

Tillsynsbeslut – upphandling av livsmedel och skolskjuts

Konkurrensverket konstaterar att Skövde kommun har agerat i strid med 4 kap. 1 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling genom att i upphandlingen Kolonialt, djupfrost och färskvaror 25/59, som annonserades den 17 april 2025, ställa krav på svenskt ursprung avseende ett antal olika livsmedel.

Konkurrensverket konstaterar vidare att Skövde kommun har agerat i strid med 4 kap. 1 § lagen om offentlig upphandling genom att i upphandlingen Skolskjuts med buss, Skövde kommun 23/174, som annonserades den 8 februari 2024, ställa bör-krav på tidigare skolskjutsuppdrag i Skövde kommun, på en depå i Skövde kommun och på en tvätthall i anslutning till depån.

Skövde kommun förtjänar kritik för sitt agerande.



Konkurrensverkets utredning

1. Ärende med dnr 593/2025 inleddes efter att Konkurrensverket mottagit ett tips om att Skövde kommun (Kommunen) ställt krav på svenskt ursprung i upphandlingen "Kolonialt, djupfrost och färskvaror" med referensnr 25/59 (Livsmedelsupphandlingen).¹
2. Ärende med dnr 685/2025 inleddes med anledning av noteringar som Konkurrensverket gjort inom ramen för ett ärende om misstänkt konkurrensbegränsande samarbete.² Konkurrensverket noterade att Kommunen i upphandlingen "Skolskjuts med buss, Skövde kommun" med referensnr 23/174 (Skolskjutsupphandlingen) bland annat ställt bör-krav som gav fiktiva mervärdesavdrag om leverantören haft ett kommunalt skolskjutsuppdrag i Skövde kommun under de senaste tio åren.³
3. Med anledning av uppgifterna som redogjorts för ovan inledde Konkurrensverket två tillsynsärenden mot Kommunen i syfte att närmare granska aktuella omständigheter och att utreda om upphandlingarna genomförts i enlighet med upphandlingslagstiftningen.

Bakgrund och omständigheter

Livsmedelsupphandlingen

4. Livsmedelsupphandlingen annonserades den 17 april 2025 och omfattade löpande försäljning och leverans av Kommunens samlade behov av kolonialt, djupfrost och färskvaror.⁴ Kommunen uppskattar upphandlingens värde till 148 000 000 kronor exklusive mervärdesskatt.⁵ Upphandlingen genomfördes genom ett öppet förfarande enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Kommunen är angiven som upphandlande myndighet.⁶
5. I upphandlingens prisbilaga framgår krav på svenskt ursprung för 434 olika varor. Kravet har ställts avseende flera olika kategorier av livsmedel såsom

¹ Handl.nr 1 i ärende med dnr 593/2025, Tjänsteanteckning om tips/klagomål per telefon.

² Konkurrensverkets ärende med dnr 423/2024.

³ Handl.nr 1 i ärende med dnr 685/2025, Inledande av utredning.

⁴ Handl.nr 4 i ärende med dnr 593/2025, Omvärldsbevakning, s. 1–2.

⁵ Handl.nr 17 i ärende med dnr 593/2025, Svar på begäran om uppgifter och handl.nr 21 i ärende med dnr 593/2025, Svar på begäran om uppgifter.

⁶ Handl.nr 4 i ärende med dnr 593/2025, Omvärldsbevakning, s. 1–2. Konkurrensverket noterar att det av handlingen framgår att Kommunen är en av elva upphandlande myndigheter och att avtal tecknas med respektive upphandlande myndighet.



köttprodukter, spannmål, grönsaker och mejeriprodukter.⁷ Kravet på svenskt ursprung är obligatoriskt.⁸

6. Bakgrunden till kravet är en måltidspolicy som antogs av kommunfullmäktige 2016.⁹ Under rubriken "Miljö – hållbar utveckling" i måltidspolicyn framgår bland annat att Kommunen ska arbeta för att kontinuerligt minska miljöbelastningen och att andelen svenska livsmedel ska vara lägst 70 procent, genom att i första hand öka andelen animalier med svenskt ursprung.¹⁰

Vad Kommunen har anfört

7. Kommunen har under utredningen anfört bland annat följande.
8. Kravet på svenskt ursprung härrör från en av kommunfullmäktige antagen måltidspolicy, som Kommunen är skyldig att respektera.¹¹
9. Kravet avser produkternas ursprung, inte leverantörernas nationalitet. Eftersom de potentiella anbudsgivarna som en följd av upphandlingens utformning uteslutande utgörs av grossister, och inte odlare, lantbrukare eller andra sorters livsmedelsproducenter, finns varken formella eller praktiska hinder för att anbudsgivare med annan nationalitet än svensk lämnar anbud. De potentiella anbudsgivare i upphandlingen som Kommunen har kännedom om har godtagit kravställningen.¹²
10. Det finns även vinster att göra genom att ställa krav på svenskt ursprung, såsom genomsnittligt kortare transporter och därigenom lägre koldioxidutsläpp, en genomsnittligt sett lägre användning av bekämpningsmedel samt en högre lägstanivå avseende tillgodoseendet av djurskyddskrav. Vidare stimulerar kravet på svenskt ursprung svensk livsmedelsproduktion, som är en förutsättning för Sveriges självförsörjning.¹³
11. Kommunen har övervägt mindre ingripande åtgärder för att uppnå målet i måltidspolicyn såsom att använda krav från Upphandlingsmyndighetens kravbibliotek. Efter dialog med de tänkta anbudsgivarna valde Kommunen emellertid att avstå från detta alternativ.¹⁴

⁷ Handl.nr 3 i ärende med dnr 593/2025, Omvärldsbevakning - Upphandlingsdokument.

⁸ Handl.nr 12 i ärende med dnr 593/2025, Svar på begäran om uppgifter tillsammans med handl.nr 18 i ärende med dnr 593/2025, Upphandlingsdokument, s. 2.

⁹ Handl.nr 12 i ärende med dnr 593/2025, Svar på begäran om uppgifter.

¹⁰ Handl.nr 13 i ärende med dnr 593/2025, Bilaga till svar på begäran om uppgifter - Policy, s. 3.

¹¹ Handl.nr 17 i ärende med dnr 593/2025, Svar på begäran om uppgifter.

¹² Handl.nr 12 i ärende med dnr 593/2025, Svar på begäran om uppgifter.

¹³ Handl.nr 17 i ärende med dnr 593/2025, Svar på begäran om uppgifter.

¹⁴ Handl.nr 21 i ärende med dnr 593/2025, Svar på begäran om uppgifter.



Skolskjutsupphandlingen

12. Skolskjutsupphandlingen annonserades den 8 februari 2024 och omfattade skolskjuts till respektive från skolan i anslutning till skoldagen, överflyttningsresor och övriga extraresor i samband med aktiviteter inom skolans verksamhet.¹⁵ Kommunen uppskattar upphandlingens värde till 120 000 000 kronor exklusive mervärdesskatt.¹⁶ Upphandlingen genomfördes genom ett öppet förfarande enligt LOU. Kommunen är angiven som upphandlande myndighet.¹⁷
13. Tilldelningsbeslutet i Skolskjutsupphandlingen meddelades i mars 2024.¹⁸ Beräknad avtalsstart var till höstterminen 2025.¹⁹
14. Skolskjutsupphandlingen var uppdelad i två olika skolskjutspaket som utgjorde varsitt deluppdrag. Varje deluppdrag utvärderades särskilt och separat.²⁰
15. Utvärderingsgrunden i Skolskjutsupphandlingen var bästa förhållande mellan pris och kvalitet. Utvärderingsmodellen byggde på principen att utöver priset skulle vissa bör-krav beaktas (dvs. tilldelningskriterier), vilka gav fiktiva mervärdesavdrag i kronor. Den summa som räknades fram, efter mervärdesavdrag, var det värde som skulle användas vid avgörande av vilket anbud som var det ekonomiskt mest fördelaktiga.²¹
16. Bör-kraven bestod av tio frågor som vardera kunde ge ett fiktivt mervärdesavdrag om 200 000–500 000 kronor. Frågor som besvarades med ett "ja" gav ett mervärdesavdrag för det enskilda bör-kravet. Frågor som besvarades med ett "nej" gav inget mervärdesavdrag. Totalt kunde ett fiktivt mervärdesavdrag om 3 500 000 kronor per skolskjutsuppdrag erhållas.²² Tilldelningskriterierna för de två deluppdragen var identiska.²³

¹⁵ Handl.nr 2 i ärende med dnr 685/2025, Anbudsinbjudan avseende skolskjuts med buss, Skövde kommun, s. 2 och handl.nr 45 i ärende med dnr 685/2025, Annonser, s. 1.

¹⁶ Handl.nr 24 i ärende med dnr 685/2025, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

¹⁷ Handl.nr 2 i ärende med dnr 685/2025, Anbudsinbjudan avseende skolskjuts med buss, Skövde kommun, s. 1 och 3.

¹⁸ Handl.nr 37 i ärende med dnr 685/2025, Bilaga till svar på begäran om uppgifter - Tilldelningsbeslut 23-174, kopia av 423/2024:15.

¹⁹ Handl.nr 30 i ärende med dnr 685/2025, Svar på begäran om uppgifter, s.1 och handl.nr 17 i ärende med dnr 685/2025, Frågor och svar, s. 3.

²⁰ Handl.nr 2 i ärende med dnr 685/2025, Anbudsinbjudan avseende skolskjuts med buss, Skövde kommun, s. 3 jfr handl.nr 8 i ärende med dnr 685/2025, Bilaga 4. Prislista och mervärde skolskjutspaket A och B, version 2.

²¹ Handl.nr 3 i ärende med dnr 685/2025, Anbudsspecifika uppgifter, s. 7.

²² Handl.nr 3 i ärende med dnr 685/2025, Anbudsspecifika uppgifter, s. 4.

²³ Handl.nr 8 i ärende med dnr 685/2025, Bilaga 4. Prislista och mervärde skolskjutspaket A och B, version 2.



17. Bland bör-kraven återfanns bland annat följande frågor:²⁴

- a. *Har Leverantören haft kommunalt skolskjutsuppdrag i Skövde tidigare (senaste 10 åren)?* Uppfyllande av bör-kravet gav ett mervärdesavdrag på 350 000 kronor. Bör-kravet benämns i det följande som kravet på tidigare skolskjutsuppdrag i Kommunen.
- b. *Kommer Leverantören ha en depå i Skövde där förarna har tillgång till lunchrum och toalett under hela arbetspasset?*
Uppfyllande av bör-kravet gav ett mervärdesavdrag på 500 000 kronor. Bör-kravet benämns i det följande som kravet på depå.
- c. *Godkänd tvätthall finns i direkt anslutning till Leverantörens depå?*
Uppfyllande av bör-kravet gav ett mervärdesavdrag på 350 000 kronor. Bör-kravet benämns i det följande som kravet på tvätthall.
- d. *Har samtliga fasta förare god lokalkännedom om Skövde kommun?*
Uppfyllande av bör-kravet gav ett mervärdesavdrag på 350 000 kronor. Bör-kravet benämns i det följande som kravet på god lokalkännedom.

Vad Kommunen har anfört

18. Kommunen har under utredningen anfört bland annat följande.

19. I Skolskjutsupphandlingen hade Kommunen förväntningar och önskemål som gick utöver själva transporten i skolskjutsuppdraget. Det är i detta sammanhang som kravet på tidigare skolskjutsuppdrag i Kommunen, kravet på depå, kravet på tvätthall och kravet på god lokalkännedom ska ses.²⁵ Samtliga krav hade en nära koppling till upphandlingsföremålet, var inte osakliga och tog varken sikte på anbudsgivarens nationalitet eller koppling till viss geografisk plats. Kraven kan inte anses missgynna någon leverantör.²⁶
20. Syftet med kravet på tidigare skolskjutsuppdrag i kommunen var att värdera erfarenheten av samarbete med Kommunens trafikhandläggare. Detta är viktigt för ett fungerande skolskjutsavtal, vilket i förlängningen kan komma eleverna till del.²⁷ Kommunal skolskjuts har upphandlats en gång tidigare under den senaste tioårsperioden, i september 2016.²⁸

21. Sista dag för att lämna anbud i Skolskjutsupphandlingen var den 11 mars 2024. Tioårsperioden som kravet på tidigare skolskjutsuppdrag i

²⁴ Se handl.nr 8 i ärende med dnr 685/2025, Bilaga 4. Prislista och mervärde skolskjutspaket A och B, version 2.

²⁵ Handl.nr 24 i ärende med dnr 685/2025, Svar på begäran om uppgifter - yttrande, s. 1.

²⁶ Handl.nr 24 i ärende med dnr 685/2025, Svar på begäran om uppgifter - yttrande, s. 1.

²⁷ Handl.nr 24 i ärende med dnr 685/2025, Svar på begäran om uppgifter - yttrande, s. 1.

²⁸ Handl.nr 41, Bilaga till svar på begäran om uppgifter - Tilldelningsmeddelande 2016, kopia av 423/2024:32 jfr handl.nr 30 i ärende med dnr 685/2025, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.



Kommunen hänvisar till löper alltså från mars 2014. Detta innebär att uppdrag som utförts under avtalet som ingicks under 2016 har kunnat åberopas, men även uppdrag som utfördes under det avtal som löpte fram till att avtalet 2016 ingicks. Vidare har leverantören som tilldelades kontrakt i Skolskjutsupphandlingen som primär uppgift att lämna anbud i offentliga upphandlingar, men uppdraget utförs av något eller några av de bussbolag som är delägare i leverantören. Uppdragen i Kommunen har även utförts av underleverantörer. Både tilldelade leverantörer och underleverantörer som utfört skolskjutsuppdrag i Kommunen har alltså kunnat uppfylla kravet.²⁹

22. Sveriges kommuner hanterar arbetet med skolskjuts på många olika sätt. I Kommunen planerar Kommunens trafikhandläggare samtliga turer och körningar samt hanterar kontakten med föräldrar och skolor. Kvaliteten i tjänstens utförande är till stor del beroende av kommunikation och samarbete mellan Kommunens trafikhandläggare och leverantören. Omständigheten att anbudsgivaren redan vid avtalsstart har insikt och förståelse för Kommunens arbetssätt och rutiner innebär därför ett icke obetydligt mervärde för Kommunen. Att efterfråga erfarenhet från andra kommuner som använder samma arbetssätt skulle inte vara lika effektivt. Det finns alltså inte några mindre ingripande alternativ till Kravet på tidigare skolskjutsuppdrag i Kommunen.³⁰
23. Syftet med kravet på depå är att bidra till en god arbetsmiljö för förarna, vilket i sin tur ökar chansen att dessa stannar kvar i sin anställning och behåller sina respektive arbetsuppgifter under hela uppdraget. Detta är vidare ägnat att ge eleverna ökade möjligheter att träffa samma förare, med den trygghet som detta innebär.³¹ En depå nära, men på fel sida om kommungränsen hade sannolikt kunnat accepteras om depåns placering inte äventyrat depåns funktion som bland annat personalutrymme för förarna. Den klart lämpligaste placeringen är emellertid så centralt som möjligt inom kommungränsen.³²
24. Syftet med kravet på tvätthall var att premiera en infrastruktur där förarna inte behöver köra omvägar för att få fordonen tvättade, vilket är ett sätt att reducera klimatavtrycket.³³
25. Syftet med kravet på god lokalkännedom är att värdera den "tysta kunskap" som ligger i förarnas erfarenhet. Detta bidrar till en ökad trygghet för eleverna, ett smidigare samarbete med Kommunens trafikhandläggare samt minskade utsläpp och färre felkörningar. Samtliga anbudsgivare har

²⁹ Handl.nr 52, Synpunkter på utkast till beslut, s. 1–2.

³⁰ Handl.nr 34 i ärende med dnr 685/2025, Svar på begäran om uppgifter (inkl. e-postmissiv), s. 1.

³¹ Handl.nr 24 i ärende med dnr 685/2025, Svar på begäran om uppgifter - yttrande, s. 2.

³² Handl.nr 30 i ärende med dnr 685/2025, Svar på begäran om uppgifter, s. 1–2.

³³ Handl.nr 24 i ärende med dnr 685/2025, Svar på begäran om uppgifter - yttrande, s. 2.



därutöver fått möjlighet att uppfylla kravet genom att orientera sig i området före avtalsstart.³⁴ Genom upphandlingens Frågor och svar omformulerades kravet på god lokalkännedom till ett avtalsvillkor. Då avtalsstart var planerad till augusti 2025 hade anbudsgivarna gott om tid att orientera sig lokalt.³⁵ Kommunen har inte övervägt någon alternativ formulering till kravet.³⁶

Konkurrensverkets bedömning

Tillämplig lag och upphandlande myndighet

26. 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.³⁷
27. Med upphandlande myndighet avses en statlig eller kommunal myndighet. Med myndighet jämförs offentligt styrt organ.³⁸
28. 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 tillhandahållande av varor eller tjänster.³⁹ 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.⁴⁰
29. Konkurrensverket har under utredningen inte funnit anledning att ifrågasätta de uppgifter som framgår av upphandlingarnas upphandlingsdokumentation. Konkurrensverket bedömer därför att Kommunen är upphandlande myndighet och att upphandlingarna avsåg offentliga kontrakt vars uppskattade värden översteg gällande tröskelvärde och direktupphandlingsgräns.⁴¹

De grundläggande principerna inom offentlig upphandling

30. I 4 kap. 1 § LOU regleras de upphandlingsrättsliga principerna. Enligt bestämmelsen ska upphandlande myndigheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på

³⁴ Handl.nr 24 i ärende med dnr 685/2025, Svar på begäran om uppgifter - yttrande, s. 1.

³⁵ Handl.nr 30 i ärende med dnr 685/2025, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

³⁶ Handl.nr 34 i ärende med dnr 685/2025, Svar på begäran om uppgifter (inkl. e-postmissiv), s. 2.

³⁷ 1 kap. 2 § LOU.

³⁸ 1 kap. 22 § LOU.

³⁹ 1 kap. 15 § LOU.

⁴⁰ 1 kap. 20 § LOU.

⁴¹ Se 1 kap. 21 § och 24 § LOU. Vid tidpunkten för annonseringen var gällande tröskelvärde för varor och tjänster 2 389 585 kronor och direktupphandlingsgränsen var 700 000 kronor, se Tillkännagivande (2024:30) om tröskelvärden vid offentlig upphandling.



ett öppet sätt. Upphandlingar ska vidare genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

31. Principerna ska bidra till genomförandet av den inre marknaden genom att företag i alla medlemsstater ska kunna konkurrera på lika villkor om offentliga kontrakt i medlemsstaterna. Den ökade konkurrens detta medför syftar till att ge de upphandlande myndigheterna och enheterna möjlighet att ingå affärsmässigt fördelaktiga kontrakt. De upphandlingsrättsliga principerna ska iakttas vid varje beslut som fattas och inför varje åtgärd som vidtas i alla faser av en upphandling.⁴²
32. Likabehandlingsprincipen innebär att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling.⁴³ Principen syftar till att alla anbudsgivare, oberoende av nationalitet, ska ges samma möjligheter när de utformar sina anbud.⁴⁴ Principen aktualiseras även om en upphandlande myndighet använder utvärderingskriterier i en upphandling som i formellt hänseende är likabehandlande men som i praktiken utesluter eller favoriserar vissa leverantörer eller varor och det vidare saknas sakligt godtagbar koppling mellan utvärderingskriterierna och föremålet för upphandlingen.⁴⁵
33. Principen om icke-diskriminering innebär ett förbud mot att diskriminera leverantörer på grund av deras nationalitet, som exempelvis medborgarskap, etablerings- eller verksamhetsland.⁴⁶ Principen innebär också att leverantörer från andra orter ska behandlas på samma sätt som företag från den egna kommunen.⁴⁷ Det som redogjorts för ovan innebär i praktiken att en upphandlande myndighet som utgångspunkt inte får ställa krav eller tillämpa utvärderingskriterier i en upphandling som innebär att endast leverantörer med en viss nationalitet, från en viss kommun eller ett visst område kan delta i upphandlingen eller lämna ett konkurrenskraftigt anbud.⁴⁸ Under vissa omständigheter, om det finns sakliga skäl, kan dock olikbehandling av inhemska och utländska leverantörer vara motiverad.⁴⁹

⁴² Se prop. 2006/07:128 s. 154–156 och HFD 2016 ref. 37 I och II.

⁴³ Se t.ex. de förenade målen C-21/03 och C-34/03, *Fabricom SA mot Belgiska staten*, EU:C:2005:127, p. 27.

⁴⁴ Mål C-458/03, *Parking Brixen GmbH mot Gemeinde Brixen m.fl.*, EU:C:2005:605, p. 48.

⁴⁵ Jfr mål C-234/03, *Contse SA m.fl. mot Instituto Nacional de Gestión Sanitaria*, EU:C:2005:644, p. 35–38.

⁴⁶ Prop. 2006/07:128 s. 155.

⁴⁷ Se prop. 2006/07:128 s. 155 och där angivna hänvisningar till mål 31/87, *Gebroeders Beentjes BV mot Nederländska staten*, EU:C:1988:422, och mål C-243/89, *Europeiska kommissionen mot Danmark*, EU:C:1993:257.

⁴⁸ Prop. 2006/07:128 s. 155.

⁴⁹ Jfr HFD 2018 ref. 14 där Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att det var sakligt motiverat att en upphandlande myndighet själv inhämtade uppgifter avseende bland annat skatter och avgifter i allmänna register för svenska leverantörer men begärde att utländska leverantörer skulle ge in intyg från behöriga myndigheter i det egna



34. Proportionalitetsprincipen innebär att alla krav som ställs vid offentlig upphandling måste ha en koppling till kontraktsföremålet och inte får gå utöver vad som är nödvändigt för den aktuella upphandlingen. En upphandlande myndighet måste därför redan vid framställandet av upphandlingsdokumenten se till att de krav som ställs är proportionerliga i förhållande till föremålet med upphandlingen på så sätt att kraven är adekvata och relevanta och inte går utöver vad som rimligen bör krävas av den som vill lämna ett anbud.⁵⁰
35. En proportionalitetsprövning sker vanligen i tre steg. Det första innefattar frågan om åtgärden är ägnad att tillgodose det avsedda ändamålet. Det andra steget utgörs av en prövning av om den är nödvändig för att uppnå det avsedda ändamålet, det vill säga om det inte finns något mindre ingripande alternativ. För det tredje ska en bedömning göras om den negativa effekten som åtgärden får är oproportionerlig eller överdriven jämfört med det eftersträlvade syftet.⁵¹
36. Konkurrensverket bedömer att både Livsmedelsupphandlingen och Skolskjutsupphandlingen i delar har utformats i strid med några av de grundläggande principerna inom offentlig upphandling. Skälen för detta redogörs för nedan.

Kravet på svenskt ursprung i Livsmedelsupphandlingen strider mot principerna om icke-diskriminering och proportionalitet

37. Som redogjorts för ovan innebär principen om icke-diskriminering ett förbud mot att diskriminera leverantörer på grund av nationalitet, till exempel etablerings- eller verksamhetsland.
38. Kommunen har anfört att det inte finns några formella hinder för leverantörer med annan nationalitet att lämna anbud. Förbudet mot diskriminering gäller emellertid inte enbart öppen diskriminering utan även alla former av dold diskriminering som, genom tillämpning av andra särskiljande kriterier, faktiskt leder till samma resultat.⁵² Även om det finns leverantörer etablerade i andra medlemsstater som har möjlighet att erbjuda varor med svenskt ursprung är det typiskt sett svårare än för en leverantör etablerad i Sverige att göra detta.

landet avseende uppgifterna i fråga. Domstolen konstaterade att den kontroll som ska företas är densamma beträffande alla leverantörer men att metoderna för inhämtande skiljer sig åt beroende på om uppgifterna finns i svenska register eller inte. Detta innebar visserligen att leverantörer behandlades olika men fick enligt domstolen anses sakligt motiverat.

⁵⁰ HFD 2016 ref. 37 I och II.

⁵¹ Se t.ex. HFD 2016 ref. 37 I och mål C-234/03, Contse SA m.fl. mot Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, EU:C:2005:644, p. 35–41.

⁵² Mål C-234/03, Contse SA m.fl. mot Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, EU:C:2005:644, p. 8.



39. I EU-domstolens rättspraxis har ett krav på att varor ska ha ett visst nationellt ursprung ansetts vara diskriminerande i sig. Detta eftersom ett sådant krav hindrar leverantörer som erbjuder samma sorts varor, med ursprung i andra medlemsstater, från att lämna anbud.⁵³
40. Konkurrensverket konstaterar att kravet på svenskt ursprung innebär att leverantörer av livsmedel etablerade i andra medlemsstater missgynnas och hindras från att konkurrera på samma villkor som svenska leverantörer i Livsmedelsupphandlingen. Konkurrensverket bedömer att det inte har framkommit några sakliga skäl som motiverar en olikbehandling av svenska och utländska leverantörer i det här fallet.⁵⁴
41. Mot bakgrund av ovan bedömer Konkurrensverket att kravet på svenskt ursprung i Livsmedelsupphandlingen strider mot principen om icke-diskriminering.
42. För att avgöra om kravet på svenskt ursprung även strider mot proportionalitetsprincipen ska Konkurrensverket i ett första steg bedöma om kravet i fråga tillgodoser det avsedda ändamålet. Av utredningen i ärendet framgår att kravet på svenskt ursprung har sin grund i Kommunens måltidspolicy, i vilken miljöhänsyn och arbete för att minska miljöbelastningen lyfts fram. Konkurrensverket har därför uppfattat att kravets främsta ändamål är att minska miljöbelastningen.
43. Det är möjligt att ett krav på svenskt ursprung i vissa avseenden skulle kunna bidra till att minska miljöbelastningen. Eftersom delar av Sverige geografiskt ligger längre bort från Kommunen än vissa andra medlemsstater är det dock inte alls självklart att ett krav på svenskt ursprung till exempel skulle leda till kortare transportsträckor. Det måste därför ifrågasättas om kravet är en lämplig och effektiv åtgärd för att minska miljöbelastningen.⁵⁵
44. Konkurrensverket konstaterar vidare att kravet på svenskt ursprung inte är nödvändigt. Som Kommunen själv har noterat finns det även mindre ingripande sätt att ta miljöhänsyn i en upphandling, såsom att ställa olika typer av hållbarhetskrav med fokus på miljömässig hållbarhet.⁵⁶
45. Det går alltså att ställa krav som är mindre ingripande för att uppnå ändamålet med kravet på svenskt ursprung. Mot denna bakgrund bedömer

⁵³ Mål C-296-15, Medisanus d.o.o mot Splošna Bolnišnica Murska Sobota, EU:C:2017:43, p. 68.

⁵⁴ Jfr HFD 2018 ref. 14, jfr även de förenade målen C-21/03 och C-34/03, Fabricom SA mot Belgiska staten, EU:C:2005:127, p. 70 och däri angiven rättspraxis.

⁵⁵ Jfr Kammarrätten i Jönköpings dom den 28 april 2011 i mål nr 3274-10.

⁵⁶ Kommunen hänvisar till exempel till att Upphandlingsmyndighetens kriteriebank med hållbarhetskriterier kan vara till god hjälp vid framtagandet av den här typen av krav, se handl.nr 27, Upphandlingsmyndigheten – Hållbarhetskriterier.



Konkurrensverket att kravet i fråga även strider mot proportionalitetsprincipen.

Bör-kraven i Skolskjutsupphandlingen strider mot principerna om icke-diskriminering, likabehandling och proportionalitet

46. Konkurrensverket konstaterar att upphandlande organisationer visserligen har en stor frihet vid utformningen av en upphandling. Kraven som ställs får emellertid, som redogjorts för ovan, inte strida mot de grundläggande principerna för offentlig upphandling.⁵⁷
47. I det följande bedömer Konkurrensverket om de aktuella bör-kraven i Skolskjutsupphandlingen är förenliga med de grundläggande principerna.

Kravet på tidigare skolskjutsuppdrag i Kommunen

48. Som redogjorts för ovan i punkt 21 har Kommunen anfört att kravet har kunnat uppfyllas av både tilldelade leverantörer och underleverantörer som haft uppdrag i Kommunen under den tioårsperiod som kravet hänvisar till.
49. Konkurrensverket konstaterar emellertid att kravet har en tydlig koppling till att leverantören ska ha utfört tidigare uppdrag för Kommunen. Det är alltså endast leverantörer och underleverantörer som genomfört kommunala skolskjutsuppdrag mellan mars 2014 och mars 2024 i Kommunen som har kunnat uppfylla kravet och därmed erhålla mervärdesavdraget i fråga. Den praktiska effekten av kravet är att potentiella svenska eller utländska leverantörer, som inte tidigare haft ett uppdrag avseende skolskjuts inom det geografiska området som motsvaras av Kommunen, missgynnas av kravet.
50. Konkurrensverket bedömer även att det aktuella kravet inte har ett naturligt samband med upphandlingsföremålet, dvs. skolskjuts, utan snarare är hänförligt till kontakterna mellan Kommunen och leverantören. Även om tidigare samarbete med Kommunens trafikhandläggare kan vara önskvärt har kravet alltså inte ett direkt samband med utförandet av skolskjutsuppdraget.⁵⁸
51. Konkurrensverket ifrågasätter om kravet på tidigare skolskjutsuppdrag i Kommunen är en effektiv åtgärd för att uppnå de eftersträlvade ändamålen, eftersom ett tidigare samarbete i sig inte nödvändigtvis innebär att samarbetet under det aktuella skolskjutsuppdraget sker på ett ändamålsenligt sätt.
52. Konkurrensverket ifrågasätter inte att kommunala skolskjutsuppdrag skiljer sig åt mellan kommuner. Konkurrensverket bedömer emellertid att det är möjligt att ställa mindre ingripande bör-krav som premierar den erfarenhet

⁵⁷ Jfr RÅ 2002 ref. 50, RÅ 2010 ref 78 och HFD 2015 ref. 63.

⁵⁸ Jfr mål C-513/99, Concordia Bus Finland Oy Ab mot Helsingin kaupunki m.fl., EU:C:2002:495, p. 86.



som Kommunen efterfrågar, till exempel genom att anbudsgivaren får beskriva de arbetssätt de använder vid kontakter med beställaren för att främja ett gott samarbete.

53. Kravet på tidigare skolskjutsupppdrag i Kommunen riskerar att leda till att konkurrensen i Skolskjutsupphandlingen begränsats på ett sätt som inte är nödvändigt genom att potentiella leverantörer som inte haft ett tidigare skolskjutsupppdrag för Kommunen avhåller sig från att lämna anbud.⁵⁹
54. Konkurrensverket bedömer sammantaget att kravet på tidigare skolskjutsupppdrag i Kommunen strider mot principerna om icke-diskriminering, likabehandling och proportionalitet i 4 kap. 1 § LOU.

Kravet på depå och kravet på tvätthall

55. Även om varken kravet på depå eller kravet på tvätthall behöver vara uppfyllt förrän skolskjutsupppdraget påbörjas, ifrågasätter Konkurrensverket vikten av att depån ska vara placerad inom kommungränsen, när Kommunen själv har uppgett att den sannolikt hade accepterat en depå nära kommungränsen men i en annan kommun.⁶⁰
56. Konkurrensverket bedömer att både kravet på depå och kravet på tvätthall missgynnar leverantörer som inte är aktiva på orten eller i området sedan tidigare. Kravet missgynnar även leverantörer som hade kunnat uppnå Kommunens eftersträlvade syften, som till exempel god arbetsmiljö för förarna, och övriga krav på skolskjutsupppdraget, men som inte har en depå med tillhörande tvätthall i just Kommunen.
57. Kravens praktiska effekt är alltså att etablerade aktörer på orten, som redan har tillgång till en depå inom kommungränsen eller som enkelt kan få det, gynnas framför aktörer från andra orter i Sverige eller inom EU.
58. Konkurrensverket konstaterar vidare att syftena med de båda kraven är hypotetiska. Det går till exempel inte med säkerhet att säga att en leverantör med depå inom Kommunen behåller sina anställda förare i högre utsträckning än andra leverantörer eller att en depå inom Kommunen innebär minskade utsläpp. Konkurrensverket bedömer att kraven inte kan anses utgöra lämpliga eller effektiva åtgärder för att uppnå de eftersträlvade syftena.⁶¹
59. Konkurrensverket bedömer vidare att det finns mindre ingripande alternativ till kraven, bland annat vad gäller depåns placering. Den omständigheten att Kommunen själv har anfört att en depå utanför kommungränsen sannolikt

⁵⁹ Jfr Kammarrätten i Stockholms dom den 19 januari 2017 i mål nr 2222-16.

⁶⁰ Handl.nr 30 i ärende med dnr 685/2025, Svar på begäran om uppgifter, s. 2.

⁶¹ Jfr t.ex. Kammarrätten i Jönköpings dom den 28 april 2011 i mål nr 3274-10.



hade accepterats ger stöd för att kravet hade kunnat utformas på ett mindre ingripande sätt.⁶² Konkurrensverket noterar även att Kommunen motiverat kravet på depå med att förarna ska ges en god arbetsmiljö.⁶³ Konkurrensverket bedömer att det inte har framkommit stöd i utredningen för att en depå inom Kommunen i sig skulle främja en god arbetsmiljö.

60. Kravet på depå och kravet på tvätthall motsvarar 24 procent av det totala mervärdesavdraget som är möjligt att erhålla för uppfyllande av tilldelningskriterierna.⁶⁴ Konkurrensverket bedömer att det finns en risk att potentiella anbudsgivare som inte redan är etablerade på orten har avstått från att lämna anbud.
61. Konkurrensverket bedömer sammantaget att kravet på depå och kravet på tvätthall strider mot principerna om icke-diskriminering, likabehandling och proportionalitet i 4 kap. 1 § LOU.

Kravet på god lokalkännedom

62. Konkurrensverket finner anledning att, utöver de ovan konstaterade bristerna i förhållande till de grundläggande principerna, göra vissa påpekanden avseende kravet på god lokalkännedom i det aktuella fallet.
63. Ur likabehandlingsprincipen kan principen om öppenhet härledas. Principen om öppenhet syftar till att garantera att det inte förekommer någon risk för favorisering eller godtycke från den upphandlande myndighetens sida. Principen innebär vidare att samtliga villkor och bestämmelser för tilldelningsförfarandet ska vara formulerade på ett klart, precist och entydigt sätt.⁶⁵ Höga krav bör ställas på noggrannhet, tydlighet och transparens i alla delar av ett förfrågningsunderlag, även om mindre brister och oklarheter får godtas.⁶⁶
64. Kravet på god lokalkännedom anges som ett tilldelningskriterium i Skolskjutsupphandlingen. Kommunen har vidare genom Skolskjutsupphandlingens Frågor och svar uppgett att kravet på god lokalkännedom omformulerades till ett avtalsvillkor och att anbudsgivare har haft tid att orientera sig i området före avtalsstart.⁶⁷ Konkurrensverket noterar dock att bör-kravet alltså har utvärderats i upphandlingen.⁶⁸ Det har således varit oklart vad kravet innebär, då Kommunen dels uppgett att kravet utgör ett avtalsvillkor, dels utvärderat kravet som ett bör-krav.

⁶² Jfr handl.nr 30 i ärende med dnr 685/2025, Svar på begäran om uppgifter, s. 1–2.

⁶³ Handl.nr 24 i ärende med dnr 685/2025, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

⁶⁴ Jfr handl.nr 8 i ärende med dnr 685/2025, Bilaga 4. Prislista och mervärde skolskjutspaket A och B, version 2.

⁶⁵ Jfr C-27/15, Pippo Pizzo mot CRGT srl, EU:C:2016:404, p. 36.

⁶⁶ Se t.ex. RÅ 2002 ref 50.

⁶⁷ Handl.nr 30 i ärende med dnr 685/2025, Svar på begäran om uppgifter - yttrande, s. 2.

⁶⁸ Jfr handl.nr 38, Bilaga till svar på begäran om uppgifter - Upphandlingsrapport 23-174, kopia av 423/2024:16



Konkurrensverket bedömer därför att det har funnits en risk för att potentiella anbudsgivare har tolkat kravet på olika sätt vad gäller kravets innebörd vid utvärderingen av anbud.

65. Konkurrensverket bedömer vidare att om kravet på god lokalkännedom skulle behövt vara uppfyllt vid anbudsinlämningen, skulle det ha funnits en risk att potentiella anbudsgivare som inte redan är etablerade på orten eller har varit verksamma i Kommunen tidigare hade avstått från att lämna anbud i Skolskjutsupphandlingen. Ett sådant krav skulle strida mot principerna om likabehandling och icke-diskriminering.
66. Konkurrensverket vill härigenom understryka vikten av den skyldighet som Kommunen har att följa de grundläggande principerna för offentlig upphandling vid utformningen av krav i sina upphandlingar.

Sammanfattande bedömning

67. Kommunen har agerat i strid med 4 kap. 1 § LOU genom att ställa krav på svenskt ursprung i Livsmedelsupphandlingen. Kommunen har även agerat i strid med 4 kap. 1 § LOU genom att ställa kravet på tidigare skolskjutsuppdag i Kommunen, kravet på depå och kravet på tvätthall i Skolskjutsupphandlingen. Kommunen förtjänar kritik för sitt agerande.
68. Vad gäller kravet på god lokalkännedom vill Konkurrensverket erinra om vikten av de grundläggande principerna vid utformandet av krav i offentliga upphandlingar.

Detta beslut har fattats av generaldirektören. Föredragande har varit sakkunniga juristerna Maria Brodin (dnr 593/2025) och Alexander Widén (dnr 685/2025).

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och beslutet saknar därför namnunderskrift.

Marie Östman

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats.



Allmänt om Konkurrensverkets tillsyn

Konkurrensverket har i uppdrag att utöva tillsyn på området för offentlig upphandling i syfte att öka regelefterlevnaden och bidra till en effektiv offentlig upphandling.

Konkurrensverkets granskning i ett enskilt ärende kan visa att en upphandlande myndighet har agerat i strid med regelverket för offentlig upphandling. 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.

Ett tillsynsbeslut innebär inte ett förbud eller föreläggande. Det är således inte förenat med en sanktion i sig.

Hur man överklagar

Om ni anser att beslutet är felaktigt kan ni överklaga det till domstol 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 Stockholm.

Konkurrensverkets kontaktuppgifter framgår av beslutets första sida.