

Stiftelsen Korsvägen
Universeum AB

Tillsyn enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling och lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner; Stiftelsen Korsvägen och Universeum AB – bestämmelserna om offentligt styrt organ m.m.

Konkurrensverkets beslut

Konkurrensverket har granskat Stiftelsen Korsvägen och Universeum AB och funnit

- att Stiftelsen Korsvägen (Stiftelsen)¹ och dess helägda dotterbolag Universeum AB (Universeum) är sådana offentligt styrda organ som enligt 1 kap. 18 och 22 §§ lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och 1 kap. 17 och 20 §§ lagen (2016:147) om upphandling av koncessioner (LUK) ska jämföras med en upphandlande myndighet vid tillämpning av nämnda lagar, och
- att Universeum, genom att under 2020 ingå kontrakt om dels drift av restaurangverksamhet², dels byggentreprenad³, har brutit mot upphandlingsregelverket genom att inte tillämpa reglerna om annonsering i 10 kap. 1 § LOU respektive 8 kap. 1 § LUK.

Konkurrensverket förutsätter att Stiftelsen och Universeum säkerställer att framtida anskaffningar sker i enlighet med upphandlingsregelverket.

Ärendena med dnr 758, 467, 468 och 469/2020 avslutas.

¹ Dnr 758/2020.

² Dnr 467/2020.

³ Dnr 468/2020.



Bakgrund

Stiftelsen och Universeum

1. Stiftelsen Korsvägen bildades den 18 december 1997 av Göteborgsregionens kommunalförbund (Göteborgsregionen), Stiftelsen Chalmers tekniska högskola (Chalmers) och Västsvenska Industri- och Handelskammaren (Västsvenska handelskammaren).⁴ Syftet med Stiftelsen var att lägga grunden till ett nytt vetenskapscenter. Bakom initiativet stod även Göteborgs universitet.
2. Enligt stiftelseförordnandet har Stiftelsen som huvudsakligt ändamål att främja allmänhetens, framför allt barns och ungdomars, intresse för studier och yrkesval inom ett brett vetenskapsfält med tyngdpunkt inom naturvetenskap och teknik. Stiftelsen ska vidare ha rätt att i egen regi, eller via annan juridisk person, bedriva verksamhet för att främja Stiftelsens ändamål. Sådan verksamhet får även utgöra näringsverksamhet.
3. Den 22 december 1997 förvärvade Stiftelsen det aktiebolag som sedermera skulle komma att namnändras till Universeum AB. Universeum är således ett till Stiftelsen helägt dotterbolag.⁵
4. Universeums verksamhet bedrivs sedan öppnandet 2001 i för ändamålet särskilt uppförda lokaler på Södra vägen 50 i Göteborg. Verksamheten, som är ett så kallat vetenskapscenter, omfattar utställningar och lärmiljöer inom främst naturvetenskapliga och tekniska områden. Anläggningen är öppen alla dagar året runt och har sedan öppnandet haft över tio miljoner besökare, varav cirka hälften barn och ungdomar. Förutom den publika verksamheten bedriver Universeum dels pedagogisk verksamhet i samarbete med grundskolor och gymnasieskolor i Göteborgsregionen, dels kompetensutveckling för lärare och andra projekt som syftar till att utveckla undervisningen i naturvetenskapliga och tekniska ämnen. Universeum medverkar också i lärarutbildningen vid Göteborgs universitet och samarbetar med universitetet och Chalmers om forskning inom pedagogik.⁶
5. I april 2020 ingick Universeum avtal med Chalmers Studentkårs Restaurang AB.⁷ Enligt avtalet, som benämns hyresavtal, åtar sig bolaget att driva restaurangverksamhet i Universeums lokaler i enlighet med de villkor om bland annat öppettider, priser, utbud och koncept som anges i bilagor till avtalet. Avtalet gäller till och med den 31 december 2025. Enligt avtalet ska Chalmers Studentkårs Restaurang AB betala ett hyresbelopp motsvarande en

⁴ Stiftelseförordnandet för Stiftelsen Korsvägen, handl.nr 16, dnr 467/2020.

⁵ Stiftelsens årsredovisningar för 1998–2000, handl.nr 15, dnr 758/2020.

⁶ Universeums årsredovisning för 2021, handl.nr 94, dnr 467/2020.

⁷ Hyresavtal, handl.nr 79 och 80, dnr 467/2020.



viss procent av omsättningen, dock minst [REDACTED] kronor per år. Avtalet innehåller ingen garanterad ersättning.

6. I april 2020 ingick Universeum även ett avtal med Skeppsviken Bygg i Göteborg AB om totalentreprenad avseende byggnation av Universeum visualiseringsdome.⁸

Tillsynsärendena

7. Konkurrensverket inledde hösten 2020 en granskning av Universeum efter att ha mottagit ett tips om att ett koncessionsavtal tecknats rörande drift av restaurangverksamhet m.m. utan att föregås av ett annonserat förfarande (dnr 467/2020). Samtidigt noterades genom Konkurrensverkets omvärldsbevakning att Universeum dels tecknat ett entreprenadavtal avseende om- och tillbyggnation av anläggningen (dnr 468/2020), dels erhållit externa medel i syfte inrätta en ny lärmiljö (dnr 469/2020).
8. Mot bakgrund av Universeums uppgifter under skriftväxlingen kring ägarförhållandena mellan bolaget och Stiftelsen öppnades i december 2020 ytterligare ett ärende i syfte att utreda Stiftelsens upphandlingsrättsliga status (dnr 758/2020).
9. Konkurrensverket noterar inledningsvis att den interimorganisation som ledde förberedelsearbetet inför bildandet av Stiftelsen tillämpade upphandlingsregelverket i samband med upphandlingar av bland annat projektledare och vissa konsulttjänster.⁹
10. Initiativtagarna till Stiftelsen och Universeum (Göteborgsregionen, Chalmers och Göteborgs universitet) är upphandlande myndigheter enligt LOU och LUK. Konkurrensverket har därför även granskat de omständigheter som var aktuella vid bildandet av Stiftelsen. Konkurrensverket har också utrett om, och i så fall i vilken omfattning, huvudmännen har haft fortsatt inflytande över verksamhetens inriktning.

Vad Stiftelsen och Universeum har anfört i ärendena

11. Stiftelsen och Universeum har fått tillfälle att yttra sig över Konkurrensverkets preliminära bedömning i ett utkast till beslut och har anfört bland annat följande.¹⁰
12. Stiftelsen och Universeum anser sig inte vara offentligt styrda organ i den mening som avses i 1 kap. 18 § LOU och 1 kap. 17 § LUK och omfattas

⁸ Entreprenadavtal, handl.nr 79, dnr 468/2020.

⁹ Stiftelsens årsredovisning för 1998, s. 5, 6 och 9, handl.nr 15, dnr 758/2020.

¹⁰ Se Svarsskrivelse, handl.nr 106, dnr 467/2020.



således inte av den upphandlingsplikt som följer av nämnda lagar. Skälen härför är i huvudsak att Stiftelsen och Universeum inte tillgodoser behov i det allmännas intresse, och om så sker är sådana behov i vart fall av industriell eller kommersiell karaktär. Vidare är verksamheten varken till största del finansierad av eller under kontroll av staten, en kommun, en region eller en upphandlande myndighet, och i Stiftelsens styrelse är inte mer än halva antalet ledamöter utsedda av staten, en kommun, en region eller en upphandlande myndighet.

13. Till stöd för sin inställning har Stiftelsen och Universeum vidare anfört sammanfattningsvis följande.
14. Stiftelsen och Universeum tillgodoser inte ett behov i det allmännas intresse. Allmänhetens intresse (medborgarnas intresse) ska inte förväxlas med det allmännas intresse (stat, kommun, region eller myndigheters intresse). Av den upphandlingsrättsliga regleringen följer att det är behov som tillgodoses i det allmännas intresse som är av relevans för bedömningen. Av Stiftelsens stadgar framgår vad som Stiftelsen avser med allmännyttig stiftelse. Detta inkluderar att främja allmänhetens, framför allt barn och ungdomars, intresse för studier och yrkesval inom ett brett vetenskapsfält med tyngdpunkt inom naturvetenskap och teknik. Av stadgarna framgår också att allmänhetens intresse ska främjas. Skrivningen är enbart avsedd att markera och tydliggöra vilken grupp av individer som Stiftelsens ändamål riktar sig mot. Att allmänhetens intresse ska främjas kan på intet sätt anses innebära att det allmännas intresse ska främjas. Stiftelsens intention har aldrig varit att drivas av det offentliga eller att vara beroende av offentliga medel och på så vis främja behov i det allmännas intresse. Det är heller inte på detta sätt som Stiftelsens verksamhet bedrivs.
15. Av Stiftelsens årsredovisningar framgår att Stiftelsen genom sitt dotterbolag bedriver verksamheten Universeum. Universeum är ett museum, men också en djurpark och science center i en och samma verksamhet, ett s.k. vetenskapscenter eller upplevelsecenter. Universeum tillhandahåller tjänster i form av upplevelser, nya intryck och erfarenheter hos sina besökare. Det behov som Universeum tillgodoser är därför inget behov som tillgodoses på annat sätt än genom utbud av varor eller tjänster på marknaden. Det är inte heller fråga om något behov som staten, av skäl som har samband med allmänintresset, väljer att själv tillgodose eller som den avser att fortsätta att ha ett avgörande inflytande på. Därmed tillgodoser inte heller Universeum några behov i det allmänna intresset.
16. Vad gäller särskilt kriteriet "industriell eller kommersiell karaktär" syftar detta till att bedöma den faktiska verksamhet som bedrivs, och den konkurrenssituation verksamheten befinner sig i. Universeums verksamhet drivs



på marknadsmässiga villkor och befinner sig därigenom i en konkurrens-situation med ett krav på vinst. Koncernen bär sina egna förluster och Stiftelsens finansiering utgörs inte av offentlig finansiering i den nu relevanta unionsrättsliga meningen.

17. Det finns vidare en tydlig och utvecklad konkurrens på marknaden som Universeum verkar. Universeums konkurrenssituation ska bedömas i förhållande till marknaden för upplevelsebaserade besöksmål. På denna marknad verkar såväl djurparker som nöjesparker, science centers och andra liknande upplevelsebaserade besöksmål. Mot bakgrund av köparnas, dvs. besökarnas, handlings- och köpmönster utgör marknaden till sin geografiska omfattning hela Sverige, eller i vart fall Götaland och Svealand.
18. Även Universeums utbildningsverksamheten bedrivs på marknadsmässiga villkor som innebär att Universeums tjänster tillhandahålls mot vederlag. Universeum står därmed risken för sin prestation och avtalsuppfyllnad.
19. Det ska vidare särskilt noteras att den del av Universeums finansiering som i Universeums räkenskaper nämns som "bidrag" – exempelvis från Västra Götalandsregionen – inte är ovillkorade finansiella tillskott i verksamheten. Tvärtom innebär de bidrag som Universeum erhåller även krav på motprestation. Dessa bidrag, trots att de de facto lämnas av offentliga aktörer, utgör därför inte offentlig finansiering i den nu relevanta unionsrättsliga meningen.
20. Universeums verksamhet och dess ekonomiska ställning garanteras inte på något sätt av någon stat, kommun, upphandlande myndighet eller annan utomstående. Universeum står således risken för sin egen verksamhet. Detta kan illustreras bland annat med den förlust om 12,3 miljoner kronor som Universeum gjorde med anledning av pandemin under 2020 samt även den förlust om över 31 miljoner kronor som Universeum gjorde under 2018 och som inte på något sätt balanserades eller täcktes upp av någon utomstående offentlig aktör, med undantag för generella statliga stöd som erbjudits samtliga privata aktörer. Även 2017 gjorde Universeum ett förlustår, utan att detta medförde att denna förlust täcktes upp av någon offentlig aktör. Inte heller i övrigt finns några garantier eller åtaganden för Universeums fortsatta verksamhet från offentliga aktörer. Inte minst illustreras detta av att Universeum helägs av Stiftelsen Korsvägen som ur ett ägarperspektiv är helt fristående. Det saknas därför möjlighet för något offentligt organ att tillskjuta medel i form av ägartillskott eller liknande till Universeum, för det fall Universeums verksamhet i någon del skulle vara hotad. Universeum står därför utan tvekan risken för sin egen verksamhet.
21. Verksamheten bedrivs med vinstkrav och dess ekonomiska ställning garanteras inte på något sätt av offentliga aktörer. Även om verksamheten skulle



anses tillgodose ett behov i det allmännas intresse är detta behov således av kommersiell eller industriell karaktär.

22. Verksamheten har inte heller en sådan nära anknytning till offentliga aktörer som krävs för att det ska vara fråga om ett offentligt styrt organ. Av avgörande betydelse för bedömningen ska vara hur reglerna kring styrelsens utseende i Stiftelsen i praktiken tillämpas och hur styrelsen i Stiftelsen de facto ser ut. Av Stiftelsens stadgar framgår att respektive stiftare (Stiftelsen Chalmers Tekniska högskola, Göteborgs Universitet, Föreningen Västsvenska Industri- och Handelskammaren och Göteborgsregionens kommunalförbund) har rätt att nominera upp till två ledamöter. Att respektive organ har rätt att nominera ett visst antal styrelseledamöter innebär dock inte att denna styrelseledamot också ska representera ett visst organ. Varje styrelseledamot har ett personligt ansvar och ett personligt mandat. Stiftelsens styrelse består idag av tio ledamöter, varav endast fyra ledamöter har sin dagliga anställning hos stiftare som omfattas av LOU. Eftersom styrelsen de facto inte har bestått och inte består till mer än hälften av representanter för offentliga aktörer har Stiftelsen således en styrelse som inte till mer än hälften utgörs av styrelseledamöter från organisationer som är upphandlande myndigheter.
23. Sammanfattningsvis är inget av de tre alternativa krav som följer av 1 kap. 17 § 1–3 LUK respektive 1 kap. 18 § 1–3 LOU uppfyllda. Även av detta skäl kan Stiftelsen respektive Universeum inte anses utgöra offentligt styrda organ i den mening som avses i LOU och LUK.

Rättsliga utgångspunkter

Tillämpliga bestämmelser

Annonseringsskyldighet

24. Enligt 1 kap. 2 § LOU gäller LOU för upphandling som genomförs av en upphandlande myndighet (offentlig upphandling). Med upphandling enligt denna lag avses de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggtreprenader genom tilldelning av kontrakt.
25. Huvudregeln enligt LOU är att kontrakt och ramavtal ska föregås av annonsering och att alla leverantörer ska få möjlighet att lämna, respektive ansöka om att få lämna, anbud. Det följer av 10 kap. 1 § LOU.
26. För att avtal med ett värde som överstiger direktupphandlingsgränsen ska vara tillåtna utan föregående annonsering krävs att något av de särskilt



angivna undantagen i LOU är tillämpliga. Undantagen från skyldigheten att annonsera upphandlingar ska tolkas restriktivt.¹¹

27. Enligt 1 kap. 2 § LUK gäller LUK för upphandling av byggkoncessioner och tjänstekoncessioner som genomförs av en upphandlande myndighet eller enhet (upphandling av koncessioner). Med upphandling enligt denna lag avses de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa tjänster eller byggentreprenader genom tilldelning av en koncession.

Lagens definition av en tjänstekoncession

28. Vad som utgör en tjänstekoncession regleras i 1 kap. 13, 19, 22 och 23 §§ LUK. Med en tjänstekoncession avses ett skriftligt kontrakt med ekonomiska villkor som ingås mellan en upphandlande myndighet eller enhet och en koncessionshavare, genom vilket en upphandlande myndighet eller enhet anförtror tillhandahållandet och förvaltningen av andra tjänster än byggentreprenader till koncessionshavaren. För att det ska vara fråga om en koncession krävs vidare att ersättningen för arbetet eller tjänsten utgörs antingen av enbart rätten att utnyttja föremålet för koncessionen eller av dels en sådan rätt, dels betalning. Slutligen krävs också att koncessionshavaren övertar verksamhetsrisken. Med detta avses att koncessionshavaren, vid normala verksamhetsförhållanden, inte är garanterad någon kompensation för sina investeringar eller de kostnader som uppstår vid tillhandahållandet av tjänsten samt utsätts för en verklig exponering för förändringar på marknaden på så sätt att eventuella uppskattade förluster för koncessionshavaren inte är endast nominella eller försumbara.

Hur värdet av en upphandling ska beräknas

29. Enligt 5 kap. 3 § LOU ska värdet av en upphandling uppskattas till det totala belopp som ska betalas enligt de varukontrakt, tjänstekontrakt eller byggentreprenadkontrakt som ingår i upphandlingen. När värdet bestäms ska options- och förlängningsklausuler som anges i något av upphandlingsdokumenten beaktas som om de hade utnyttjats. Värdet ska bestämmas exklusive mervärdesskatt.
30. Värdet av en tjänstekoncession ska, enligt 5 kap. 2 § LUK, uppskattas till koncessionshavarens sammanlagda omsättning till följd av koncessionen under dess löptid, inklusive de varor som följer med sådana tjänster. Värdet ska bestämmas exklusive mervärdesskatt.

¹¹ Se bland annat EU-domstolens dom i mål C-199/85 Kommissionen mot Italien, punkt 14, de förenade målen C-20/01 och C-28/01 Kommissionen mot Tyskland, punkt 58, mål C-385/02 Kommissionen mot Italien, punkt 19, mål C-394/02 Kommissionen mot Grekland, punkt 33 och mål C-26/03 Stadt Halle, punkt 46. Se även förarbetsuttalanden i prop. 2001/02:142 s. 99 och prop. 2006/07:128 s. 291 samt Högsta förvaltningsdomstolens uttalanden i RÅ 2005 ref. 10, RÅ 2008 ref. 79 och RÅ 2009 not. 134.

*Vad som avses med en upphandlande myndighet*

31. Med upphandlande myndighet avses, enligt 1 kap. 22 § LOU och 1 kap. 21 § LUK, en statlig eller kommunal myndighet. Vid tillämpning av lagarna ska med myndighet jämföras bland annat ett sådant offentligt styrt organ som avses i 1 kap. 18 § LOU respektive 1 kap. 17 § LUK och en sammanslutning av en eller flera sådana myndigheter eller organ.

Vad som avses med ett offentligt styrt organ

32. Med offentligt styrt organ avses enligt 1 kap. 18 § LOU och 1 kap. 17 § LUK en sådan juridisk person som tillgodoser behov i det allmännas intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär, och 1) som till största delen är finansierad av staten, en kommun, en region eller en upphandlande myndighet, 2) vars verksamhet står under kontroll av staten, en kommun, en region, eller en upphandlande myndighet, eller 3) i vars styrelse eller motsvarande ledningsorgan mer än halva antalet ledamöter är utsedda av staten, en kommun, en region eller en upphandlande myndighet.
33. Bestämmelsen motsvarar artikel 2.1 (4) i direktiv 2014/24/EU (LOU-direktivet).¹² I punkten c) i nämnda artikel definieras den offentliga kontrollen på följande sätt:

"De finansieras till största delen av statliga, regionala eller lokala myndigheter, eller av andra offentlighetsrättsliga organ, eller står under administrativ tillsyn av sådana myndigheter eller organ; eller de har ett förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan där mer än hälften av ledamöterna utses av staten, regionala eller lokala myndigheter, eller av andra offentlighetsrättsliga organ."

Rättspraxis

34. Behov av allmänt intresse som inte är av industriell eller kommersiell karaktär utgörs i allmänhet av behov som staten, av skäl som har samband med allmänintresset, väljer att själv tillgodose eller som den avser att fortsätta ha ett avgörande inflytande på.¹³ Det finns dock inget principiellt hinder mot att sådana behov även tillgodoses, eller skulle kunna tillgodoses, av privata företag.¹⁴ Frågan om ett behov är av industriell eller kommersiell karaktär har bland annat varit föremål för prövning i HFD 2016 ref. 67, där ett statligt bolag vid en sammantagen bedömning ansågs utgöra ett offentligt styrt organ.

¹² Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.

¹³ EU-domstolens avgörande i mål C-360/96 Gemeente Arnhem och Gemeente Rheden mot BFI Holding, punkt 50 och 51.

¹⁴ Se ovan anförda rättsfall, punkt 53.



35. Begreppet behov i det allmännas intresse är ett unionsrättsligt begrepp.¹⁵ EU-domstolen har i ett flertal avgöranden slagit fast att nationella domstolar är skyldiga att tolka nationell rätt genom vilken ett direktiv har genomförts mot bakgrund av direktivets ordalydelse och syfte så att det resultat som avses i direktivet uppnås i den utsträckning det är möjligt (så kallad direktivkonform tolkning).¹⁶ Detta innebär att bestämmelsen i 1 kap. 18 § LOU och 1 kap. 17 § LUK om vad som utgör ett offentligt styrt organ ska tolkas i ljuset av artikel 2.1 (4) i LOU-direktivet respektive artikel 6.4 i LUK-direktivet.¹⁷
36. Syftet med EU:s direktiv på upphandlingsområdet är bland annat att undanröja risken för att ett organ som finansieras eller kontrolleras av staten, regionala, eller lokala myndigheter eller av andra organ som lyder under offentlig rätt låter sig styras av andra hänsyn än ekonomiska. Mot denna bakgrund och med hänsyn till att principen om fri rörlighet ska ges full verkan, ska begreppet offentligt styrt organ tolkas funktionellt och ges stor räckvidd.¹⁸
37. Varken upphandlingsdirektiven eller upphandlingslagarna innehåller någon definition av begreppet behov av allmänt intresse. Av EU-domstolens praxis framgår dock att man med detta begrepp¹⁹ avser i princip all verksamhet som i någon utsträckning kommer allmänheten till godo.²⁰ Generaladvokat Léger har i sitt förslag till avgörande i mål C-44/96 Mannesmann anfört att begreppet allmänt intresse avser verksamheter som är till direkt nytta för allmänheten, i motsats till intressen hos olika individer och grupper.²¹
38. EU-domstolen har bedömt att förutsättningarna för att ett behov ska anses allmännyttigt, respektive tillgodose ett allmänt intresse, har varit uppfyllda i fråga om bland annat begravningsverksamhet²², framställning av officiella

¹⁵ Se t.ex. EU-domstolens avgörande i mål C-373/00 Adolf Truley, punkt 45.

¹⁶ Se t.ex. EU-domstolens avgörande i mål C-14/83 Von Colson och Kamann mot Land Nordrhein-Westfalen, punkt 15.

¹⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner.

¹⁸ Se bland annat EU-domstolens avgöranden i mål C-360/96 Gemeente Arnhem och Gemeente Rheden mot BFI Holding, punkt 62, mål C-373/00 Adolf Truley, punkt 42 och 43 och där anmärkta rättsfall, mål C-393/06 Ing. Aigner, punkt 37 och där anmärkta rättsfall och mål C-31/87 Beentjes mot Nederländska staten, punkt 11 och 12.

¹⁹ EU-domstolens praxis avser i vissa fall tillämpningen av motsvarande bestämmelser i 1992 års upphandlingsdirektiv i vilket uttrycket "allmännyttigt behov" användes (se artikel 1 b i direktiv 92/50). Genom 2004 års direktiv ersattes detta begrepp med "behov av allmänt intresse" (se t.ex. artikel 1.9 i direktiv 2004/18/EG). Någon ändring i sak var dock inte avsedd, varför EU-domstolens avgöranden alltjämt är vägledande för bedömningen av ett organs upphandlingsrättsliga status.

²⁰ EU-domstolens avgöranden i mål C-360/96 Gemeente Arnhem och Gemeente Rheden mot BFI Holding, punkt 62, mål C-223/99 och C-260/99 Agorà och Excelsior punkt 33 och 34 samt mål C-18/01 Korhonen m.fl., punkt 43.

²¹ Generaladvokatens förslag till avgörande i EU-domstolens mål C-44/96 Mannesmann Anlagenbau Austria m.fl. mot Strohal Rotationsdruck, punkt 65.

²² EU-domstolens avgörande i mål C-373/00 Adolf Truley.



handlingar såsom pass, körkort och identitetskort²³, anordnande av mässor och utställningar för privata företag²⁴, förvärv, avyttring, uthyrning och förvaltning av fast egendom som kunde medföra stimulans för handeln²⁵, drift av miljövänligt värmeverk²⁶ samt drift av universitet och högskolor²⁷.

39. Bedömningen av om det föreligger ett behov av allmänt intresse som inte är av industriell eller kommersiell karaktär ska vidare göras med hänsyn till samtliga relevanta faktiska och rättsliga omständigheter. Detta innefattar de omständigheter som var aktuella vid bildandet av organet och de villkor på vilka organet utövar verksamheten, inklusive om organets verksamhet är utsatt för konkurrens, om det finns ett huvudsakligt vinstsyfte, om organet bär de förluster som uppstår i samband med utövandet av verksamheten och om verksamheten får offentlig finansiering.²⁸
40. Förekomsten av en utvecklad konkurrens, och i synnerhet den omständigheten att det berörda organet handlar i en konkurrenssituation på marknaden, kan vara ett tecken på att det är fråga om ett allmännyttigt behov som är av industriell eller kommersiell karaktär. Förekomsten av en utvecklad konkurrens gör det dock inte i sig möjligt att slå fast att det allmänna intresset har industriell eller kommersiell karaktär.²⁹
41. Om ett organ verkar på normala marknadsmässiga villkor, har ett vinstsyfte och bär de förluster som uppstår i samband med utövandet av sin verksamhet, är det föga sannolikt att de behov som det syftar till att tillgodose inte är av industriell eller kommersiell karaktär.³⁰ Avsaknaden av ett huvudsakligt vinstsyfte kan vidare vara en faktor som talar för att det är fråga om ett offentligrättsligt organ.³¹ EU-domstolen har dock i ett avgörande funnit att ett organ som visserligen saknade vinstsyfte, men som skulle bedrivas med produktivitets-, effektivitets- och lönsamhetskriterier som grund och som bedrev verksamhet på ett konkurrensutsatt område, inte utgjorde ett organ som lyder under offentlig rätt.³²

²³ EU-domstolens avgörande i mål C-44/96 Mannesmann Anlagenbau Austria m.fl. mot Strohal Rotationsdruck.

²⁴ EU-domstolens avgörande i mål C-223/99 och C-260/99 Agorà och Excelsior.

²⁵ EU-domstolens avgörande i mål C-18/01 Korhonen m.fl.

²⁶ EU-domstolens avgörande i mål C-393/06 Ing. Aigner.

²⁷ EU-domstolens avgörande i mål C-380/98 University of Cambridge.

²⁸ EU-domstolens avgöranden i mål C-18/01 Korhonen m.fl., punkterna 48–59 och mål C-283/00 kommissionen mot Spanien, punkt 81.

²⁹ EU-domstolens avgöranden i mål C-373/00 Adolf Truley, punkt 60 och 61 samt mål C-18/01 Korhonen m.fl., punkt 49 och 50.

³⁰ EU-domstolens avgörande i mål C-18/01 Korhonen m.fl., punkt 51.

³¹ EU-domstolens avgöranden i mål C-283/00 kommissionen mot Spanien, punkt 88 och 93, mål C-393/06 Ing. Aigner, punkterna 42–48 och mål C-300/07 Hans & Christophorus Oymanns, punkt 49.

³² EU-domstolens avgöranden i mål C-223/99 och C-260/99 Agorà och Excelsior, punkt 43.



42. Om ett organ bedriver verksamhet som tillgodoser allmänna intressen som inte har industriell eller kommersiell karaktär spelar det ingen roll om den denna verksamhet endast utgör en relativt obetydlig del av den totala verksamheten. Så länge organet i någon omfattning bedriver sådan verksamhet omfattas samtliga kontrakt som tilldelas av ett sådant organ av upphandlingsreglerna.³³

Konkurrensverkets bedömning

Utgångspunkter för bedömningen

43. Vad Stiftelsen och Universeum har anfört i sitt yttrande över utkastet till beslut har beaktats men föranleder ingen ändrad bedömning.

Stiftelsen och Universeum är juridiska personer

44. Konkurrensverket konstaterar inledningsvis att både Stiftelsen och Universeum är juridiska personer.

Stiftelsen och Universeum ska likställas vid bedömningen

45. Stiftelsen och Universeum har likalydande verksamhetsföremål och syfte. Stiftelsen och Universeum utgör gemensamt en koncern och Stiftelsen uppfyller sitt ändamål genom den verksamhet som bedrivs av Universeum.³⁴ Vid bedömningen av om verksamheten tillgodoser ett behov i det allmännas intresse som inte är av industriell eller kommersiell karaktär, ska därför Stiftelsen och Universeum likställas.
46. Stiftelsen äger hundra procent av aktierna i Universeum. Genom bolagsstämman utser Stiftelsen Universeums styrelse och verksamhetsföremål. Mot denna bakgrund anser Konkurrensverket att kravet på både offentlig kontroll enligt 1 kap. 18 § 2 LOU och 1 kap. 17 § 2 LUK och styrelserepresentation enligt 1 kap. 18 § 3 LOU och 1 kap. 17 § 3 LUK är uppfyllt mellan Stiftelsen och Universeum. Det som Stiftelsen och Universeum har anfört i denna del om bland annat att förslaget till styrelseledamöter bereds av en valberedning och om ledamöternas yrkesmässiga bakgrund ändrar inte denna bedömning.
47. I det fall Stiftelsen utgör ett offentligt styrt organ ska därför även Universeum anses göra det.
48. I det följande görs först en bedömning av om den verksamhet som bedrivs inom koncernen tillgodoser ett behov i det allmännas intresse som inte är av

³³ EU-domstolens avgöranden i mål C-44/96 Mannesmann Anlagenbau Austria m.fl. mot Strohal Rotationsdruck, punkt 25 och 31 samt mål C-360/96 Gemeente Arnhem och Gemeente Rheden mot BFI Holding, punkt 58.

³⁴ Stiftelseförordnandet för Stiftelsen Korsvägen, handl.nr 16, dnr 467/2020 samt ägardirektivet för Universeum, handl.nr 8, dnr 467/2020.



industriell eller kommersiell karaktär. Därefter prövar Konkurrensverket om något av de alternativa kriterierna i 1 kap. 18 § 1–3 LOU är uppfyllda.

Verksamheten tillgodoser ett behov i det allmännas intresse

49. Universeums publika verksamhet består av museiverksamhet i form av bland annat utställningar med fokus på levande miljöer och interaktiva och upplevelsebaserade inslag. Förutom den publika verksamheten bedriver Universeum dels pedagogisk verksamhet i samarbete med grundskolor och gymnasieskolor, dels kompetensutveckling för lärare och andra projekt som syftar till att utveckla undervisningen i naturvetenskapliga och tekniska ämnen. Universeum medverkar också i lärarutbildningen vid Göteborgs universitet och samarbetar med universitetet och Chalmers om forskning inom pedagogik.³⁵
50. Enligt stiftelseförordnandet och Universeums ägardirektiv är verksamhetens huvudsakliga ändamål att främja allmänhetens, framförallt barns och ungdomars, intresse för studier och yrkesval inom ett brett vetenskapsfält med tyngdpunkt inom naturvetenskap och teknik.³⁶ I ägardirektivet utvecklas syftet med verksamheten ytterligare. Här anges bland annat att Universeum ska verka inom ramen för en socialt ekonomisk och miljömässigt hållbar verksamhet. Samarbete ska sökas med stiftarna för att uppnå en god, effektiv och tillgänglig verksamhet. Bolaget ska i samarbete med andra intressenter i samhället bidra till arbetet med att utveckla besöksnäringen. Eventuell vinst ska återinvesteras i verksamheten.
51. I Universeums bolagsordning anges vidare att bolagets verksamhet ska vara att bedriva vetenskapliga centra (science center) och även bedriva därmed förenlig verksamhet med såväl nationell som internationell verksamhet som avser att stödja utvecklingen av lärande inom naturvetenskap och teknik.³⁷
52. I Stiftelsens hemställan till huvudmännen den 13 november 2017 om utvecklingsbidrag till Universeum anges att verksamheten grundas i ett samhällsbehov av att inspirera fler barn och unga att utveckla intressen och förmågor inom naturvetenskap och teknik samt att vara en turistattraktion för regionen.³⁸
53. I förvaltningsberättelsen i Universeums årsredovisning för 2021 anges bland annat att Universeums uppdrag är att vara en publik arena för livslångt lärande där barn och vuxna utforskar världen genom naturvetenskap, teknik

³⁵ Universeums årsredovisning för 2021, handl.nr 94, dnr 467/2020.

³⁶ Stiftelseförordnandet för Stiftelsen Korsvägen, handl.nr 16, dnr 467/2020 samt ägardirektivet för Universeum, handl.nr 8, dnr 467/2020.

³⁷ Bolagsordningen för Universeum, handl.nr 6, dnr 467/2020.

³⁸ Hemställan om utvecklingsbidrag till Universeum från stiftarna i Stiftelsen Korsvägen, handl.nr 39, dnr 467/2020.



och matematik. Syftet med verksamheten uppges vidare vara att bidra till höjd måluppfyllelse i skolan, stärkt kompetensförsörjning samt ökad innovationskraft och handlingskraft för Agenda 2030.³⁹

54. Av underlaget till Västra Götalandsregionens beslut om utvecklingsbidrag för 2021 framgår att verksamheten bedöms främja intresset av det västsvenska näringslivets utveckling och konkurrenskraft genom att bland annat öka andelen elever som fullföljer sina studier och därigenom bidra till framtida kompetensförsörjning.⁴⁰
55. Sammanfattningsvis kan konstateras att verksamheten tillgodoser dels behovet av ökad kunskap inom naturvetenskapliga och tekniska områden hos både barn och vuxna, dels behovet av kompetensförsörjning inom regionen till främjande av hållbar utveckling, det västsvenska näringslivet och regionens konkurrenskraft på kort och lång sikt, dels behovet av att utveckla besöksnäringen och stärka regionen som turistmål.⁴¹
56. Konkurrensverket bedömer att dessa behov avser sådana intressen som är till direkt nytta för allmänheten. Vad Stiftelsen och Universeum har anfört om att begreppet "allmänhetens intresse" inte ska förväxlas med begreppet "det allmännas intresse" föranleder ingen annan bedömning. Mot denna bakgrund, och med beaktande av EU-domstolens ovan redovisade praxis, bedömer Konkurrensverket att verksamheten tillgodoser behov i det allmännas intresse i den mening som avses i 1 kap. 18 § LOU och 1 kap. 17 § LUK.

Behovet är inte av kommersiell eller industriell karaktär

Verksamheten har tagit emot offentlig finansiering under perioden 1999–2021

57. Redan innan Stiftelsen bildades gjordes bedömningen att verksamheten skulle komma att vara i behov av stöd från både offentliga och privata finansiärer.⁴² Verksamheten har också från början mottagit offentliga bidrag. Av grundfinansieringen om cirka 356 miljoner kronor bidrog staten, Göteborgsregionen, Chalmers och Göteborgs universitet med sammanlagt cirka 130 miljoner kronor.⁴³

³⁹ Universeums årsredovisning för 2021, handl.nr 94, dnr 467/2020.

⁴⁰ Tjänsteutlåtande den 14 september 2020, Verksamhetsbidrag 2021 för Universeum Science Center, handl.nr 60, dnr 467/2020.

⁴¹ Denna bedömning är också i linje med bestämmelserna i 2 kap. 1 och 7 §§ kommunallagen (2017:725) rörande den kommunala kompetensen och kommunal näringsverksamhet. En förutsättning för att en näringsverksamhet ska betraktas som tillåten utifrån ett kommunalrättsligt perspektiv är nämligen att verksamheten syftar till att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna och att den drivs utan vinstsyfte.

⁴² Ansökan om medel från Stiftelsen för Kunskaps- och kompetensutveckling, handl.nr 23, dnr 758/2020.

⁴³ Sammanställning av Stiftelsen, handl.nr 13, dnr 758/2020.



58. Under verksamhetsåren 1999–2004 redovisade Universeum ett negativt resultat. Till följd av detta beslutade huvudmännen att tillföra bolaget ett tillskott om 19 miljoner kronor för 2005, varav Chalmers, Göteborgsregionen och Göteborgs universitet stod för 13 miljoner kronor.⁴⁴ Samma år bidrog även Västra Götalandsregionen med 5 miljoner kronor till Universeums pedagogiska verksamhet.⁴⁵ Bidraget från regionen var villkorat av att bolaget genomförde en rekonstruktion av verksamheten i syfte att minska kostnaderna för densamma.⁴⁶ Verksamhetsåret 2005 uppvisade Universeum för första gången ett positivt resultat.⁴⁷
59. År 2006 var Universeum på nytt i behov av ekonomiskt stöd. Detta år bidrog Västra Götalandsregionen och Göteborgs stad med 5 respektive 6 miljoner kronor.⁴⁸ Både regionen och Göteborgs stad har därefter fortsatt att betala ut verksamhetsbidrag på 7–10 respektive 6 miljoner kronor årligen till Universeum under perioden 2007–2021.⁴⁹ Universeum har under samma period även mottagit bidrag från Skolverket⁵⁰ med sammanlagt 56,8 miljoner kronor.⁵¹
60. I april 2017 beslutade huvudmännen om ett nytt förstärkt uppdrag för Universeum. För att finansiera uppdraget bidrog huvudmännen med 50 miljoner kronor, varav 37,5 miljoner kronor utgjorde medel som kom från organisationer som är upphandlande myndigheter.⁵²
61. Utöver olika typer av verksamhetsbidrag och utvecklingsbidrag har Universeum även erhållit andra typer av ekonomiska förmåner. Göteborgsregionen har sedan verksamhetens start finansierat kostnader för så kallat årsmedarbetare i form av pedagoger med placering vid Universeum. Syftet

⁴⁴ Universeums årsredovisning för 2005, s. 3 och 14, handl.nr 101, dnr 467/2020. Se även presidietts förslag till beslut av Göteborgsregionens förbundsstyrelse den 13 februari 2005, handl.nr 68, dnr 467/2020.

⁴⁵ Miljönämnden i Västra Götalandsregionens protokollsutdrag den 3 februari 2005, handl.nr 56, dnr 467/2020. Se även e-post från handläggare på Västra Götalandsregionen den 3 mars 2021, handl.nr 58, dnr 467/2020.

⁴⁶ Se Miljönämnden i Västra Götalandsregionens protokollsutdrag den 3 februari 2005, handl.nr 56, dnr 467/2020.

⁴⁷ Universeums årsredovisning för 2005, s. 8, handl.nr 101, dnr 467/2020.

⁴⁸ Kommunstyrelsen i Göteborgs stad beslutade i en kompletteringsbudget i december 2006 att tillföra Universeum 6 miljoner kronor. Därefter arbetades verksamhetsbidraget in i stadens ordinarie budget. Se e-post från Stadsledningskontoret i Göteborgs stad den 1 april 2021, handl.nr 81, dnr 467/2020. Se även Miljönämnden i Västra Götalandsregionens protokollsutdrag den 3 februari 2005, handl.nr 56, dnr 467/2020.

⁴⁹ Universeums årsredovisningar för perioden 2007–2021, handl.nr 21–26, 28, 30–33, 94 och 102, dnr 467/2020. Se även e-post från handläggare på Västra Götalandsregionen den 3 mars 2021, handl.nr 58, dnr 467/2020 och e-post från handläggare på Göteborgs stad den 1 april 2021, handl.nr 81, dnr 467/2020.

⁵⁰ Myndigheten för skolutveckling lades ner i september 2008 och den del av verksamheten som rörde olika former för statsbidrag fördes då över till Skolverket.

⁵¹ Utdrag ur Universeums årsredovisningar för åren 2005–2021, handl.nr 99, dnr 467/2020.

⁵² Se Svarsskrivelse, punkt 3.4.14., handl.nr 106, dnr 467/2020.



med stödet uppges vara att tillföra bolaget kompetens och en flexibel arbetsorganisation.⁵³ Även Göteborgs universitet och Chalmers har bidragit med arbetskraft sedan i varje fall 2007.⁵⁴

62. Värdet av dessa arbetsinsatser har i Universeums årsredovisningar för perioden 2006–2021 uppskattats till sammanlagt 78,7 miljoner kronor, varav stödet i form av årsarbetare från Göteborgsregionen uppgick till sammanlagt 36,1 miljoner kronor och stödet i form av arbetskraft och projektfinansiering från Göteborgs universitet och Chalmers uppgick till sammanlagt 25,4 miljoner kronor respektive 17,2 miljoner kronor.⁵⁵
63. År 2021 erhöll Universeum bidrag från Göteborgsregionen på 1,7 miljoner kronor för att i stället anställa pedagoger i egen regi. Under samma räkenskapsår uppgick stödet i form av kompetens⁵⁶ från Chalmers respektive Göteborgs universitet till ett sammanlagt värde om till 2 miljoner kronor.⁵⁷
64. Universeum har därutöver åtnjutit förmånliga villkor såvitt avser det tomträttsavtal som tecknats mellan Göteborgs stad och bolaget. Tomträttsavgälden är betydligt lägre än vad motsvarande kommersiell aktör har att erlägga för en fastighet av motsvarande storlek och inom samma område (det så kallat Evenemangsstråket) som Universeums anläggning är belägen.⁵⁸
65. Sammanfattningsvis visar Konkurrensverkets utredning att verksamheten, utöver de förmånliga villkoren för tomträttsavgälden, har mottagit offentliga bidrag och förmåner till ett sammanlagt värde av cirka 475 miljoner kronor under perioden 1999–2021.

Den offentliga finansieringen medför att verksamheten inte bedrivs på normala marknadsmässiga villkor

66. Av Konkurrensverkets utredning framgår att verksamheten har mottagit omfattande offentlig finansiering under perioden 1999–2021. Enligt Stiftelsen har bidragen inte erhållits villkorslöst utan varit förenade med krav på mot-

⁵³ Tjänsteskrivelse den 29 december 2017, handl.nr 39, dnr 467/2020. Se även utdrag ut protokoll från Göteborgsregionens förbundsstyrelses sammanträde den 22 januari 2020, handl.nr 82, dnr 467/2020.

⁵⁴ Utdrag ur Universeums årsredovisningar, handl.nr 98, dnr 467/2020.

⁵⁵ Av Universeums årsredovisningar framgår att stödet från Göteborgs universitet respektive Chalmers under åren 2006–2010 och 2018–2021 avsåg arbetskraft. För åren 2011–2017 anges att stödet även innefattar projektfinansiering.

⁵⁶ I tidigare årsredovisningar har man benämnt insatserna såsom arbetskraft.

⁵⁷ Universeums årsredovisning för 2021, s. 7, handl.nr 94, dnr 467/2020.

⁵⁸ Konkurrensverket har tagit del av de optionsavtal, arrendeavtal och tomträttsavtal som tecknats mellan Fastighetskontoret och tomträttsinnehavaren för Heden 37:4, handl.nr 44–46, dnr 467/2020. Tomträttsavtalet som tecknades för perioden 2006–2026 har en fastställd årlig gäld om [REDACTED] kronor, vilket ska jämföras med Universeums tomträttsavtal som vid omregleringen 2018 fastställdes till en årlig gäld om 148 360 kronor för perioden 2019–2029. Vid omregleringen användes det kommunala bolaget Lisebergs AB:s tomträttsavtal som jämförelseobjekt, handl.nr 34–38, dnr 467/2020.



prestation. Av de beslutsunderlag och årsredovisningar som Konkurrensverket har tagit del av framgår dock inte annat än att bidragen huvudsakligen utgjort ett generellt och långsiktigt verksamhetsstöd, låt vara att stödet i flera fall varit förenat med villkor och avsett för en specifik verksamhetsgren.⁵⁹ Även om det finns ett utvecklat samarbete mellan Universeum, Göteborgsregionen, Chalmers och Göteborgs universitet om bland annat den pedagogiska verksamheten, har det inte framkommit att de ovan redovisade bidragen skulle utgöra ersättning för avtalade tjänster.⁶⁰ Av Universeums årsredovisningar framgår vidare att bolaget inte fullt ut bär sina egna rörelsekostnader. Under den aktuella perioden har bolaget uppvisat ett negativt resultat om sammanlagt 127 miljoner kronor. Sammantaget talar dessa omständigheter med styrka för att driften av verksamheten är beroende av offentlig finansiering.

67. Stiftelsen och Universeum har vidare anfört att verksamheten bedrivs med vinstkrav och att dess ekonomiska ställning inte garanteras av offentliga aktörer. Enligt Konkurrensverkets bedömning talar dock huvudmännens initiala bedömning att verksamheten skulle komma att vara beroende av kontinuerligt finansiellt stöd, liksom de årliga bidragen och förmånerna, mot att vinstintresset skulle vara styrande för verksamhetens affärsmässiga inriktning.
68. Konkurrensverket bedömer redan mot bakgrund av vad som anförs ovan att det är uppenbart att verksamheten inte bedrivs på normala marknadsmässiga villkor, utan på andra och mer förmånliga villkor än vad som normalt är fallet för en privat aktör. Det behov som verksamheten tillgodoser kan därför inte anses vara av kommersiell eller industriell karaktär.⁶¹ Det som Stiftelsen och Universeum har anfört om att verksamheten bedrivs på en marknad med utvecklad konkurrens ändrar inte denna bedömning.

Det offentliga utser mer än hälften av Stiftelsens styrelseledamöter

69. Utöver kraven på juridisk person och tillgodosende av ett behov i det allmännas intresse som inte är av industriell eller kommersiell karaktär ska ett offentligt styrt organ ha en nära anknytning till offentliga myndigheter för att jämföras med en upphandlande myndighet. En sådan anknytning anses föreligga om minst ett av de tre alternativa kriterierna offentlig finansiering, offentlig kontroll eller offentlig styrelserepresentation är uppfyllt.

⁵⁹ Se t.ex. Västra Götalandsregionens tjänsteutlåtande den 14 september 2020, handl.nr 60, dnr 467/2020 och villkorsbilaga, handl.nr 61, dnr 467/2020.

⁶⁰ Konkurrensverket noterar att det vid sidan av stödet i form av årsarbetskrafter även har ingåtts särskilda skolavtal om fri entré och guidning för skolelever inom Göteborgsregionen, se handl.nr 83–85, dnr 467/2020. Dessa avtal saknar dock koppling till det ovan redovisade stödet.

⁶¹ Jfr generaladvokatens förslag till avgörande i EU-domstolens mål C-360/96, BFI Holding, punkten 46.



70. Kriteriet om offentlig styrelserepresentation är uppfyllt om mer än hälften av styrelseledamöterna utses av staten, regionala eller lokala myndigheter, eller av andra offentligt rättsliga organ. Den nära anknytningen behöver inte vara knuten till endast en upphandlande myndighet utan också kan föreligga genom att flera upphandlande myndigheter gemensamt har ett inflytande över valet av ledamöter i ett styrelseorgan.⁶²
71. I tredje till sjunde paragraferna i Stiftelsens stadgar finns bestämmelser om styrelsens sammansättning.⁶³
72. Enligt fjärde paragrafen ska Stiftelsens styrelse bestå av lägst tre och högst tolv ledamöter och högst motsvarande antal suppleanter.
73. Enligt femte paragrafen har Chalmers, Västsvenska handelskammaren, Göteborgsregionen och Göteborgs universitet (huvudmännen) rätt att vardera utse två ledamöter och en suppleant. Nämda parter har även rätt att gemensamt utse ytterligare ledamöter och suppleanter under förutsättning att det totala antalet inte överstiger vad som stadgas i fjärde paragrafen.
74. Stiftelsen och Universeum har under utredningen gjort gällande att valet av ledamöter i praktiken går till så att en valberedning föreslår en styrelse som Stiftelsen sedan beslutar om. De nuvarande ledamöterna har olika yrkesbakgrund och endast ett fåtal av dem, färre än hälften, har sin dagliga anställning hos en upphandlande myndighet. Stiftelsen och Universeum anser mot denna bakgrund att kriteriet avseende styrelserepresentation i 1 kap. 18 § 3 LOU eller 1 kap. 17 § 3 LUK i praktiken inte kan anses uppfyllt.
75. Konkurrensverket konstaterar i denna del att det följer av Stiftelsens stadgar att det är de upphandlande myndigheterna Chalmers, Göteborgsregionen och Göteborgs universitet som har rätt att utse mer än hälften av ledamöterna i styrelsen. Vad Stiftelsen och Universeum har anfört om att varje styrelseledamot har ett personligt mandat och att endast fyra av nuvarande tio ledamöter har sin dagliga anställning hos stiftare som omfattas av LOU saknar enligt Konkurrensverket betydelse för bedömningen. Bestämmelsen i 1 kap. 18 § 3 LOU och 1 kap. 17 § 3 LUK tar sikte på processen hur en styrelse sammansätts och utses. Huruvida de nominerade och sedan utsedda ledamöterna representerar ett annat offentligt organ, näringslivet eller sig själva saknar betydelse. Eftersom den formella befogenheten att utse ledamöter till övervägande del alljämt tillkommer de upphandlande myndigheterna gör

⁶² Kammarrättens i Göteborgs dom den 26 juni 2012 i mål nr 1988-12.

⁶³ Stadgarna för Stiftelsen Korsvägen, handl.nr 17, dnr 467/2020.



Konkurrensverket bedömningen att kravet på styrelserepresentation enligt 1 kap. 18 § 3 LOU och 1 kap. 17 § 3 LUK är uppfyllt.

Stiftelsen och Universeum är offentligt styrda organ

76. Konkurrensverket konstaterar att Stiftelsen uppfyller förutsättningarna för att vara ett offentligt styrt organ. Därmed ska även Universeum anses göra det.
77. Både Stiftelsen och Universeum ska således jämföras med en upphandlande myndighet vid tillämpningen upphandlingsregelverket.

Universeum har brutit mot upphandlingsregelverket

78. Av utredningen i ärendena framgår att Universeum under 2020 upphandlade dels en tjänstekoncession avseende drift av restaurangverksamhet, dels en byggtreprenad. Vad gäller ärendet som avser inrättandet av en ny lärmiljö⁶⁴ har enligt uppgift från Universeum något avtal inte ingåtts.
79. Värdet av byggtreprenaden uppgår enligt kontraktet till cirka 148 miljoner kronor exklusive mervärdesskatt och inklusive optioner. Eventuella ÄTA-arbeten (ändringar och tillägg) ersätts enligt pris per timme.
80. När det gäller koncessioner ska värdet uppskattas till koncessionshavarens omsättning till följd av koncessionen under dess löptid. De avtalshandlingar som Konkurrensverket har tagit del av innehåller ingen uppgift om koncessionens uppskattade värde. Villkoren för hur hyresbeloppet ska bestämmas utgår dock från att omsättningen kan komma att överstiga 16,3 miljoner kronor per år.⁶⁵ Av handlingarna framgår vidare att omsättningen för den tidigare restaurangverksamheten uppgick till cirka ■■■ miljoner kronor för 2017 och cirka ■■■ miljoner kronor för 2018.⁶⁶ Konkurrensverket utgår därför från att den årliga omsättningen uppgår till minst 16,3 miljoner kronor. Av avtalshandlingarna framgår vidare att avtalet gäller till och med den 31 december 2025, men något bestämt tillträdesdatum finns inte utan detta ska parterna komma överens om vid ett senare tillfälle.⁶⁷ Däremot framgår att den aktuella upphandlingen genomförs som en del i en större satsning som bland annat innebär stärkt servicenivå fr.o.m. 2022. Konkurrensverket utgår därför från att löptiden är minst fyra år (2022–2025). Sammantaget bedömer Konkurrensverket att koncessionens uppskattade värde uppgår till minst 65,2 miljoner kronor (16 300 000 x 4).

⁶⁴ Konkurrensverkets dnr 469/2020.

⁶⁵ Hyresavtalet, bilaga 6 punkten 9, handl.nr 79, dnr 467/2020.

⁶⁶ Hyresavtalet, bilaga 14, handl.nr 79, dnr 467/2020.

⁶⁷ Hyresavtalet, bilaga 6 punkten 1.4, handl.nr 79, dnr 467/2020.



81. Båda avtalen avser därmed anskaffningar över såväl tröskelvärdet som den så kallade direktupphandlingsgränsen.⁶⁸ Huvudregeln enligt LOU och LUK är att sådana avtal ska föregås av annonsering och att alla leverantörer ska få möjlighet att lämna, respektive ansöka om att få lämna, anbud. Det följer bland annat av 10 kap. 1 § LOU respektive 8 kap. 1 § LUK.
82. Såvitt framkommit i skriftväxlingen Universeum har inget av avtalen föregåtts av ett annonserat förfarande enligt bestämmelserna i LOU respektive LUK. Det har inte heller framkommit att något undantag från annonserings-skyldigheten har varit tillämpligt.
83. Konkurrensverket bedömer mot denna bakgrund att Universeum har brutit mot upphandlingsregelverket genom att inte tillämpa reglerna om annonsering i samband med upphandlingen avseende dels drift av restaurangverksamhet i Universeums lokaler, dels upphandlingen av en totalentreprenad avseende byggnation av Universeum visualiserings-dome.
84. Utredningen som avser Universeums upphandling av en ny lärmiljö avslutas.

Allmänt om Konkurrensverkets tillsyn

85. Konkurrensverket har i uppdrag att utöva tillsyn på området för offentlig upphandling i syfte att öka regel efterlevnaden och bidra till en effektiv offentlig upphandling.
86. Konkurrensverkets granskning i ett enskilt ärende kan visa att en upphandlande myndighet har agerat i strid med regelverket för offentlig upphandling. Konkurrensverket kan då ansöka om upphandlingsskadeavgift, om förutsättningarna för det är uppfyllda, eller sammanfatta resultatet av tillsynen i ett beslut. Genom att fatta ett tillsynsbeslut kan Konkurrensverket peka på förfaranden hos myndigheten som är i strid med regelverket eller göra andra påpekanden som är motiverade.

Detta beslut har fattats av generaldirektören Rikard Jermsten. Föredragande har varit enhetschefen Therése Westermarck.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och beslutet saknar därför namnunderskrift.

Rikard Jermsten

⁶⁸ Se 5 kap. 1 § och 19 kap. 7 § tredje stycket LOU respektive 15 kap. 6 § 1 LUK i 2020 års lydelse. Se även Tillkännagivande (2020:8) om tröskelvärden vid offentlig upphandling.

**Eventuellt överklagande**

Om ni vill överklaga beslutet ska detta göras skriftligen. Överklagandet ska ställas till Förvaltningsrätten i Stockholm men ges in till Konkurrensverket, gärna via e-post till konkurrensverket@kkv.se. I överklagandet ska ni ange vilket beslut som överklagas och den ändring av beslutet som ni begär.

Överklagandet ska ha kommit in till Konkurrensverket inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades. Konkurrensverket prövar om överklagandet har kommit in i rätt tid och förvaltningsrätten tar ställning till beslutets överklagbarhet.

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats.