ respektive 15 kap. 3 § andra stycket LOU. Förutsättningarna som då ska finnas är exempelvis tekniska skäl, ensamrätt eller om det finns synnerliga skäl.

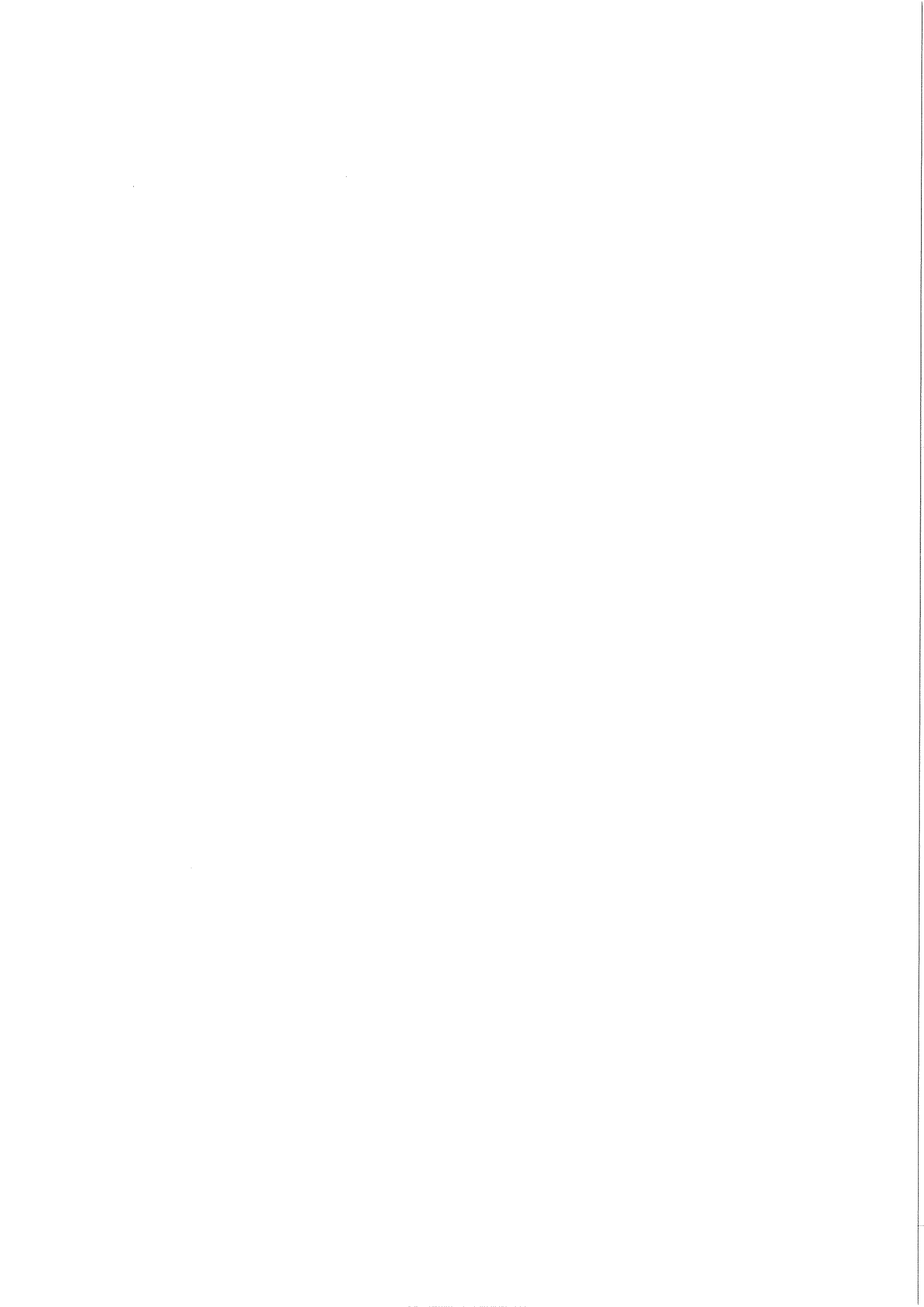
Den upphandlande myndigheten måste beräkna det totala värdet av varje kontrakt för att avgöra vilka regler i LOU som gäller. Tröskelvärdena enligt 3 kap. 1 § LOU avgör om en upphandling ska följa de nationella reglerna i 15 kap. LOU eller de direktivstyrda reglerna. Vid beräkning ska värdet av kontraktet uppskattas till det totala belopp som kan komma att betalas. Options- och förlängningsklausuler ska beaktas som om de utnyttjats. Detta följer av 3 kap. 3 § och 15 kap. 3 a § LOU.

Upphandlingar av identiska varor och tjänster ska alltid sammanräknas. Begreppet samma slag innefattar dock även andra varor och tjänster än de som är identiska. I såväl förarbeten som doktrin nämns att viss vägledning kan hämtas ur de s.k. CPV-kodernas<sup>1</sup> kategorisering,<sup>2</sup> i bilagorna till lagen. En annan indikation på att det är fråga om tjänster av samma slag är att tjänsterna typiskt sett tillhandahålls av en och samma leverantör. En upphandlande myndighet måste därför undersöka hur marknaden för aktuella tjänster ser ut. En upphandling får inte delas upp i syfte att kringgå bestämmelserna i LOU.

---

<sup>1</sup> Common Procurement Vocabulary" (CPV) är ett klassificeringssystem för offentlig upphandling som syftar till att standardisera den terminologi som används av upphandlande myndigheter och enheter för att beskriva föremålet för en upphandling.

<sup>2</sup> Prop. 2006/07:128 s. 317 f.





Om det totala uppskattade värdet av ett kontrakt uppgår till högst 15 procent av det tröskelvärde som anges i 3 kap. 1 § första stycket 2 och andra stycket LOU, får en upphandlande myndighet använda direktupphandling för sitt köp. Det följer av 15 kap. 3 § LOU. Från den 1 juli 2014 höjdes direktupphandlingsgränsen till 28 procent av tröskelvärdet.

Direktupphandlingsgränsen i LOU varierar alltså i förhållande till tröskelvärdet. Under 2012 och 2013 var den cirka 284 000 kronor. År 2014 var gränsen satt till 270 000 kronor. Genom lagändringen den 1 juli samma år höjdes gränsen till ca 505 000 kr.

#### *Konkurrensverkets bedömning*

Vi har granskat era inköp åren 2011-2014 gjorda från Högab och väljer att särskilt uppmärksamma köpen av maskin- och rörläggartjänster. Vi bedömer att ni har gjort flertalet otillåtna direktupphandlingar där de totala inköpsbeloppen mycket kraftigt överstiger direktupphandlingsgränsen respektive år. Detta synes bero på att ni haft otydliga utgångspunkter för beräkning av direktupphandlingsgränsen. Enligt LOU ska köp av varor och tjänster som sker vid olika tidpunkter under räkenskapsåret räknas samman.

Beräkningen av ett kontrakts värde är avgörande för vilka bestämmelser i LOU som ska tillämpas och för om en direktupphandling är tillåten eller inte. Reglerna syftar till att bedöma om liknande delkontrakt, eller delkontrakt av samma slag, tillsammans utgör så stort värde att de enskilda kontrakten omfattas av bestämmelserna i LOU och därmed ska annonseras.

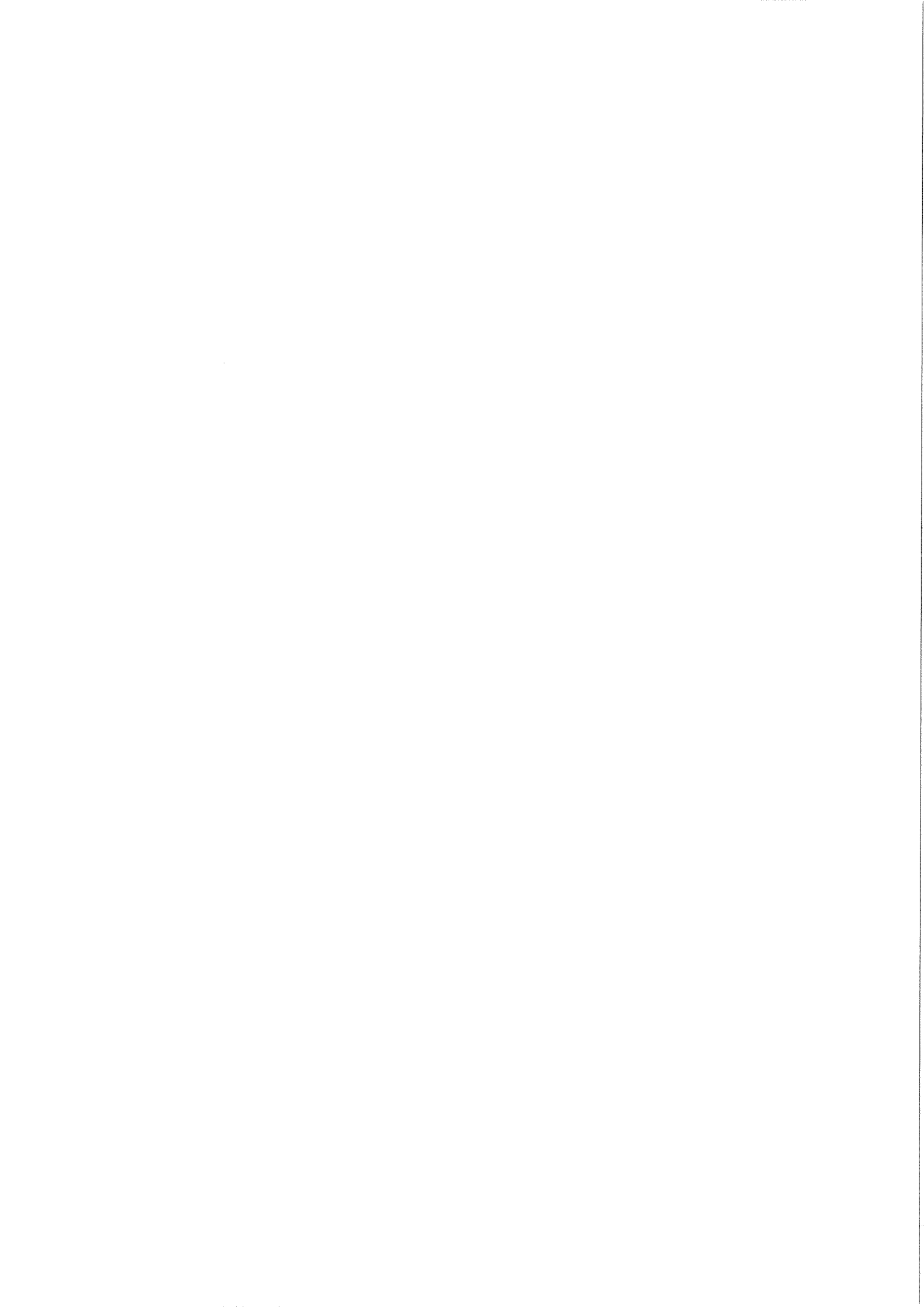
Utgångspunkten för beräkningen av kontraktsvärdet finns i 3 kap. LOU. Av första och andra paragrafen framgår att lagen ska tillämpas på kontrakt för varor, tjänster och byggtreprenader om kontraktets värde överstiger de tröskelvärden som EU-kommissionen har fastställt. Inköp som understiger det aktuella tröskelvärdet eller inköp som avser så kallade B-tjänster<sup>3</sup> anses ha ett begränsat gränsöverskridande intresse. De omfattas därför inte av de direktivstyrda bestämmelserna. Bestämmelserna som ska tillämpas för sådana upphandlingar finns i 15 kap. LOU

Vår bedömning grundar sig på att maskin- och rörläggartjänster faller inom ramen för byggtreprenadkontrakt, vilket står i bilaga 1 till LOU. Det exakta tröskelvärdet för byggtreprenadkontrakt varierar. Nu gällande tröskelvärde är cirka 45 200 000 kronor. Eftersom värdena av de kontrakt som ni ingått, både enskilt och sammanräknat, är klart under tröskelvärdet kan en kontraktsvärdesberäkning utgå från 15 kap. LOU.

Enligt 15 kap. 3 a § gäller följande:

---

<sup>3</sup> Se bilagorna 2 och 3 till LOU.



- Värdet av ett kontrakt ska uppskattas till det totala belopp som ska betalas enligt kontraktet.
- En upphandling får inte delas upp i syfte att kringgå bestämmelserna i LOU.
- Vid beräkningen av kontraktsvärdet ska options- och förlängningsklausuler beaktas som om de har utnyttjats.
- Den upphandlande myndigheten ska ta hänsyn till direktupphandlingar av samma slag gjorda av myndigheten under räkenskapsåret.

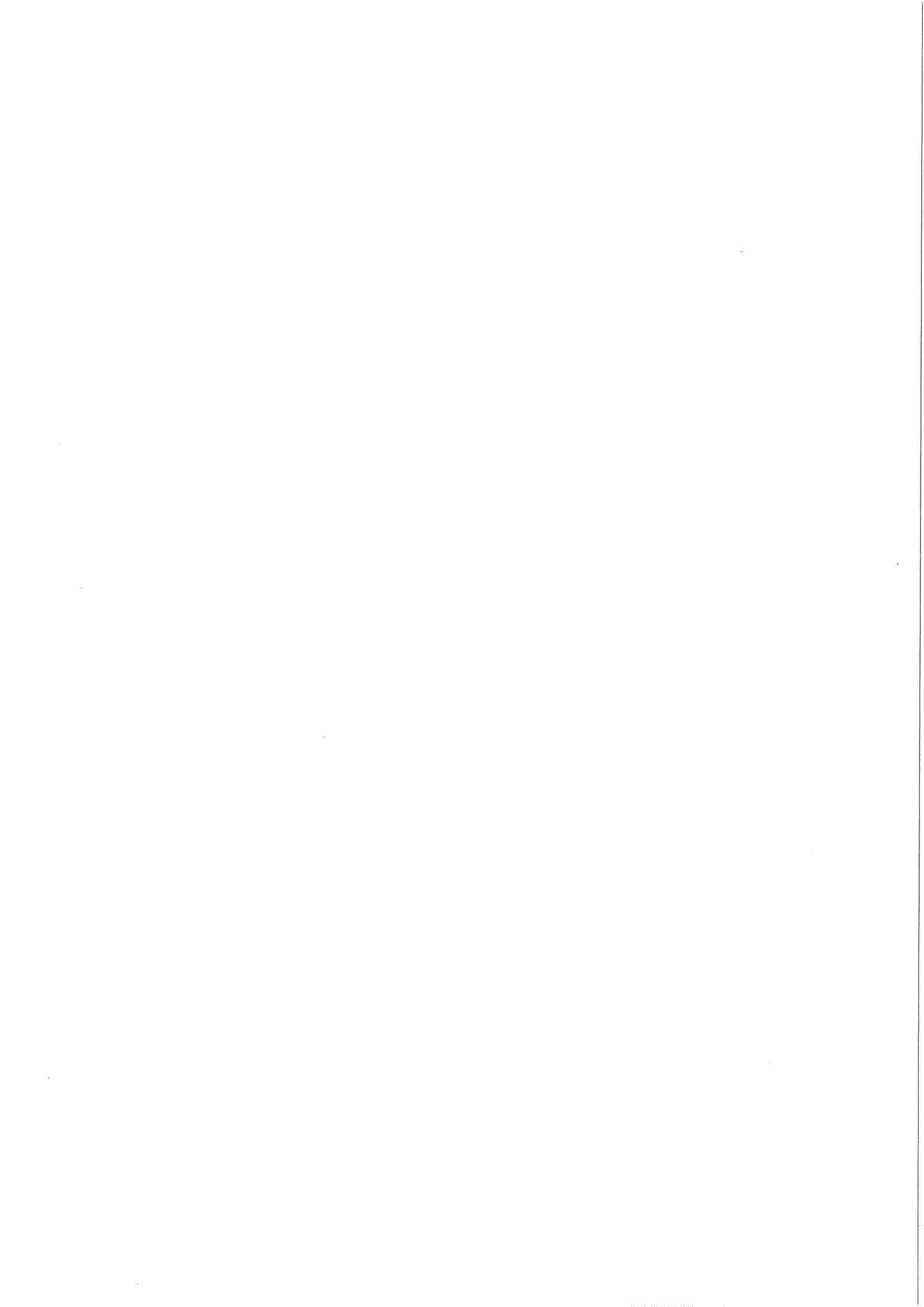
År 2012 har ni direktupphandlat olika grävmaskintjänster för 1 296 000 kronor. Utöver detta har ni köpt rörläggartjänster från samma leverantör för 311 000 kronor. Direktupphandlingsgränsen detta år var cirka 284 000 kronor. Högab är en helhetsleverantör av bland annat anläggnings- och grävtjänster. Vi har gjort en översiktlig utredning av innehållet i de grävtjänster som ni köpt av Högab. I det här fallet talar mycket för att inköpen av de olika typer av grävmaskintjänster ni köpt ska ses som tjänster av samma slag. Då ni efterfrågat en helhetslösning är frågan om det är tjänster av samma slag dock inte avgörande för vår bedömning. Även om vårt intryck att tjänsterna är av samma slag inte skulle kvarstå vid en fullständig utredning är i vart fall två av grävmaskintjänsterna enskilt inköpta till belopp som överstiger direktupphandlingsgränsen. Tjänsterna har inte omfattats av något undantag från skyldigheten att annonsera. Inköpen av dessa ska därmed ses som otillåtna direktupphandlingar.

Från och med år 2013 direktupphandlade ni ett avtal med maskintjänster och rörläggartjänster som kunde förlängas i tre år med ett år i taget. Vid kontraktsvärderberäkningen ska optioner och förlängningsklausuler beaktas som om de utnyttjas. Detta innebär att det direktupphandlade avtalet med avseende på kontraktsvärdet ska anses löpa från 2013 till 2016. Vi kan konstatera att ni på avtalet köpt maskintjänster år 2013 för 697 000 kronor och för 1 491 000 kronor år 2014. Genomsnittligt belopp dessa två år är 1 097 000 kronor. Detta kan enligt vår mening tjäna som antagande för 2015 och 2016. Kontraktets värde är därmed 4 382 000 kronor såvitt avser maskintjänsterna.

På samma avtal köpte ni även rörläggartjänster 2013 för 794 000 kronor respektive 704 000 kronor år 2014. Det vill säga i genomsnitt för 749 000 kronor. Kontraktets värde avseende rörläggartjänster kan alltså beräknas till nästan 3 miljoner kronor.

Inköpen av maskin- och rörläggartjänster överstiger kraftigt den direktupphandlingsgräns om ca 284 000 kronor som gällde 2013 vid avtalets ingående.

Om en upphandlande myndighet är tveksam kring hur LOU ska tillämpas på korrekt sätt ska den ta reda på vad som gäller. Otillåtna direktupphandlingar an-



ses både av unionslagstiftaren och av den svenska lagstiftaren i sig vara en av de allvarligaste överträdelserna inom upphandlingsområdet. Genom att ni inte har annonserat ert behov av dessa tjänster har konkurrensen snedvridits och andra potentiella leverantörer har inte haft möjlighet att tävla om kontrakten.

I vår granskning har vi också sett att ni ingått ett antal muntliga avtal med varierande belopp. En upphandlande myndighet ska säkerställa att det upphandlingsrättsliga regelverket följs. Det framstår därför som lämpligast att främst ingå skriftliga avtal för att kunna möjliggöra en god dokumentation av vilka köp som har gjorts för att kunna beräkna om direktupphandlingsgränsen nås. Vi vill också påminna om att upphandlande myndigheter sedan den 1 juli 2014 är skyldiga att dokumentera direktupphandlingar över 100 000 kr.

### Slutsats

Vi bedömer att era köp avseende maskin- och rörläggartjänster borde ha annonserats enligt 15 kap. 4 § LOU. Eftersom så inte har skett utgör köpen otillåtna direktupphandlingar. Detta ser vi mycket allvarligt på. Vi har på grund av preskriptionsfrist inte kunnat ansöka om upphandlingsskadeavgift. Vi kan komma att följa upp era avtal tecknade efter 2014.

---

Detta beslut har fattats av generaldirektören. Föredragande har varit Ann Fryksdahl.



Dan Sjöblom



Ann Fryksdahl

### HUR MAN ÖVERKLAGAR, bilaga 1

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats

