

Arvika Näringslivscentrum ekonomisk
förening
skickas per e-post

Beslut om upphandlingsskadeavgift – upphandling av entreprenadarbeten

Konkurrensverket konstaterar att Arvika Näringslivscentrum ekonomisk förening har agerat i strid med 19 kap. 6 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling genom att den 7 maj 2024 ingå avtal avseende en entreprenad för installation av en köldbärarkrets för frikyla utan föregående annonsering, trots att förutsättningarna för detta saknats. Arvika Näringslivscentrum ekonomisk förening har därmed genomfört en otillåten direktupphandling.

Konkurrensverket beslutar att Arvika Näringslivscentrum ekonomisk förening ska betala en upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. 7 § lagen om offentlig upphandling på 95 000 (nittiofem tusen) kronor.



Konkurrensverkets utredning

1. Ärendet inleddes efter att Konkurrensverket mottagit ett tips om att Arvika Näringslivscentrum ekonomisk förening (Föreningen) ska ha ingått ett avtal som omfattade entreprenadarbeten till ett värde som översteg direktupphandlingsgränsen utan föregående annonsering. Med anledning av uppgifterna inledde Konkurrensverket ett tillsynsärende i syfte att närmare granska aktuella omständigheter och att utreda om anskaffningen genomförts i enlighet med upphandlingslagstiftningen.
2. Konkurrensverket redogör inledningsvis för de omständigheter som har lagts till grund för bedömningen i fråga om Föreningen har upphandlat i strid med upphandlingslagstiftningen och därefter för frågan om upphandlingsskadeavgift.

Bakgrund och omständigheter

3. Föreningen genomförde en upphandling av en entreprenad för installation av en köldbärarkrets för frikyla (upphandlingen). Upphandlingen genomfördes som en direktupphandling genom utskick av förfrågningsunderlag till ett antal leverantörer den 5 mars 2024.¹
4. I upphandlingen inkom det två anbud.² Ett av anbuden accepterades muntligen per telefon och bekräftades därefter i e-postmeddelanden mellan Föreningen och leverantören den 7 maj 2024 (Avtalet).³
5. Den 14 maj 2024 höll Föreningen ett möte med leverantören för genomgång av förfrågningsunderlaget och det antagna anbudet. Vid mötet beslutades att projektet skulle anpassas för framtida kapacitet, vilket medförde förändringar i rördimensioner och tillkommande ÄTA-arbeten.⁴
6. Föreningen och leverantören tecknade ett formellt avtal avseende entreprenaden den 28 maj 2024 (Ändringsavtalet). I Ändringsavtalet reglerades bland annat ett fast pris och ett pris avseende överenskommelsen om ändringarna, de tillkommande ÄTA-arbetena.⁵
7. I förfrågningsunderlaget som låg till grund för det anbud som ingår i Avtalet anges bland annat följande. Arbetet ska utföras som en totalentreprenad enligt ABT 06. Anbud på entreprenaden ska innehålla ett totalt pris för hela

¹ Handl.nr 17, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

² Handl.nr 26, Svar på begäran om uppgifter, s. 1 och handl.nr 3, Bilaga till tips/klagomål – Offertförfrågningar.

³ Handl.nr 26, Svar på begäran om uppgifter, s. 1, handl.nr 29, Bilaga 3 till Svar på begäran om uppgifter #26, och handl.nr 34, Svar på begäran om uppgifter, s. 1–2.

⁴ Handl.nr 13, Svar på begäran om uppgifter, s. 1 f, handl.nr. 14, Bilaga till Svar på begäran om uppgifter – Mötesanteckningar och handl.nr 22, Svar på begäran om uppgifter.

⁵ Handl.nr 13, Svar på begäran om uppgifter, s. 1 och handl.nr 37, Bilaga 3 till Svar på begäran om uppgifter #34 (Påskrivet entreprenadkontrakt).



installationen, ett fast pris, och en à-prislista för tillkommande arbeten. I förfrågningsunderlaget anges även att entreprenören ska ombesörja håltagning och efterlagning liksom isolering av värmerör, samt att kostnaden för dessa arbeten inte ska ingå i anbudet utan ska tas fram efter vunnit anbud och projektering.

8. Det är Avtalet som läggs till grund för det här beslutet.

Vad Föreningen har anfört

9. Föreningen har under utredningen anfört bland annat följande.
10. Anbudet från leverantören accepterades med en anbudssumma på 649 800 kronor exklusive mervärdesskatt. Detta belopp ligger under direktupphandlingsgränsen och upphandlingen genomfördes därför som en direktupphandling enligt reglerna i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Upphandlingen har skett inom ramen för vad som är tillåtet utan annonsering, med hänsyn till uppdragets begränsade omfattning och värde.⁶
11. Syftet med att efterfråga à-prislista var att möjliggöra jämförelse mellan anbud samt att skapa förutsägbarhet och transparens vid eventuella tillkommande eller justerade arbeten under entreprenadens genomförande.⁷
12. Ett formellt entreprenadkontrakt undertecknades den 28 maj 2024 mellan Föreningen och leverantören. Ändringsavtalet är baserat på ABT 06 och reglerar ansvar, tidplan, utförande och ekonomi. Det signerades efter att anbudet hade accepterats och efter att byggnationen redan hade påbörjats. Under perioden från det att anbudet accepterades till att Ändringsavtalet signerades beslutades att projektet skulle anpassas för framtida kapacitet, vilket medförde förändringar i rördimensioner och tillkommande ÄTA-arbeten. Dessa ÄTA-arbeten skrevs tyvärr in i Ändringsavtalet vilket Föreningen i efterhand förstod inte var optimalt. Föreningen inser i efterhand att det hade varit bättre att ha ett separat avtal endast för ursprungsanbudet.⁸
13. Efter tillkommande ändringar i projektet (ändrad rördimensionering för framtida utbyggnad) tillkom ÄTA-arbeten till ett värde av 433 200 kronor. Efter Ändringsavtalet var skrivet och arbetet var i gång tillkom ytterligare ÄTA-arbete (betongarbete, värmemängdsmätare, plåtinklädnad, reglercentraler och oväntade materialprisökningar). Detta innebär att projektets totala omfattning uppgick till 1 373 734 kronor.⁹

⁶ Handl.nr 13, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

⁷ Handl.nr 34, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

⁸ Handl.nr 13, Svar på begäran om uppgifter, s. 1 f.

⁹ Handl.nr 13, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.



14. Efter projektering togs kostnader fram för håltagning, efterlagning och isolering av värmerör som en del av de tillkommande ÄTA-arbetena. Slutkostnaden för de arbeten som utfördes uppgick till 290 734 kronor exklusive mervärdesskatt.¹⁰
15. Någon formellt beslutad budget för projektet fanns inte. Projektet genomfördes dock med utgångspunkt i inkommet anbud och löpande ekonomisk uppföljning.¹¹ Upphandlingen genomfördes som en direktupphandling inom ramen för den då gällande bedömningen av uppdragets omfattning och någon formell värdeuppskattning gjordes därför inte innan förfrågningsunderlaget skickades ut. ÄTA-arbetena ingick inte i denna bedömning eftersom dessa behov inte var kända vid tidpunkten för förfrågan. Föreningen har ingen särskild dokumentation av värdeuppskattningen.¹²

Bedömning

LOU är tillämplig lag i ärendet

16. 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.¹³
17. Med upphandlande myndighet avses en statlig eller kommunal myndighet. Med myndighet jämföras offentligt styrt organ.¹⁴
18. Ett kontrakt är ett skriftligt avtal med ekonomiska villkor som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer och som avser till exempel utförande och projektering av byggtreprenad.¹⁵
19. Föreningen har i utredningen själv angett att den anser att Föreningen utgör ett offentligt styrt organ enligt 1 kap. 18 § LOU.¹⁶ Konkurrensverket instämmer i Föreningens bedömning. Föreningen bedöms därför utgöra ett offentligt styrt organ som ska jämföras med en upphandlande myndighet vid tillämpningen av LOU.

¹⁰ Handl.nr 34, Svar på begäran om uppgifter, s. 1, och handl.nr 35, Bilaga 2 till Svar på begäran om uppgifter #34 (Faktura slutkostnad).

¹¹ Handl.nr 34, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

¹² Handl.nr 26, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

¹³ 1 kap. 2 § LOU.

¹⁴ 1 kap. 22 § LOU.

¹⁵ 1 kap. 9 och 15 §§ LOU. Av definitionen framgår även att det med ett kontrakt avses ett skriftligt avtal. Vad gäller detta kan emellertid konstateras att även muntliga avtal är upphandlingspliktiga, se bland annat prop. 2015/16:195 s. 318 f och 321 f.

¹⁶ Handl.nr 22, Svar på begäran om uppgifter.



20. Föreningen har genom ingående av Avtalet anskaffat en byggentreprenad. Avtalet har ingåtts muntligen mellan Föreningen (upphandlande myndighet) och leverantören som innefattar rättsligt bindande förpliktelser för leverantören att installera en köldbärarkrets för frikyla och att utföra arbetet som en totalentreprenad (prestation). Föreningen är i sin tur förpliktigad att betala ersättning för såväl kontraktsarbetena som ÄTA-arbetena (vederlag/ersättning).¹⁷ Avtalet får därmed anses omfatta ekonomiska villkor.
21. Avtalet utgör således ett offentligt kontrakt enligt 1 kap. 15 § LOU som avser byggentreprenad enligt 1 kap. 9 § LOU.
22. Konkurrensverket bedömer sammanfattningsvis att Avtalet omfattas av LOU:s tillämpningsområde.

Upphandlingens värde

Rättsliga förutsättningar

23. Värdet av en upphandling är det totala belopp som, enligt den upphandlande myndighetens uppskattning, 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 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.¹⁸
24. Vidare ska det i uppskattningen av värdet av en byggentreprenad ingå det totala belopp som ska betalas för byggentreprenaden.¹⁹ Vid utformningen av en förfrågan där à-priser efterfrågas i syfte att användas för reglering av ÄTA-arbeten bör dessa beaktas vid uppskattningen av upphandlingens värde.²⁰
25. 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.²¹
26. En upphandlande myndighet kan förväntas bedöma en upphandlings värde, och därmed vilket förfarande som ska användas, på ett omsorgsfullt sätt för

¹⁷ ABT 06 kap. 6 § 1.

¹⁸ 5 kap. 3 § LOU.

¹⁹ Jfr 5 kap. 3 och 9 §§ LOU.

²⁰ Se Kammarrätten i Sundsvalls dom den 4 februari 2009 i mål nr 3214-08. Jfr Bergqvist, P.-O., Hane, J., Johansson, S., 2012, *Offentlig upphandling av entreprenader inom byggsektorn*, Svensk byggtjänst, s. 41.

²¹ 5 kap. 5 § LOU.



att säkerställa att värdet inte underskattas.²² Värdet av upphandlingen ska uppgå till det högsta värde som ska betalas enligt kontrakten som omfattades av upphandlingen.²³ Detta innebär att upphandlingens värde ska utgå ifrån villkoren i Avtalet och alltså baserat på de arbeten som uppskattningsvis kommer att utföras i entreprenaden.²⁴

Bedömning

27. Föreningen har i utredningen anfört att det inte skett någon formell värdeuppskattning innan förfrågningsunderlaget skickades ut och att ÄTA-arbetena inte ingick i denna bedömning eftersom dessa behov inte var kända vid tidpunkten för förfrågan. Föreningen menar att upphandlingen kunde genomföras som en direktupphandling eftersom anbudssumman på 649 800 kronor låg under direktupphandlingsgränsen. Beloppet motsvarar kontraktssumman i Avtalet, alltså det fasta priset så som det senare formaliserats i Ändringsavtalet. I kontraktssumman ingår dock inget värde för avtalade arbeten avseende håltagning och efterlagning samt isolering av värmerör. Med beaktande av vad Föreningen anfört om ytterligare ÄTA-arbeten förefaller Föreningen beakta dessa arbeten som ÄTA-arbeten. Dessa arbeten ingår dock i kontraktshandlingarna till Avtalet, och utgör därför kontraktsarbeten, oaktat hur arbetena har ersatts.²⁵
28. Det har även framkommit i utredningen att Föreningen har efterfrågat en à-prislista i syfte att möjliggöra jämförelse mellan anbud samt att skapa förutsägbarhet och transparens vid eventuella tillkommande eller justerade arbeten. Mot den bakgrunden bedömer Konkurrensverket att det måste stått klart för Föreningen att det fanns ett behov av tillkommande arbeten, exempelvis så som de tillkommande ÄTA-arbetena. Detta förstärks av att behovet uppmärksammades i nära anslutning till tidpunkten för ingåendet av Avtalet, i och med mötet en vecka senare den 14 maj 2024.²⁶
29. I uppskattningen av värdet för upphandlingen vid värdetidpunkten, alltså förfrågan, skulle alltså en uppskattning av såväl arbeten avseende håltagning och efterlagning samt isolering av värmerör och de tillkommande ÄTA-arbetena ha ingått i det här fallet.

²² Se bland annat Konkurrensverkets beslut den 12 december 2014 i Konkurrensverkets ärende med dnr 690/2013, Konkurrensverkets beslut den 20 april 2023 i Konkurrensverkets ärende med dnr 432/2022, Konkurrensverkets beslut den 11 juni 2024 i Konkurrensverkets ärende med dnr 419/2023 och Konkurrensverkets beslut den 4 december 2025 i Konkurrensverkets ärende med dnr 83/2025.

²³ Jfr 5 kap. 3 § LOU.

²⁴ Här utgår Konkurrensverket från att de villkoren som framgår av förfrågningsunderlaget omfattas av Avtalet.

²⁵ Med kontraktsarbetena avses arbete som enligt kontraktshandlingarna ingår i entreprenörens åtagande enligt definition i ABT 06.

²⁶ Detta talar även för att Avtalet och Ändringsavtalet är att ses som en helhet. Se EU-domstolens resonemang angående "flera transaktioner" dom av den 25 mars 2010, Helmut Müller, C-451/08, EU:C:2010:168, p. 82. Se även EU-domstolens dom av den 29 oktober 2009, kommissionen mot Tyskland, C-536/07, EU:C:2009:664, p. 25–29 och 55.



30. Under ärendet har det inte heller i övrigt framkommit något till stöd för att Föreningens uppskattning av Avtalets värde utgjort en omsorgsfull bedömning. Mot den bakgrunden bedömer Konkurrensverket att förfarandet att endast hänvisa till värdet av anbudssumman inte utgör en sådan omsorgsfull bedömning som kan läggas till grund för beräkning av upphandlingens värde.²⁷
31. I brist på tillförlitlig värdeuppskattning bör i detta fall i stället det faktiska utfallet av Avtalet ligga till grund för värdeberäkningen.
32. Av utredningen har följande faktiska värden framkommit som är hänförliga till arbeten som omfattades av Avtalet vid tidpunkten för dess ingående: en kontraktssumma till ett värde av 649 800 kronor, de i Ändringsavtalet reglerade ÄTA-arbetena till ett värde av 433 200 kronor och slutkostnad avseende arbeten avseende håltagning och efterlagning samt isolering av värmerör till ett värde av 290 734 kronor. Vid en sammanräkning uppgår dessa värden till ett belopp om 1 373 734 kronor.²⁸
33. Konkurrensverket bedömer att upphandlingens värde uppgår till 1 373 734 kronor.

Upphandlingen skulle ha annonserats

Tröskelvärde och direktupphandlingsgränsen

34. Upphandlingar som omfattas av LOU:s tillämpningsområde ska som huvudregel annonseras, så att alla potentiella leverantörer får samma förutsättningar att lämna anbud i upphandlingar.²⁹
35. Om värdet av en upphandling överstiger tillämpligt tröskelvärde ska upphandlingen, som huvudregel, annonseras enligt de direktivstyrda bestämmelserna i LOU. Om värdet understiger tillämpligt tröskelvärde men överstiger direktupphandlingsgränsen ska upphandlingen annonseras enligt de icke-direktivstyrda bestämmelserna i LOU.³⁰
36. Om upphandlingens värde understiger direktupphandlingsgränsen föreligger förutsättning att genomföra en direktupphandling.³¹

²⁷ Jfr 12 kap. 14 §, 19 kap. 22 § och 19 a kap. 11 § LOU.

²⁸ 649 800 kronor + 433 200 kronor + 290 734 kronor = 1 373 734 kronor. Värdet på arbeten avseende håltagning och efterlagning samt isolering av värmerör utgör också skillnaden mellan värdet av kontraktssumman tillsammans med värdet av ÄTA-arbetena och slutkostnaden för projektet.

²⁹ Jfr 19 kap. 6 § LOU.

³⁰ 1 kap. 4 § LOU.

³¹ 19 kap. 1 § och 19 a kap. 2 § LOU.



37. Tillämpligt tröskelvärde för upphandlingen är tröskelvärdet för byggtreprenader som tilldelas av upphandlande myndigheter som inte är centrala upphandlande myndigheter, vilket 2024 uppgick till 59 880 179 kronor.³² Direktupphandlingsgränsen uppgick vid genomförandet av upphandlingen till 700 000 kronor.³³
38. Konkurrensverket har, som framgår av punkten 33 ovan, bedömt att värdet av upphandlingen uppgår till 1 373 734 kronor exklusive mervärdesskatt. Upphandlingens värde överstiger direktupphandlingsgränsen. Det har således inte funnits möjlighet att avstå från annonsering med hänsyn till upphandlingens värde.

Undantag från annonseringsskyldigheten

39. Huvudregeln är att avtal ska annonseras.³⁴ Som framgår ovan bedömer Konkurrensverket att värdet av upphandlingen överstiger direktupphandlingsgränsen. För att det i denna situation ska ha varit tillåtet att ingå Avtalet utan att först genomföra en annonserad upphandling krävs att något av undantagen från skyldigheten att annonsera upphandlingar i 19 a kap. LOU har varit tillämpligt. Undantagen ska tolkas restriktivt.³⁵
40. Utöver vad Föreningen anfört angående upphandlingens värde har Föreningen inte gjort gällande att något undantag från annonseringsskyldigheten i LOU var tillämpligt vid ingåendet av Avtalet.
41. Det har inte heller framkommit några omständigheter som skulle föranleda tillämpning av något undantag i LOU. Konkurrensverket bedömer att Föreningen har agerat i strid med annonseringsplikten i 19 kap. 6 § LOU. Avtalet har därmed tillkommit genom en otillåten direktupphandling.

Upphandlingsskadeavgift

42. Föreningen har i utredningen anfört att den har vidtagit åtgärder så som att Föreningen i efterhand har sett över sina rutiner och kommer framgent att säkerställa att värdeuppskattningar dokumenteras före upphandling, att ÄTA-arbeten beställs separat och att upphandlingsärenden av motsvarande

³² Tillkännagivande (2024:30) om tröskelvärden vid offentlig upphandling.

³³ 19 a kap. 2 § LOU.

³⁴ Jfr 19 kap. 6 § LOU.

³⁵ Se bland annat EU-domstolens dom av den 10 mars 1987, Kommissionen mot Italien, C-199/85, EU:C:1987:115, p. 14, EU-domstolens dom av den 10 april 2003, Kommissionen mot Tyskland, C-20/01 och C-28/01, EU:C:2003:220, p. 58, EU-domstolens dom av den 14 september 2004, Kommissionen mot Italien, C-385/02, EU:C:2004:522, p. 19, EU-domstolens dom av den 2 juni 2005, Kommissionen mot Grekland, C-394/02, EU:C:2005:336, p. 33 och EU-domstolens dom av den 11 januari 2005, Stadt Halle och RPL Lochau, C-26/03, EU:C:2005:5, p. 46. Se även prop. 2006/07:128 s. 291, RÅ 2005 ref. 10, RÅ 2008 ref. 79 och RÅ 2009 not. 134.



typ sker i samråd med Arvika kommuns upphandlingsenhet. Åtgärderna påbörjades efter att den nuvarande vd:n tillträdde den 1 juni 2025.³⁶

43. Vidare har Föreningen framhållit följande avseende avgiftens storlek.³⁷
44. Den ursprungliga upphandlingen låg inom direktupphandlingsgränsen. De tillkommande arbetena uppstod efter projekteringsgenomgång och avsåg tekniska anpassningar för framtida behov. Detta innebär att situationen inte motsvarar ett typiskt fall av otillåten direktupphandling där behovet varit känt från början. Överträdelsen är därmed hänförlig till en begränsad del av upphandlingens omfattning.
45. Flera leverantörer tillfrågades, ingen överprövning har skett och ingen leverantör har lidit skada. Föreningen har samarbetat fullt ut med Konkurrensverket.
46. Avgiften bör anpassas till överträdelsens faktiska omfattning, avsaknaden av skada på konkurrensen och de vidtagna åtgärderna.
47. Konkurrensverket gör följande bedömning.

Beslut om upphandlingsskadeavgift

48. Konkurrensverket får besluta att en upphandlande myndighet ska betala en upphandlingsskadeavgift om den upphandlande myndigheten har slutit ett avtal med en leverantör utan föregående annonsering enligt bland annat 19 kap. 6 § LOU.³⁸
49. 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.³⁹

³⁶ Handl.nr 26, Svar på begäran om uppgifter, s. 2, handl.nr. 22, Svar på begäran om uppgifter, handl.nr 34, Svar på begäran om uppgifter, s. 2 och handl.nr 42, Svar på utkast till beslut.

³⁷ Handl.nr 42, Svar på utkast till beslut.

³⁸ 21 kap. 7 § LOU och ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2023:815) om ändring i LOU.

³⁹ 21 kap. 11 § LOU; bestämmelsen gäller i fråga om upphandlingar som har påbörjats från och med den 1 januari 2024.



50. Avtalet ingicks den 7 maj 2024. Tiden för att ansöka om överprövning av Avtalets giltighet har således löpt ut, utan att någon ansökan om överprövning har gjorts.⁴⁰
51. Det finns därför skäl att besluta om att Föreningen ska betala en upphandlingsskadeavgift med anledning av den otillåtna direktupphandlingen.

Upphandlingsskadeavgiftens storlek

Rättsliga utgångspunkter

52. Upphandlingsskadeavgiften ska uppgå till lägst 10 000 kronor och högst 20 miljoner kronor. Avgiften får dock inte överstiga tio procent av upphandlingens värde.⁴¹
53. När avgiftens storlek fastställs inom angivna beloppsintervall ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är.⁴² I ringa fall ska någon avgift inte påföras och eftergift får beviljas om det finns synnerliga skäl.⁴³
54. Av förarbetena framgår att den upphandlande myndigheten inte måste ha agerat uppsåtligt eller oaktsamt för att Konkurrensverket ska besluta om en avgift.⁴⁴ Bristande kännedom om rättsläget eller misstag om lagstiftningens innehåll ursäktar inte en överträdelse.⁴⁵ Bestämmelserna om upphandlingsskadeavgift bygger alltså på ett strikt ansvar.⁴⁶
55. Upphandlingsskadeavgiften syftar till att säkerställa att upphandlingsreglerna följs och att skattemedlen används på ett korrekt sätt.⁴⁷ Förarbetena anger att en avgift ska vara effektiv, proportionerlig och avskräckande.⁴⁸
56. Enligt förarbetena ska upphandlingsskadeavgiftens storlek bestämmas med hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet inom ramen för avgiftens syfte.⁴⁹ Ju allvarligare överträdelsen är, desto högre belopp bör

⁴⁰ Handl.nr 34, Svar på begäran om uppgifter, s. 2.

⁴¹ Se 21 kap. 9 § första stycket LOU. Upphandlingens värde bestäms enligt bestämmelserna i 5 kap. LOU. Det högsta avgiftsbeloppet höjdes genom en lagändring den 1 januari 2024, från 10 miljoner kronor till 20 miljoner kronor. Syftet med höjningen var att möjliggöra att upphandlingar till högre värden kan beivras på ett mer proportionerligt sätt i förhållande till upphandlingar till lägre värden, se prop. 2023/24:3 s. 50.

⁴² Se 21 kap. 9 § andra stycket LOU.

⁴³ Se 21 kap. 8 § LOU.

⁴⁴ Se prop. 2009/10:180 s. 192 och 368 samt prop. 2023/24:3 s. 36.

⁴⁵ Se prop. 2009/10:180 s. 368.

⁴⁶ Se prop. 2023/24:3 s. 36.

⁴⁷ Se prop. 2009/10:180 s. 196 och prop. 2023/24:3 s. 36 och 45.

⁴⁸ Se skäl 13 och artikel 2e.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/66/EG av den 11 december 2007 om ändring av rådets direktiv 89/665/EEG och 92/13/EEG vad gäller effektivare förfaranden för prövning av offentlig upphandling (ändringsdirektivet) samt prop. 2009/10:180 s. 197 och prop. 2023/24:3 s. 49.

⁴⁹ Se prop. 2009/10:180 s. 369 och prop. 2023/24:3 s. 49 f. Se även HFD 2014 ref. 69.



avgiften fastställas till.⁵⁰ Det högsta avgiftsbeloppet bör reserveras för särskilt graverande fall.⁵¹

57. Med överträdelsens allvarlighet avses överträdelsens sanktionsvärde.⁵² För sanktionsvärdet gäller enligt förarbetena följande utgångspunkter.⁵³ Både försvårande och förmildrande omständigheter ska beaktas. Det bör vägas in hur klar överträdelsen kan anses vara. Ett oklart rättsläge bör till exempel 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 till exempel ses som försvårande. I vissa fall kan andra olägenheter eller negativa ekonomiska konsekvenser för den upphandlande myndigheten ses som en förmildrande omständighet.
58. Av praxis framgår att överträdelsens sanktionsvärde ska fastställas utifrån en helhetsbedömning där kontraktsvärdet är en av flera avgörande faktorer.⁵⁴ Att fastställa sanktionsvärdet till ett bestämt schablonbelopp endast beräknat på en viss procentandel av kontraktsvärdet kan innebära att avgiften inte blir väl avvägd utifrån överträdelsens allvarlighet.⁵⁵

Konkurrensverkets ställningstagande om fastställandet av avgiftens storlek

59. Konkurrensverket har publicerat ett ställningstagande som redovisar Konkurrensverkets metod för att fastställa upphandlingsskadeavgiftens storlek när myndigheten väljer att fatta beslut om upphandlingsskadeavgift utifrån prioriteringar och utredningsresultat.⁵⁶
60. Konkurrensverket fastställer upphandlingsskadeavgiftens storlek i fyra steg. I det första steget bedömer Konkurrensverket vilket högsta avgiftsbelopp som gäller för överträdelsen inom lagens ram.⁵⁷ 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.⁵⁸ I det tredje steget beaktar Konkurrensverket om överträdelsens allvar även påverkas av omständigheter hos den

⁵⁰ Se prop. 2009/10:180 s. 370 och prop. 2023/24:3 s. 50.

⁵¹ Se HFD 2014 ref. 69 och prop. 2023/24:3 s. 29 och 74.

⁵² Se prop. 2009/10:180 s. 196 och 370 samt prop. 2023/24:3 s. 50.

⁵³ Se prop. 2009/10:180 s. 197 f. och 369 f.

⁵⁴ Se HFD 2014 ref. 69.

⁵⁵ Jfr HFD 2022 ref. 23.

⁵⁶ Ställningstagande 2025:1, Konkurrensverkets ställningstagande om metod för fastställande av upphandlingsskadeavgiftens storlek (Ställningstagande 2025:1).

⁵⁷ Ställningstagande 2025:1, punkt 15–18.

⁵⁸ Ställningstagande 2025:1, punkt 19–27.



upphandlande organisationen.⁵⁹ 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.⁶⁰

Bedömning

61. Med tillämpning av den ovan redovisade metoden gör Konkurrensverket följande bedömning i detta fall.
62. Som framgår av punkten 33 ovan bedömer Konkurrensverket att värdet på upphandlingen av Avtalet uppgår till 1 373 734 kronor exklusive mervärdesskatt. Det medför att upphandlingsskadeavgiften kan uppgå till högst 137 373 kronor ($1\,373\,734 \times 0,1$). Konkurrensverket bedömer att samtliga arbeten och dess värden är hänförliga till Avtalet vid dess ingående i sin helhet, se även punkterna 29 och 32. Vad Föreningen anfört i fråga om överträdelsens omfattning föranleder därför ingen annan bedömning.
63. Föreningen har ingått Avtalet genom en otillåten direktupphandling. Otillåtna direktupphandlingar tillhör de allvarligaste överträdelserna av upphandlingsregelverket. Sanktionsvärdet är därför som utgångspunkt högt, både i allmänhet och i det enskilda fallet.
64. Föreningen har anfört att det vid beräkningen av upphandlingsskadeavgiften ska beaktas att direktupphandlingen inte har skadat konkurrensen. Upphandlingsregelverket i sig finns dock till bland annat för att skydda konkurrensen.⁶¹ Det krävs inte, för tillämpligheten av den, att någon skada i det enskilda fallet kan påvisas. Om en felaktig direktupphandling har gjorts betyder det i normala fall att det finns en stor risk för att andra potentiella leverantörer inte har fått en möjlighet att konkurrera i upphandlingen på lika villkor. Detta fall är inget undantag. Ett förfarande, som det som Föreningen har använt sig av, anses således typiskt sett i sig ha skadliga effekter på konkurrensen. Vad Föreningen har anfört om konkurrensskadan i detta fall kan således inte betraktas som förmildrande omständigheter.
65. Föreningen har sett över sina upphandlingsrutiner och vidtagit åtgärder för att förbättra dessa. Det är i och för sig positivt att Föreningen har infört rutiner i syfte att säkerställa ett lagenligt agerande. Åtgärder som upphandlande myndighet vidtar i efterhand för att komma till rätta med felaktig tillämpning av upphandlingsbestämmelserna utgör dock i normalfallet inte förmildrande omständigheter.⁶² Eftersom de åtgärder som

⁵⁹ Ställningstagande 2025:1, punkt 28–30.

⁶⁰ Ställningstagande 2025:1, punkt 31–35.

⁶¹ Se exempelvis skäl 50 till Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.

⁶² Se Kammarrätten i Stockholms dom den 7 juni 2021 i mål nr 1305-12.



Föreningen vidtagit har skett efter att upphandlingen hade genomförts utgör dessa således inte förmildrande omständigheter.

66. Det är även positivt att Föreningen har inkommit med efterfrågade uppgifter i utredningen. Detta är dock en skyldighet som följer av 21 kap. 3 § LOU och utgör därför inte en förmildrande omständighet.
67. Såvitt har framkommit under utredningen föreligger inte några försvårande eller förmildrande omständigheter som påverkar sanktionsvärdet.
68. Upphandlingsskadeavgiften ska inte vara större än vad som är motiverat med hänsyn till alla omständigheter i det enskilda fallet. Konkurrensverket konstaterar att det inte är fråga om ett ringa fall och det har inte heller framkommit skäl att bevilja eftergift.
69. Utifrån Konkurrensverkets metod för beräkning av upphandlingsskadeavgiften och med beaktande av samtliga omständigheter bedömer Konkurrensverket att en effektiv, proportionerlig och avskräckande upphandlingsskadeavgift för Föreningen ska fastställas till 95 000 kronor. En lägre avgift kan inte anses ha den avskräckande effekt som avgiften syftar till.

Sammanfattande bedömning

70. Konkurrensverket bedömer att inget undantag från annonseringsskyldigheten var tillämpligt på upphandlingen. Föreningen har genomfört en otillåten direktupphandling genom att ingå Avtalet utan föregående annonsering. Med beaktande av samtliga relevanta omständigheter ska Föreningen därför betala en upphandlingsskadeavgift på 95 000 kronor.

Betalning av avgift

71. Sanktionsavgiften tillfaller staten och ska betalas till Konkurrensverket efter det att beslutet får laga kraft.⁶³ Konkurrensverket har inte funnit skäl att besluta om en längre frist för betalning än vad som följer av huvudregeln i 21 kap. 13 § 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 Anna Wallgren.

⁶³ 21 kap. 12 och 13 §§ 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 Karlstad.

Konkurrensverkets kontaktuppgifter framgår av beslutets första sida.