

AB Eidar, Trollhättans bostadsbolag
Skickas endast per e-post

Beslut om upphandlingsskadeavgift – upphandling av byggservicetjänster

Konkurrensverket konstaterar att AB Eidar, Trollhättans bostadsbolag har agerat i strid med 19 kap. 6 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling genom att den 4 september 2024 ingå avtal avseende byggservicetjänster utan föregående annonsering, trots att förutsättningarna för detta saknats. AB Eidar, Trollhättans bostadsbolag har därmed genomfört en otillåten direktupphandling.

Konkurrensverket beslutar att AB Eidar, Trollhättans bostadsbolag ska betala en upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. 7 § lagen om offentlig upphandling på 900 000 (niohundratusen) kronor.



Konkurrensverkets utredning

1. Ärendet inleddes efter att Konkurrensverket mottog ett tips om att AB Eidar, Trollhättans bostadsbolag (Bostadsbolaget) hade låtit en leverantör fortsätta utföra byggservicetjänster, även efter att parternas avtal hade löpt ut. Med anledning av uppgifterna inledde Konkurrensverket ett tillsynsärende mot Bostadsbolaget i syfte att närmare granska aktuella omständigheter och utreda om förfarandet var förenligt med upphandlingslagstiftningen.
2. Konkurrensverket redogör inledningsvis för de omständigheter som har lagts till grund för bedömningen och därefter för frågan om upphandlingsskadeavgift.

Bakgrund och omständigheter

3. Av utredningen framgår följande.

Ramavtalet

4. Under sommaren 2019 annonserade Bostadsbolaget en ramavtalsupphandling avseende byggservicetjänster.¹ Bostadsbolaget och flertalet leverantörer ingick därefter ett ramavtal avseende byggservicetjänster (Ramavtalet).²
5. Ramavtalet hade en avtalstid som löpte 1 juni 2020–31 maj 2022.³ Förlängning kunde därefter ske två gånger, med maximalt ett år i taget.⁴
6. Ramavtalet avsåg löpande byggservicearbeten i lägenheter, lokaler och allmänna utrymmen i Bostadsbolagets fastighetsbestånd samt utvändiga arbeten såsom tak- och fasadarbeten, murning, puts, fönsterbyten etc. Därutöver omfattades åtgärdande av vattenskadorna inklusive rivningsarbete. Utöver det kunde snöskottning och nedtagning av istappar på tak förekomma. Omfattningen av arbetet kunde inte bestämmas på förhand och leverantörerna kunde inte tillgodoräkna sig någon mängd.⁵
7. Bostadsbolaget angav följande CPV-koder i annonsen tillhörande upphandlingen av Ramavtalet.⁶
 - 45262700 Ombyggnadsarbete
 - 45212500 Ombyggnad av kök eller restaurang
 - 45310000 Installation av elektriska ledningar och armatur

¹ Handl.nr 116, Annonserade upphandlingar, s. 2.

² Handl.nr 27, Svar på begäran om uppgifter (Bilaga – Ramavtal).

³ Handl.nr 48, Svar på begäran om uppgifter (Skrivelse), s. 1.

⁴ Handl.nr 27, Svar på begäran om uppgifter (Bilaga – Ramavtal), s. 23.

⁵ Handl.nr 27, Svar på begäran om uppgifter (Bilaga – Ramavtal), s. 12.

⁶ Handl.nr 13, Begäran om uppgifter (Bilaga 3 – Upphandlingsannons).



- 45330000 Rörmokeriarbeten
- 45400000 Färdigställande byggnadsarbeten
- 45421000 Snickeriarbeten
- 45430000 Golvbeläggning och väggbeklädnad
- 45442100 Målning
- 45453100 Renoveringsarbeten
- 45454000 Ombyggnadstjänster

8. Bostadsbolaget nyttjade båda förlängningsmöjligheterna i Ramavtalet, varför det löpte t.o.m. den 31 maj 2024.⁷

De nya ramavtalsupphandlingarna

9. Bostadsbolaget påbörjade arbetet med att få till stånd ett nytt ramavtal den 6 november 2023. Upphandlingen annonserades den 31 januari 2024 och tilldelningsbeslut fattades den 5 november samma år.⁸ En ansökan om överprövning gavs in till Förvaltningsrätten i Göteborg den 13 november 2024, varpå domstolen, i dom den 10 december 2024 i mål nr 12735-24, beslutade att upphandlingen skulle göras om.⁹
10. Under våren 2025 genomförde Bostadsbolaget en annonserad ramavtalsupphandling på nytt. Tilldelningsbeslut fattades den 13 juni 2025, varpå en ansökan om överprövning återigen gavs in till Förvaltningsrätten i Göteborg. Ansökan om överprövning avslogs i dom den 3 oktober 2025 i mål nr 7747-25.¹⁰

Avtalet

11. Parallellt med arbetet med att få till stånd ett nytt ramavtal, förlängde Bostadsbolaget det befintliga Ramavtalet sex gånger genom att, via mail, ingå lika många förlängningsavtal med vissa leverantörer.¹¹ Detta trots att det, varken enligt villkoren i Ramavtalet eller i respektive förlängningsavtal, fanns möjlighet till ytterligare förlängningar. Det första förlängningsavtalet i

⁷ Handl.nr 48, Svar på begäran om uppgifter (Skrivelse), s. 1.

⁸ Handl.nr 14, Svar på begäran om uppgifter (Skrivelse och Missiv), s. 1 och 2, handl.nr 19, Svar på begäran om uppgifter (Bilaga – Tilldelningsbeslut) samt handl.nr 116, Annonserade upphandlingar, s. 2.

⁹ Handl.nr 63, Begäran om uppgifter (Bilaga 1 – Dagboksblad), s. 1 och handl.nr 88, Begäran om uppgifter (Bilaga 5 – Dom), s. 1.

¹⁰ Handl.nr 117, Dom i mål nr 7747-25.

¹¹ Handl.nr 15, Svar på begäran om uppgifter (Bilaga – Avtalsförlängning), s. 2, handl.nr 17, Svar på begäran om uppgifter (Bilaga – Avtal förlängning), s. 1–3, handl.nr 18, Svar på begäran om uppgifter (Bilaga – Avtal förlängning), s. 1 och 2, handl.nr 50, Svar på begäran om uppgifter (Bilaga – Avtalsförlängningar), s. 1, 5 och 27, handl.nr 51, Svar på begäran om uppgifter (Bilaga – Avtalsförlängningar), s. 7, 17, 21, 22, 25, 27 och 29, handl.nr 69, Svar på begäran om uppgifter (Bilaga – Mailkorrespondens), s. 19, 27, 28 och 37, handl.nr 71, Svar på begäran om uppgifter (Bilaga – Mailkorrespondens), s. 1 och 2, handl.nr 76, Mail med underlag (Bilaga – Underlag), s. 1 samt handl.nr 97, Svar på begäran om uppgifter (Skrivelse), s. 1.



ordningen ingicks den 17 januari 2024.¹² Inget av förlängningsavtalen föregicks av annonsering.¹³

12. Det tredje förlängningsavtalet i ordningen ingicks via mail den 4 september 2024 (Avtalet).¹⁴ Det hade en avtalstid som löpte under tidsperioden 2 oktober 2024–31 januari 2025.¹⁵ Det är Avtalet som Konkurrensverket lägger till grund för det här beslutet om upphandlingsskadeavgift.¹⁶

Vad Bostadsbolaget har fört fram

13. Bostadsbolaget har under utredningen fört fram i huvudsak följande.
14. Bostadsbolaget accepterar ansvar för bristerna i upphandlingen. Det har inte funnits någon avsikt att frångå regelverket, men Bostadsbolaget konstaterar att dess rutiner och interna kontroller inte har varit tillräckliga. Vidare ser Bostadsbolaget mycket allvarligt på att upphandlingen inte har genomförts i enlighet med lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU).¹⁷
15. Förlängningsavtalen ingicks på grund av att den nya ramavtalsupphandlingen överprövades.¹⁸ Det var nödvändigt att köpa de aktuella byggservicetjänsterna innan det nya ramavtalet var på plats, eftersom fastigheterna annars riskerade att fara illa på grund av t.ex. trasiga tak.¹⁹ Ingen leverantör har ansökt om överprövning av Avtalets giltighet.²⁰ Bostadsbolaget är ett offentligt styrt organ och förlängningsavtalen (däribland Avtalet) är tjänstekontrakt.²¹

¹² Handl.nr 17, Svar på begäran om uppgift (Bilaga – Avtal förlängning), s. 2 och handl.nr 69, Svar på begäran om uppgifter (Bilaga – Mailkorrespondens), s. 19.

¹³ Se avsaknad av annonser för förlängningsavtalen i handl.nr 116, Annonserade upphandlingar.

¹⁴ Handl.nr 50, Svar på begäran om uppgifter (Bilaga – Avtalsförlängningar), s. 1, handl.nr 51, Svar på begäran om uppgifter (Bilaga – Avtalsförlängningar), s. 29, handl.nr 71, Svar på begäran om uppgifter (Bilaga – Mailkorrespondens), s. 1 och handl.nr 76, Mail med underlag (Bilaga – Underlag), s. 1.

¹⁵ Handl.nr 17, Svar på begäran om uppgifter (Bilaga – Avtal förlängning), s. 1, handl.nr 18, Svar på begäran om uppgifter (Bilaga – Avtal förlängning), s. 1, handl.nr 50, Svar på begäran om uppgifter – Bilaga Avtalsförlängningar, s. 1, handl.nr 51, Svar på begäran om uppgifter (Bilaga – Avtalsförlängningar), s. 29, handl.nr 69, Svar på begäran om uppgifter (Bilaga – Mailkorrespondens), s. 27 och 28, handl.nr 71, Svar på begäran om uppgifter (Bilaga – Mailkorrespondens), s. 1 och 2, handl.nr 76, Mail med underlag (Bilaga – Underlag), s. 1.

¹⁶ I utredningen har det, som nämnts, förekommit flera förlängningsavtal utöver Avtalet. Flera av de andra avtalen har slutits inom den tidsram som omfattas av Konkurrensverkets beslutanderätt (jfr 21 kap. 11 § första stycket LOU). En utredning innefattande även de avtalen har bedömts kräva större utredningsinsatser då flera av dem bl.a. har slutits i samband med pågående överprövningsprocesser i domstol. Konkurrensverket har mot den bakgrunden valt att prioritera bort utredningen av de avtalens förenlighet med upphandlingslagstiftningen.

¹⁷ Handl.nr 126.

¹⁸ Handl.nr 14, Svar på begäran om uppgifter (Skrivelse och Missiv), s. 1.

¹⁹ Handl.nr 48, Svar på begäran om uppgifter (Skrivelse), s. 2.

²⁰ Handl.nr 48, Svar på begäran om uppgifter (Skrivelse), s. 2.

²¹ Handl.nr 113, Bostadsbolagets förtydligande, s. 1 och 2.



16. Inför att Ramavtalet skulle förlängas, gjordes ingen uppskattning av hur stort belopp som skulle komma att betalas ut genom förlängningsavtalen.²² Under de fyra månader som föregick Avtalet, köpte Bostadsbolaget byggservicetjänster för mellan 2 672 973–3 454 267 kronor per månad exklusive mervärdesskatt.²³ Under den tidsperiod då Avtalet löpte (dvs. 2 oktober 2024–31 januari 2025) köpte Bostadsbolaget byggservicetjänster för totalt 12 940 871 kronor exklusive mervärdesskatt (avrundat till närmaste krona).²⁴
17. Bostadsbolaget har gett in bl.a. dess bolagsordning av vilken det framgår att Trollhättans kommun utser Bostadsbolagets styrelse.²⁵
18. Bostadsbolaget har påbörjat ett strukturerat förbättringsarbete. Detta omfattar en översyn över Bostadsbolagets upphandlingsprocesser, tydligare ansvarsfördelning samt riktade kompetensinsatser inom upphandlingsområdet. Även de interna uppföljnings- och kontrollmomenten kommer att stärkas. Bostadsbolagets ambition är att liknande brister inte ska uppstå igen.²⁶

Bedömning

Tillämplig lag och Avtalets karaktär

Rättsliga utgångspunkter

19. LOU gäller för upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter. Med upphandling avses de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggtreprenader genom tilldelning av kontrakt.²⁷ I förarbetena anges bl.a. att upphandlingar som har ett naturligt samband i tid och beträffande innehåll inte bör upphandlas separat.²⁸
20. Med upphandlande myndighet avses en statlig eller kommunal myndighet. Med myndighet jämställs offentligt styrt organ.²⁹
21. Med offentligt styrt organ avses en sådan juridisk person som tillgodoser behov i det allmännas intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär, och

²² Handl.nr 79, Tjänsteanteckning för synpunkter (Tjänsteanteckning), s. 2.

²³ Handl.nr 105, Svar på begäran om uppgifter (Bilaga).

²⁴ Handl.nr 102, Begäran om uppgifter (I missiv), s. 1 och handl.nr 105, Svar på begäran om uppgifter (Bilaga).

²⁵ Handl.nr 46, Svar på begäran om uppgifter (Bilaga – Bolagsordning), s. 2.

²⁶ Handl.nr 126.

²⁷ 1 kap. 2 § LOU.

²⁸ Prop. 2021/22:5 s. 192.

²⁹ 1 kap. 22 § LOU.



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.³⁰
22. Med kontrakt avses ett skriftligt avtal med ekonomiska villkor som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer och som avser t.ex. tillhandahållande av tjänster eller utförande av byggtreprenad.³¹ Av praxis framgår följande. För att det ska vara fråga om ett avtal med ekonomiska villkor krävs bl.a. att den upphandlande myndigheten erhåller en prestation mot ersättning. En väsentlig del av begreppet kontrakt är att det uppstår rättsligt bindande skyldigheter av ömsesidigt bindande karaktär.³²
23. Med ramavtal avses ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren i kontrakt som senare ska tilldelas under en given tidsperiod.³³ Av praxis framgår följande. Ramavtal omfattas generellt sett av begreppet kontrakt i LOU. Avtal som till övervägande del inte garanterar någon volym ska anses vara ett ramavtal i den mening som avses i LOU. Om ett ramavtal förlängs och förlängningens avtalstid inte omfattas av det först slutna ramavtalet, utgör förlängningen ett nytt avtal. Detta oaktat att avtalsinnehållet i det ursprungliga ramavtalet och förlängningen, med undantag för avtalstiden, är detsamma.³⁴
24. Med byggtreprenadkontrakt avses bl.a. ett kontrakt som avser utförande eller både projektering och utförande av arbete som är hänförligt till en verksamhet som anges i bilaga 1 till LOU. Med tjänstekontrakt avses ett kontrakt som gäller tillhandahållande av andra tjänster än de som avses i 1 kap. 9 § LOU.³⁵

³⁰ 1 kap. 18 § LOU.

³¹ 1 kap. 15 § LOU.

³² Mål C-51/15, Remondis GmbH & Co. KG Region Nord mot Region Hannover, EU:C:2016:985, punkt 43.

³³ 1 kap. 20 § LOU.

³⁴ Mål C-113/13, Azienda sanitaria locale n. 5 "Spezzino" m.fl. mot San Lorenzo Soc. Coop. Sociale m.fl., EU:C:2014:2440, punkt 36 och Kammarrätten i Göteborgs domar den 4 april 2017 i mål nr 5389-16 respektive den 20 november 2014 i mål nr 4402-14.

³⁵ 1 kap. 9 § 1 och 21 § LOU.



25. Med ett blandat kontrakt avses bl.a. ett kontrakt som avser flera olika slag av upphandling (varor, tjänster eller byggtreprenader eller olika slag av tjänster) som alla regleras i LOU.³⁶
26. Om ett blandat kontrakt avser flera olika slag av upphandling som alla regleras i LOU, ska upphandlingen genomföras i enlighet med bestämmelserna för det slag av upphandling som är huvudföremålet för kontraktet.³⁷ Här ges uttryck för den s.k. huvudsaksprincipen. Av förarbetena framgår följande. Huvudsaksprincipen gäller vid bestämmandet av vad som är kontraktets huvudföremål, och därmed vilka bestämmelser som ska tillämpas, när ett blandat kontrakt avser byggtreprenader och antingen varor eller tjänster. Detta kodifierar EU-domstolens praxis enligt vilken det huvudsakliga syftet med kontraktet är avgörande för vilka bestämmelser som är tillämpliga när ett kontrakt innehåller både inslag av byggtreprenad och av en annan typ av kontrakt.³⁸
27. Ett kontrakt bör bedömas vara ett offentligt byggtreprenadkontrakt endast om det specifikt avser utförande av de verksamheter som avses i bilaga II till LOU-direktivet, även om kontraktet också kan omfatta tillhandahållande av andra tjänster som är nödvändiga för utförandet av dessa verksamheter. Offentliga tjänstekontrakt, särskilt på området för fastighetsförvaltnings tjänster, kan i vissa fall omfatta byggtreprenad. Om emellertid sådan byggtreprenad är av underordnad betydelse i förhållande till kontraktets huvudinnehåll och är en följd av eller ett komplement till detta, kan det faktum att sådan byggtreprenad ingår i upphandlingen inte anses vara ett tillräckligt skäl för att klassificera det offentliga tjänstekontraktet som ett offentligt byggtreprenadkontrakt.³⁹

Konkurrensverkets bedömning

LOU är tillämplig

28. Konkurrensverket instämmer i Bostadsbolagets uppfattning om att Bostadsbolaget är ett offentligt styrt organ. Det ska därför jämföras med myndighet vid tillämpningen av LOU. Bedömningen har sin grund i att Bostadsbolaget är en juridisk person som i sin verksamhet tillgodoser behov i det allmännas intresse. Behovet är inte av industriell eller kommersiell karaktär. Vidare utser Trollhättans kommun hela Bostadsbolagets styrelse. Det allmänna har därmed ett sådant inflytande i Bostadsbolaget som krävs för att bolaget ska anses vara ett offentligt styrt organ.

³⁶ 2 kap. 1 § första stycket 1 LOU.

³⁷ 2 kap. 2 § första stycket LOU.

³⁸ Prop. 2015/16:195 s. 945.

³⁹ Skäl 8 till Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG, (EUT L 94 28.3.2014, s. 66) (LOU-direktivet).



29. Vidare utgör Avtalet ett kontrakt i LOU:s mening. Detta då det är fråga om ett skriftligt avtal med ekonomiska villkor avseende utförande av tjänster och byggtreprenader (se punkt 30–33). De ekonomiska villkoren består av att leverantörerna skulle utföra byggservicetjänster, för vilka Bostadsbolaget var skyldigt att utge ersättning. Därigenom har rättsligt bindande skyldigheter av ömsesidigt bindande karaktär uppstått genom Avtalet.

Avtalets huvudföremål är byggtreprenader

30. Konkurrensverket håller inte med Bostadsbolaget om att förlängningsavtalen (däribland Avtalet) är tjänstekontrakt. Utifrån en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i utredningen, bedömer Konkurrensverket i stället att Avtalet är ett blandat kontrakt och att bestämmelserna om byggtreprenadkontrakt ska tillämpas på Avtalet. Detta av följande skäl.
31. Avtalet är ett blandat kontrakt, eftersom det innefattar både tjänster (t.ex. snö- och isräddningstjänster) och byggtreprenader (t.ex. golvbeläggning och väggbeklädnad).
32. Vilka bestämmelser som gäller för Avtalet avgörs därmed av vad som är kontraktets huvudföremål, vilket Konkurrensverket bedömer är byggtreprenader. Detta då merparten av de tjänster som har upphandlats genom Avtalet, är sådana tjänster som specifikt anges i bilaga 1 till LOU. Utöver det är byggtreprenaderna av överordnad betydelse i förhållande till kontraktets huvudinnehåll.
33. Avtalsvillkoren i Ramavtalet, som förlängts genom Avtalet, har dessutom utformats som om det är fråga om ett byggtreprenadkontrakt. Som exempel kan följande nämnas. I Ramavtalet anges bl.a. att entreprenadformen är "Totalentreprenad/ABT 06".⁴⁰ Det är med andra ord en totalentreprenad som har upphandlats genom Ramavtalet (och Avtalet). I förordet till ABT 06 anges bl.a. att entreprenadformen totalentreprenad innebär att entreprenören i förhållande till beställaren svarar för projektering och utförande. I 1 kap. 9 § LOU tas kontrakt som avser både projektering och utförande av s.k. bilaga 1-tjänster upp som exempel på byggtreprenadkontrakt. Det faktum att Avtalet avsåg både projektering och utförande talar därmed för att det är fråga om ett byggtreprenadkontrakt. I Ramavtalet benämns dessutom upphandlingsföremålet genomgående "entreprenaden".⁴¹ Avtalsvillkoren innehåller dessutom sådana delar som generellt sett endast regleras i byggtreprenadkontrakt, som t.ex. garantitid för entreprenaden och ersättning för ÄTA-arbeten.⁴²

⁴⁰ Handl.nr 27, Svar på begäran om uppgifter (Bilaga – Ramavtal), s. 5.

⁴¹ Se t.ex. handl.nr 27, Svar på begäran om uppgifter (Bilaga – Ramavtal), s. 3, 15, 16 och 24.

⁴² Handl.nr 27, Svar på begäran om uppgifter (Bilaga – Ramavtal), s. 23 och 26.



Avtalet utgör ett nytt ramavtal och en egen upphandling

34. Avtalet är ett ramavtal. Detta då parterna inte kom överens om avsteg från Ramavtalet, annat än avseende avtalstiden. För Avtalet gällde därmed samma avtalsvillkor som för Ramavtalet (med undantag för avtalstiden). Av Ramavtalet framgår att leverantörerna inte var garanterade någon volym.⁴³ Både Ramavtalet, och Avtalet, är därmed ramavtal i LOU:s mening.
35. Avtalet utgör dessutom ett nytt ramavtal i förhållande till både Ramavtalet och de andra förlängningsavtalen som Bostadsbolaget har ingått. Detta då Avtalets avtalstid inte omfattas varken av Ramavtalet eller av de föregående förlängningsavtalen. I enlighet med vad som framgår av praxis utgör därmed Avtalet ett nytt ramavtal. Det faktum att Avtalet benämns "förlängning" ändrar inte den bedömningen.
36. Vidare utgör ingåendet av Avtalet en egen upphandling, dvs. en upphandling som är skild från upphandlingen av Ramavtalet och upphandlingarna av de övriga förlängningsavtalen. Detta då Avtalet, Ramavtalet och övriga förlängningsavtal, mot bakgrund av deras skilda avtalstider, saknar ett sådant samband i tid som krävs för att det ska anses ha varit fråga om en och samma upphandling. Det faktum att Avtalet, liksom övriga förlängningsavtal, benämns "förlängning" ändrar inte heller den bedömningen.

Sammanfattning

37. Konkurrensverket bedömer sammanfattningsvis att Avtalet omfattas av LOU:s tillämpningsområde och att Avtalet är ett blandat kontrakt vars huvudföremål är byggtreprenader. Utöver det utgör Avtalet ett nytt ramavtal i förhållande till både de andra förlängningsavtalen och Ramavtalet. Upphandlingen av Avtalet är dessutom skild från upphandlingarna av nyss nämnda avtal.

Upphandlingens värde

38. Värdet av en upphandling är det totala belopp som, enligt den upphandlande myndighetens uppskattning, ska betalas enligt de varukontrakt, tjänstekontrakt eller byggtreprenadkontrakt som ingår i upphandlingen. När värdet bestäms ska options- och förlängningsklausuler som anges i något av upphandlingsdokumenten inbegripas som om de hade utnyttjats. Vidare ska de premier och ersättningar som den upphandlande myndigheten planerar att betala till anbudssökande eller anbudsgivare räknas in i värdet. Värdet ska bestämmas exklusive mervärdesskatt.⁴⁴

⁴³ Handl.nr 27, Svar på begäran om uppgifter (Bilaga – Ramavtal), s. 12.

⁴⁴ 5 kap. 3 § LOU.



39. Uppskattningen av en upphandlings värde ska avse värdet vid den tidpunkt då anbudsinfordran skickas ut eller, om en sådan inte krävs, vid den tidpunkt då den upphandlande myndigheten påbörjar upphandlingsförfarandet.⁴⁵
40. Värdet av ett ramavtal ska uppskattas till det högsta sammanlagda värdet av samtliga kontrakt som planeras inom ramen för ramavtalet under löptiden.⁴⁶
41. Av utredningen framgår att Bostadsbolaget, vid den relevanta värderingstidpunkten, inte gjorde någon uppskattning av upphandlingens värde. I brist på värdeuppskattning bedömer Konkurrensverket att det faktiska värdet av samtliga avrop inom ramen för Avtalet bör ligga till grund för värdebestämningen. Av Bostadsbolagets uppgifter framgår att det beloppet uppgår till 12 940 871 kronor exklusive mervärdesskatt.
42. Konkurrensverkets bedömning av upphandlingens värde är förenligt med vad Bostadsbolaget borde ha uppskattat upphandlingens värde till, om en sådan uppskattning hade gjorts när upphandlingsförfarandet påbörjades. Detta då det totala värdet som Konkurrensverket har bedömt att upphandlingen har, fördelat på de fyra månader som Avtalet löpte, är i linje med vad Bostadsbolaget köpte byggservicetjänster för per månad, under de månader som föregick Avtalet.
43. Konkurrensverket bedömer sammanfattningsvis att upphandlingens värde uppgår till 12 940 871 kronor.

Upphandlingen borde ha annonserats

Upphandlingens värde överstiger direktupphandlingsgränsen

44. För att kunna bedöma hur upphandlingens värde förhåller sig till direktupphandlingsgränsen behöver först klargöras vilka bestämmelser som gällde för genomförandet av upphandlingen.
45. En upphandling vars värde **överstiger** tillämpligt tröskelvärde ska i regel genomföras med tillämpning av de s.k. direktivstyrda bestämmelserna i LOU. Om värdet i stället **understiger** tillämpligt tröskelvärde, ska upphandlingen i regel genomföras med tillämpning av de s.k. icke-direktivstyrda bestämmelserna i LOU (som finns i 19 och 19 a kap. LOU).⁴⁷
46. Tillämpligt tröskelvärde för upphandlingen är tröskelvärdet för byggentreprenadkontrakt, vilket uppgår till 59 880 179 kronor.⁴⁸

⁴⁵ 5 kap. 5 § LOU.

⁴⁶ 5 kap. 14 § LOU.

⁴⁷ 1 kap. 4 § andra och tredje stycket LOU.

⁴⁸ Tillkännagivande (2024:30) om tröskelvärden vid offentlig upphandling.



Konkurrensverket har bedömt att upphandlingens värde uppgår till 12 940 871 kronor. Konkurrensverket konstaterar att upphandlingens värde understiger det tillämpliga tröskelvärdet, varför de icke-direktivstyrda bestämmelserna i 19 och 19 a kap. LOU skulle ha tillämpats vid genomförandet av upphandlingen.

47. En upphandlande myndighet ska genom en anbudsinfordran informera om sin avsikt att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal. En anbudsinfordran ska göras genom en annons om upphandling eller en förhandsannons.⁴⁹
48. Direktupphandling får användas om värdet av upphandlingen beräknas understiga 700 000 kronor (den s.k. direktupphandlingsgränsen).⁵⁰
49. Konkurrensverket konstaterar att upphandlingens värde överstiger direktupphandlingsgränsen. Upphandlingens värde är därmed sådant att annonsering som huvudregel borde ha skett.⁵¹ Det har med andra ord inte funnits möjlighet att avstå från annonsering med hänvisning till upphandlingens värde.

Inget undantag från annonseringsskyldigheten var tillämpligt

Undantaget om täckningsköp var inte tillämpligt

50. Av utredningen framgår att Bostadsbolaget, vid tidpunkten när Avtalet ingicks, bedömde att undantaget om direktupphandling i samband med överprövning, s.k. täckningsköp, var tillämpligt. Den aktuella undantagsbestämmelsen, som endast är tillämplig på icke-direktivstyrda upphandlingar, regleras i LOU enligt följande.
51. Direktupphandling får användas vid en anskaffning som är nödvändig för att tillgodose ett angeläget behov som har uppstått till följd av att en allmän förvaltningsdomstol
 1. handlägger eller har avgjort ett mål om överprövning av en upphandling och avtal inte får ingås,
 2. har beslutat att en upphandling ska göras om eller rättas, eller
 3. handlägger ett mål om överprövning av ett avtals giltighet och avtalet inte får fullgöras.⁵²

⁴⁹ 19 kap. 6 § LOU.

⁵⁰ 19 a kap. 2 § LOU.

⁵¹ Jfr 19 kap. 6 § LOU.

⁵² 19 a kap. 6 § LOU.



52. Konkurrensverket bedömer att det aktuella undantaget inte var tillämpligt när Avtalet ingicks. Detta av följande skäl.
53. Av utredningen framgår att Avtalet ingicks den 4 september 2024 och att den första överprövningsprocessen initierades hos Förvaltningsrätten i Göteborg den 13 november 2024.⁵³ Den överprövningsprocess som Bostadsbolaget har motiverat ingående av Avtalet med, initierades alltså i förvaltningsrätten först drygt två månader efter att Avtalet hade ingåtts. Det saknades därför förutsättningar att tillämpa undantaget om direktupphandling i samband med överprövning när Avtalet ingicks.

Undantaget om synnerlig brådska var inte heller tillämpligt

54. Mot bakgrund av omständigheterna i ärendet har det även funnits skäl att pröva om det har förelegat sådan synnerlig brådska som kan utgöra grund för att göra undantag från annonseringsplikten.
55. Direktupphandling får användas om det på grund av synnerlig brådska, som beror på omständigheter som varken kan tillskrivas eller har kunnat förutses av den upphandlande myndigheten, inte är möjligt att genomföra upphandlingen enligt 19 kap. och anskaffningen är absolut nödvändig.⁵⁴
56. Av praxis framgår att undantaget om synnerlig brådska har kunnat tillämpas vid direktupphandling när en upphandlande myndighet befinner sig i situationen att den står utan ramavtal för vissa tjänster. För det krävs dock bl.a. att den annonserade ramavtalsupphandlingen har påbörjats i tillräckligt god tid. Högsta förvaltningsdomstolen har i ett fall bedömt att så hade skett när upphandlingsförfarandet hade påbörjats ca 15 månader innan det befintliga ramavtalet löpte ut.⁵⁵
57. Konkurrensverket bedömer att det aktuella undantaget inte var tillämpligt när Avtalet ingicks. Detta av följande skäl.
58. Av utredningen framgår att Bostadsbolaget påbörjade arbetet med att få till stånd ett nytt ramavtal den 6 november 2023, dvs. ca sju månader innan Ramavtalet löpte ut den 31 maj 2024. Vidare framgår att det första förlängningsavtalet i ordningen ingicks den 17 januari 2024, dvs. ungefär två veckor innan annonsen för den första annonserade ramavtalsupphandlingen ens hade publicerats.
59. Det framstår, mot denna bakgrund, som att ingåendet av bl.a. Avtalet var ett resultat av att Bostadsbolaget var för sent ute med att påbörja den annonserade ramavtalsupphandlingen. Bostadsbolaget hade därmed kunnat

⁵³ Se fotnot 14 samt handl.nr 63, Begäran om uppgifter (Bilaga 1 – Dagboksblad), s. 1.

⁵⁴ 19 a kap. 5 § första stycket 1 LOU.

⁵⁵ Jfr HFD 2019 ref. 65.



undvika genomförandet av den otillåtna upphandlingen genom att ha bättre framförhållning i arbetet med den annonserade ramavtalsupphandlingen.

Ingåendet av Avtalet utgör en otillåten direktupphandling

60. Konkurrensverket har bedömt att upphandlingens värde inte rättfärdigar avsaknaden av annonsering. Vidare har Konkurrensverket bedömt att det inte har förelegat skäl att göra undantag från annonseringsplikten med stöd av bestämmelserna om täckningsköp eller synnerlig brådska. Det finns inte heller något i utredningen som talar för att någon annan undantagsbestämmelse i LOU var tillämplig när Avtalet ingicks. Bostadsbolaget har mot den bakgrunden, genom att ingå Avtalet utan föregående annonsering, agerat i strid med annonseringsskyldigheten i 19 kap. 6 § LOU. Ingåendet av Avtalet utgör därmed en otillåten direktupphandling.

Upphandlingsskadeavgift

Beslut om upphandlingsskadeavgift

61. Konkurrensverket får besluta att en upphandlande myndighet ska betala en upphandlingsskadeavgift om den upphandlande myndigheten har slutit ett avtal med en eller flera leverantörer utan att iaktta annonseringsskyldigheten i bl.a. 19 kap. 6 § LOU.⁵⁶
62. Ett beslut om upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. 7 § LOU ska meddelas inom två år från det att Avtalet slöts. Beslutet får dock inte meddelas innan tiden för att ansöka om överprövning av ett avtals giltighet har löpt ut. Om en eller flera leverantörer har ansökt om överprövning av avtalets giltighet får ett beslut om upphandlingsskadeavgift inte meddelas förrän samtliga beslut med anledning av överprövningen har fått laga kraft. Beslutet ska då meddelas inom sex månader från den tidpunkt då samtliga beslut med anledning av överprövningen fick laga kraft.⁵⁷
63. En ansökan om överprövning av ett avtals giltighet ska ha kommit in till förvaltningsrätten inom sex månader från den dag då avtalet slöts.⁵⁸
64. Konkurrensverket gör i denna del följande bedömning.
65. Konkurrensverket har ovan bedömt att Bostadsbolaget har ingått Avtalet utan att iaktta annonseringsskyldigheten i 19 kap. 6 § LOU. Det föreligger

⁵⁶ 21 kap. 7 § LOU.

⁵⁷ 21 kap. 11 § LOU; bestämmelsen gäller upphandlingar som har påbörjats den 1 januari 2024 eller senare.

⁵⁸ 20 kap. 17 § första stycket LOU.



därmed en sådan överträdelse som ger Konkurrensverket rätt att fatta beslut om upphandlingsskadeavgift.

66. Det finns inget i utredningen som talar för att upphandlingen påbörjades innan den 1 januari 2024. Konkurrensverket ska därmed meddela beslut om upphandlingsskadeavgift inom två år från det att Avtalet ingicks den 4 september 2024. Beslutet är därmed meddelat i rätt tid.
67. Konkurrensverket konstaterar att tiden för att ansöka om överprövning av Avtalets giltighet har löpt ut. Bostadsbolaget har uppgett att ingen leverantör har ansökt om överprövning av Avtalets giltighet.
68. Konkurrensverket får, mot denna bakgrund, fatta beslut om upphandlingsskadeavgift. Vidare bedömer Konkurrensverket att omständigheterna är sådana att det finns skäl att besluta att Bostadsbolaget ska betala en upphandlingsskadeavgift med anledning av den otillåtna direktupphandlingen.

Upphandlingsskadeavgiftens storlek

Rättsliga utgångspunkter

69. Upphandlingsskadeavgiften ska uppgå till lägst 10 000 kronor och högst 20 miljoner kronor. Avgiften får dock inte överstiga tio procent av upphandlingens värde. När avgiftens storlek fastställs ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är. I ringa fall ska någon upphandlingsskadeavgift inte påföras. Vidare får eftergift beviljas om det finns synnerliga skäl.⁵⁹
70. Av förarbetena framgår följande. Avgiften syftar bl.a. till att säkerställa att upphandlingsreglerna följs och att skattemedlen används på ett korrekt sätt. Den ska vara effektiv, proportionerlig och avskräckande. Inom de givna beloppsramarna har beslutande instans ett betydande utrymme att fastställa avgiftens storlek. Det finns stort utrymme att ta hänsyn till alla relevanta omständigheter inom ramen för avgiftens avskräckande syfte. Ju allvarligare överträdelsen är, desto högre belopp bör avgiften fastställas till. Otillåtna direktupphandlingar är exempel på en av de allvarligaste överträdelserna inom upphandlingsområdet, vilket bör leda till att sanktionsvärdet i dessa fall ofta kan anses vara högt. Både försvårande och förmildrande omständigheter ska beaktas. Det bör också vägas in hur klar överträdelsen kan anses vara. Ett oklart rättsläge utgör exempel på vad som kan påverka sanktionsvärdet så att överträdelsen anses mindre allvarlig. Sanktionsvärdet kan anses vara högre om ett avtal löper under en förhållandevis lång tid eller avser ett högt värde. Förhållanden hos den upphandlande myndigheten bör också beaktas. Upprepade otillåtna direktupphandlingar bör t.ex. ses som

⁵⁹ 21 kap. 8 och 9 §§ LOU.



försvarande. I vissa fall kan andra olägenheter eller negativa ekonomiska konsekvenser för den upphandlande myndigheten ses som en förmildrande omständighet.⁶⁰

71. Av praxis framgår att överträdelsens sanktionsvärde ska fastställas utifrån en helhetsbedömning där kontraktsvärdet är en av flera avgörande faktorer.⁶¹

Konkurrensverkets ställningstagande om fastställandet av avgiftens storlek

72. Konkurrensverket har publicerat ett ställningstagande som beskriver den metod som Konkurrensverket använder vid fastställandet av upphandlingsskadeavgiftens storlek (Ställningstagandet).⁶² Den metod som beskrivs i Ställningstagandet används när Konkurrensverket har valt att fatta beslut om upphandlingsskadeavgift utifrån prioriteringar och utredningsresultat (dvs. när beslut fattas med stöd av 21 kap. 7 § LOU).⁶³

73. I Ställningstagandet beskrivs metoden i huvudsak enligt följande. Konkurrensverket fastställer upphandlingsskadeavgiftens storlek i fyra steg. I det första steget bedömer Konkurrensverket vilket högsta avgiftsbelopp som gäller för överträdelsen inom lagens ram. I det andra steget identifierar och värderar Konkurrensverket alla relevanta omständigheter med koppling till överträdelsen som påverkar överträdelsens sanktionsvärde, oavsett vem som har begått den. I det tredje steget beaktar Konkurrensverket om överträdelsens allvar även påverkas av omständigheter hos den upphandlande organisationen. I det sista steget bedömer Konkurrensverket om överträdelsens typiska allvar, baserad på bedömningen i de föregående stegen, motsvarar en upphandlingsskadeavgift som i det enskilda fallet är avskräckande, effektiv och proportionerlig.⁶⁴

Konkurrensverkets bedömning

74. Med tillämpning av den ovan redovisade metoden gör Konkurrensverket följande bedömning i detta fall.
75. Konkurrensverket har bedömt att upphandlingens värde uppgår till 12 940 871 kronor, se punkt 43 ovan. Upphandlingsskadeavgiften kan därmed som högst uppgå till 1 294 087 kronor (tio procent av upphandlingens värde, avrundat till närmaste krona).⁶⁵

⁶⁰ Prop. 2009/10:180 s. 197, 198, 369 och 370 samt prop. 2023/24:3 s. 36, 49 och 50.

⁶¹ Se t.ex. HFD 2014 ref. 69.

⁶² Konkurrensverket, *Konkurrensverkets ställningstagande om metod för fastställande av upphandlingsskadeavgiftens storlek*, Ställningstagande 2025:1.

⁶³ Ställningstagandet, punkt 2.

⁶⁴ Ställningstagandet, punkt 14, 15, 19, 28 och 31.

⁶⁵ Jfr 21 kap. 9 § första stycket LOU.



76. Mot bakgrund av att otillåtna direktupphandlingar tillhör de allvarligaste överträdelseerna av upphandlingsregelverket, är sanktionsvärdet som utgångspunkt högt, både i allmänhet och i det enskilda fallet. Upphandlingsskadeavgiften ska dock inte vara större än vad som är motiverat med hänsyn till det enskilda fallets samtliga omständigheter.
77. Konkurrensverket ser positivt på att Bostadsbolaget har vidtagit åtgärder för att säkerställa att liknande brister inte ska uppstå igen. Att Bostadsbolaget nu påbörjat ett förbättringsarbete är dock inget som påverkar bedömningen av upphandlingsskadeavgiftens storlek i det här fallet.
78. Det finns mot denna bakgrund inget i utredningen som talar för att det föreligger några försvårande eller förmildrande omständigheter som påverkar sanktionsvärdet. Det är inte heller fråga om ett ringa fall. Vidare föreligger inga sådana synnerliga skäl som motiverar eftergift.
79. Utifrån Konkurrensverkets metod för fastställande av upphandlingsskadeavgiftens storlek och med beaktande av samtliga relevanta omständigheter i utredningen bedömer Konkurrensverket att en effektiv, proportionerlig och avskräckande upphandlingsskadeavgift för Bostadsbolaget ska fastställas till 900 000 kronor. En lägre avgift bedöms inte ha den avskräckande effekt som avgiften syftar till.

Sammanfattande bedömning

80. Bostadsbolaget har, genom att ingå Avtalet utan föregående annonsering, genomfört en otillåten direktupphandling. Bostadsbolaget ska därför betala en upphandlingsskadeavgift vars storlek, med beaktande av samtliga relevanta omständigheter i utredningen, fastställas till 900 000 kronor.

Betalning av avgift

81. Upphandlingsskadeavgiften tillfaller staten och ska betalas till Konkurrensverket efter det att beslutet får laga kraft.⁶⁶ Konkurrensverket bedömer att det inte finns skäl att besluta om en längre tid för betalning än de 30 dagar som framgår av 21 kap. 13 § första stycket LOU. Avgiften ska därför betalas inom 30 dagar från det att beslutet får laga kraft.

Detta beslut har fattats av generaldirektören. Föredragande har varit sakkunniga juristen Linnea Borggård.

⁶⁶ 21 kap. 12 § och 13 § första stycket LOU.



Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och beslutet saknar därför namnunderskrift.

Marie Östman

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats.

**Hur man överklagar**

Om ni anser att beslutet är felaktigt kan ni överklaga det genom att skicka ett skriftligt överklagande till Konkurrensverket. Ange i överklagandet vilket beslut ni överklagar och vilken ändring ni begär.

Eftersom ni är en part som företräder det allmänna ska överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades. Om överklagandet har kommit in i tid skickar Konkurrensverket det vidare till Förvaltningsrätten i Göteborg.

Konkurrensverkets kontaktuppgifter framgår av beslutets första sida.