

Transportstyrelsen
skickas per e-post

Beslut om upphandlingsskadeavgift – upphandling av informationsförmedlare

Konkurrensverket konstaterar att Transportstyrelsen har agerat i strid med 8 kap. 1 § lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner genom att den 5 maj 2025 ingå avtal avseende informationsförmedling utan föregående annonsering, trots att förutsättningarna för detta saknats. Transportstyrelsen har därmed genomfört en otillåten direktupphandling.

Konkurrensverket beslutar att Transportstyrelsen ska betala en upphandlingsskadeavgift enligt 17 kap. 7 § lagen om upphandling av koncessioner på 5 500 000 (fem miljoner femhundratusen) kronor.



Konkurrensverkets utredning

1. Ärendet inleddes efter att Konkurrensverket mottagit ett klagomål avseende Transportstyrelsens hantering av informationsförmedlare. I klagomålet anfördes bland annat att ett fåtal aktörer tilldelats ensamrätter på att förmedla realtidsuppdaterad information ur vägtrafikregistret och att Transportstyrelsen godtyckligt valt ut vilka aktörer som fått dessa exklusiva rättigheter.¹ Med anledning av uppgifterna startade Konkurrensverket ett tillsynsärende mot Transportstyrelsen 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 och därefter för frågan om upphandlingsskadeavgift.

Bakgrund och omständigheter

3. Transportstyrelsen är registermyndighet för vägtrafikregistret.² I vägtrafikregistret finns bland annat personuppgifter hänförliga till fordon och körkort.³
4. Det finns flera sätt att genom tjänster få åtkomst till vägtrafikregistret, vilka tillhandahålls av Transportstyrelsen efter särskilt medgivande. Tjänsten direktanmälan innebär en elektronisk överföring av uppgifter för registrering i vägtrafikregistret, till exempel ett ägarbyte av fordon. Tjänsten direktåtkomst innebär att en användare genom elektronisk överföring har möjlighet att söka i vägtrafikregistret. Den som medgivit att söka uppgifter eller lämna in uppgifter till vägtrafikregistret kallas för tillståndshavare. Exempel på tillståndshavare är bilhandlare, parkeringsbolag, försäkringsbolag och vissa myndigheter.⁴
5. En informationsförmedlare är den som har ett särskilt avtal med Transportstyrelsen avseende ansvar för förmedling av uppgifter till och från Transportstyrelsens vägtrafikregister. Informationsförmedlarnas uppdrag innefattar att till tillståndshavarna förmedla direktanmälan och direktåtkomst via en teknisk lösning. Informationsförmedlarna använder alltså inte informationen som förs till och från vägtrafikregistret. I stället är det tillståndshavarna som är slutkunden. Informationsförmedlarna har således inget eget medgivande till direktanmälan och/eller direktåtkomst. Informationsförmedlarnas förmedling av informationen till och från

¹ Handl.nr 2, Bilaga till #1 tips/klagomål - skrivelse.

² 1 kap. 6 § vägtrafikdataförordningen (2019:382).

³ Jfr 2 kap. 1 § vägtrafikdataförordningen (2019:382).

⁴ Handl.nr 58, Bilaga till svar på begäran om uppgifter, s. 2.



vätrafikregistret speglas därför av det tillstånd som tillståndshavarna har medgivits från Transportstyrelsen.⁵

6. Under perioden juni till juli 2019 ingick Transportstyrelsen åtta avtal avseende informationsförmedling med olika informationsförmedlare.⁶ Avtalen var tidsbegränsade och gällde till den 30 april 2020.⁷
7. Vid utgången av avtalen har Transportstyrelsen, utan en uttrycklig förlängningsklausul, förlängt respektive avtal om informationsförmedling med ett år i taget.⁸ Förlängningsavtalen som omfattas av denna utredning ingicks under perioden maj till augusti 2025 och gällde fram till 30 april 2026 (förlängningsavtalen).⁹ Förlängningsavtalen är likalydande till struktur och kommersiellt innehåll.¹⁰
8. Det är förlängningsavtalet som ingicks den 5 maj 2025 med Bilvision AB (Avtalet) som ligger till grund för Konkurrensverkets beslut i förevarande ärende.¹¹

Vad Transportstyrelsen har anfört

9. Transportstyrelsen har under utredningen anfört bland annat följande.
10. Transportstyrelsen har tidigare tillämpat ett ansökningsförfarande med kriterier för de som önskat bli informationsförmedlare. Vidare har myndigheten gjort bedömningen att det inte förelåg någon annonseringsskyldighet då myndigheten tillämpade ett ansökningsförfarande. När en ansökan beviljades fattades ett beslut om medgivande till informationsförmedling, vartefter ett avtal om informationsförmedling ingicks.¹² Någon annonsering av

⁵ Handl.nr 58, Bilaga till svar på begäran om uppgifter, s. 2.

⁶ Handl.nr 42, Bilaga 1 till svar #41 på begäran om uppgifter - TSA Bilvision; handl.nr 71, Bilaga 2 till svar #69 på begäran om uppgifter - TSA Fordonskontroll; handl.nr 74, Bilaga 5 till svar #69 på begäran om uppgifter - TSA D&B; handl.nr 76, Bilaga 7 till svar #69 på begäran om uppgifter - TSA Retriver; handl. 79, Bilaga 10 till svar #69 på begäran om uppgifter - TSA Dunberg; handl.nr 80, Bilaga 11 till svar #69 på begäran om uppgifter - TSA Fragus; handl.nr 84, Bilaga 15 till svar #69 på begäran om uppgifter - TSA InfoTrader; och handl.nr 85, Bilaga 16 till svar #69 på begäran om uppgifter - TSA Smart.

⁷ Se t.ex. handl.nr 42, Bilaga 1 till svar #41 på begäran om uppgifter, s. 6.

⁸ Jfr handl.nr 70, Bilaga 1 till svar på begäran om uppgifter (handl.nr 69) - Svar kompletterande frågor, s. 3.

⁹ Se handl.nr 72, Bilaga 3 till svar #69 på begäran om uppgifter - Avtalsförlängning InfoTrader; handl.nr 75, Bilaga 6 till svar #69 på begäran om uppgifter - Avtalsförlängning Fordonskontroll; handl.nr 78, Bilaga 9 till svar #69 på begäran om uppgifter - Avtalsförlängning D&B; handl.nr 81, Bilaga 12 till svar #69 på begäran om uppgifter - Avtalsförlängning Retriever; handl.nr 82, Bilaga 13 till svar #69 på begäran om uppgifter - Avtalsförlängning Dunberg; handl.nr 83, Bilaga 14 till svar #69 på begäran om uppgifter - Avtalsförlängning Fragus; handl.nr 86, Bilaga 17 till svar #69 på begäran om uppgifter - Avtalsförlängning Smart; och handl.nr 48, Bilaga 7 till svar #41 på begäran om uppgifter - Avtalsförlängning Bilvision.

¹⁰ Se vidare nedan punkterna 41 och 42.

¹¹ Handl.nr 42, Bilaga 1 till svar #41 på begäran om uppgifter - TSA Bilvision.

¹² Handl.nr 30, Svar på begäran om uppgifter - Yttrande, s. 2.



ansökningsförfarandet har inte skett sedan systemet med informationsförmedling började användas.¹³

11. Transportstyrelsen pausade under 2018 anlitandet av informationsförmedlare, efter att nya krav på informationssäkerhet hade identifierats och ny lagstiftning hade tillkommit. Under en period återupptogs tilldelningen av informationsförmedling för att sedan pausas på nytt.¹⁴ Transportstyrelsen kom därefter att avvisa flera ansökningar om att bli informationsförmedlare, av vilka några överklagades till domstol.¹⁵ Efter domstolsprocesserna konstaterade Transportstyrelsen att det tidigare förfarandet för att utse informationsförmedlare inte längre kunde tillämpas.¹⁶
12. Vid tidpunkten för förlängningen av avtalen 2025 pågick en utredning kring hur uppdraget skulle kunna konkurrensutsättas.¹⁷ Mot bakgrund av domstolsprocesserna och den interna utredningen bedömer Transportstyrelsen i dag att det föreligger en annonseringsskyldighet. Den omständigheten att informationsförmedlarna står verksamhetsrisken tyder på att informationsförmedlingen behöver upphandlas enligt lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK).¹⁸

Bedömning

Tillämplig lag

13. LUK gäller för upphandling av byggkoncessioner och tjänstekoncessioner som genomförs av en upphandlande myndighet eller enhet. Med upphandling avses de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa tjänster eller byggtreprenader genom tilldelning av en koncession.¹⁹
14. Med upphandlande myndighet avses bland annat en statlig eller kommunal myndighet.²⁰ Med koncessionshavare avses en leverantör som har tilldelats en koncession.²¹
15. En koncession avser ett skriftligt kontrakt med ekonomiska villkor som ingås mellan en upphandlande myndighet eller enhet och en koncessionshavare

¹³ Handl.nr 30, Svar på begäran om uppgifter - Yttrande, s. 2.

¹⁴ Handl.nr 87, Tjänsteanteckning från möte den 6 februari 2026, s. 2.

¹⁵ Domstolen konstaterade att det inte finns en rätt att bli informationsförmedlare utifrån ett ansökningsförfarande, se Kammarrätten i Göteborgs domar den 26 september 2024 i mål nr 5937-23 och 5938-23.

¹⁶ Handl.nr 30, Svar på begäran om uppgifter - Yttrande, s. 4.

¹⁷ Jfr handl.nr 70, Bilaga 1 till svar #69 på begäran om uppgifter - Svar kompletterande frågor, s. 3.

¹⁸ Handl.nr 32, Bilaga till svar #30 på begäran om uppgifter - Inriktningsbeslut, s. 1 och handl.nr 31, Bilaga till svar #30 på begäran om uppgifter - Beslutsunderlag, s. 25.

¹⁹ 1 kap. 2 § LUK.

²⁰ 1 kap. 21 § LUK.

²¹ 1 kap. 15 § LUK.



där (1) kontraktet utgör antingen en byggkoncession eller en tjänstekoncession, (2) ersättningen för arbetet eller tjänsten utgörs antingen av enbart rätten att utnyttja föremålet för koncessionen eller av dels en sådan rätt, dels betalning och (3) kontraktet innefattar att verksamhetsrisken övertas av koncessionshavaren.²²

16. Med tjänstekoncession avses en koncession genom vilken en upphandlande myndighet eller enhet anförtrot till koncessionshavaren tillhandahållandet och förvaltningen av andra tjänster än de som avses i 1 kap. 8 § LUK om byggkoncessioner.²³ En tjänstekoncession, dvs. en rätt för leverantören att utnyttja sina egna tjänster föreligger t.ex. om tjänsten kan säljas till andra än den upphandlande myndigheten eller enheten.²⁴ Exempel på tjänstekoncessioner är drift av parkeringsplats där koncessionshavaren får ersättning från de som använder parkeringsplatsen och bedrivande av restaurang- och caféverksamhet i lokaler som tillhandahålls av en myndighet.²⁵
17. Med verksamhetsrisk avses efterfrågerisk eller utbudsrisk eller båda.²⁶ Med detta avses att den ekonomiska risk som är förenad med utnyttjandet av tjänsten ska förstås som en risk att utsättas för marknadens nycker som kan ta sig uttryck i en risk för att utsättas för konkurrens från andra ekonomiska aktörer, en risk för bristande jämvikt mellan utbud och efterfrågan, en risk för insolvens hos dem som är betalningsskyldiga för tillhandahållna tjänster, en risk för att inkomsterna inte ska täcka samtliga kostnader eller till och med en risk att stå ansvaret för alla sorters skador som uppkommer till följd av brister i tjänsten.²⁷
18. Med övertagande av verksamhetsrisk menas att en koncessionshavare genom koncessionen, vid normala verksamhetsförhållanden (1) inte är garanterad att kompenseras för de investeringar som görs och de kostnader som uppstår vid utnyttjandet av det byggnadsverk eller tillhandahållandet av de tjänster som är föremål för koncessionen och (2) utsätts för en verklig exponering för förändringar på marknaden på så sätt att eventuella uppskattade förluster för koncessionshavaren inte är endast nominella eller försumbara.²⁸

²² 1 kap. 13 § LUK.

²³ 1 kap. 19 § LUK.

²⁴ Prop. 2015/16:195 s. 1305.

²⁵ Jfr mål C-458/03, Parking Brixen, EU:C:2005:605, p. 43 och HFD 2012 ref. 29.

²⁶ 1 kap. 22 § LUK.

²⁷ Jfr mål C-206/08, Eurawasser Aufbereitungs- und Entsorgungsgesellschaft GmbH, EU:C:2009:540, p. 68; mål C-274/09, Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler, EU:C:2011:130, p. 37; och mål C-348/10, Norma-A SIA mfl., EU:C:2011:721, p. 48. Jfr även Kammarrätten i Göteborgs dom den 24 februari 2015 i mål nr 3684-14.

²⁸ 1 kap. 23 § LUK.



19. Vad som särskilt kännetecknar en tjänstekoncession är således rätten att utnyttja tjänsten som är föremål för kontraktet och att verksamhetsrisken överförs på koncessionshavaren. EU-domstolen har betonat att verksamhetsrisken är oupplösligt förbunden med det ekonomiska utnyttjandet av tjänsten. Vidare har EU-domstolen fastställt att det under alla omständigheter är nödvändigt att den upphandlande myndigheten eller enheten överför hela eller åtminstone en betydande del av den risk som är förenad med utnyttjandet av tjänsten, även om den risk som den upphandlande myndigheten eller enheten bär är mycket begränsad.²⁹
20. EU-domstolen har även konstaterat att med rätten att utnyttja tjänsten följer det vidare att koncessionshavaren har en viss ekonomisk frihet att bestämma hur villkoren för denna rätt utnyttjas inom ramen för avtalet och att koncessionshavaren därigenom också i huvudsak står riskerna med detta utnyttjande.³⁰ För att det ska vara fråga om en övergång av verksamhetsrisk krävs även att risken ska omfatta verklig exponering för förändringar på marknaden på så sätt att eventuella förluster inte ska vara endast nominella eller försumbara. En risk att utsättas för förändringar på marknaden kan ta sig uttryck i en risk för att utsättas för konkurrens från andra leverantörer, en risk för bristande jämvikt mellan utbud och efterfrågan, en risk för insolvens hos dem som är betalningsskyldiga för tillhandahållna tjänster, en risk för att inkomsterna inte ska täcka samtliga kostnader eller en risk att stå ansvaret för alla sorters skador som uppkommer till följd av brister i tjänsten.³¹

Konkurrensverkets bedömning

21. Konkurrensverket erinrar om att förlängningsavtalen är likalydande till både struktur och kommersiellt innehåll.³² Av denna anledning redogör Konkurrensverket i det följande för bedömningen av om samtliga förlängningsavtal omfattas av LUK.

Förlängningsavtalen avser tjänster och utgör skriftliga kontrakt med ekonomiska villkor

22. I avtalen om informationsförmedling framgår att syftet med avtalen är att klargöra vilka bestämmelser som parterna ska iaktta i samband med informationsförmedlingen.³³ Transportstyrelsens skyldigheter innefattar bland annat att tillse att informationsförmedlaren har möjlighet till användarsupport, incidentsupport m.m.³⁴ Informationsförmedlaren åtar sig å sin sida bland annat att följa Transportstyrelsens anvisningar och

²⁹ Se mål C-206/08, Eurawasser Aufbereitungs- und Entsorgungsgesellschaft GmbH, EU:C:2009:540, p. 66 och 77.

³⁰ Se mål C-300/07, Hans & Christophorus Oymanns GbR, Orthopädie Schuhtechnik, EU:C:2009:358, p. 71.

³¹ Mål C-274/09, Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler, EU:C:2011:130, p. 37 och däri angiven praxis.

³² Jfr handl.nr 58, Bilaga till svar på begäran om uppgifter, s. 1.

³³ Se tex. handl.nr 42, Bilaga 1 till svar #41 på begäran om uppgifter - TSA Bilvision, s. 1.

³⁴ Se tex. handl.nr 42, Bilaga 1 till svar #41 på begäran om uppgifter - TSA Bilvision, s. 4.



instruktioner avseende informationsförmedling. Informationsförmedlaren ska även ansvara för all marknadsföring, utbildning, installation och support för informationsförmedlaren tjänster till tillståndshavare.³⁵ Vidare ska informationsförmedlaren ha såväl en väl uppbyggd kundtjänst och it-driftorganisation samt tillse att de tjänster som informationsförmedlaren tillhandahåller tillståndshavare är ändamålsenliga.³⁶ Informationsförmedlaren ska, för att få förmedla uppgifterna ur vägtransportregistret, betala Transportstyrelsen enligt den prislista som finns på Transportstyrelsens webbplats.³⁷

23. Ovanstående innebär att informationsförmedlarna på ekonomiska villkor tillhandahåller Transportstyrelsen en tjänst mot ersättning. Transportstyrelsen har härigenom anförtrott tillhandahållandet och förvaltningen av föremålet för avtalen till informationsförmedlarna.
24. Transportstyrelsen är en statlig myndighet och därmed en upphandlande myndighet.
25. Mot ovan bakgrund konstaterar Konkurrensverket att förlängningsavtalen avser anskaffningar av tjänster och att de utgör skriftliga kontrakt med ekonomiska villkor.

Ersättningen består av rätten att nyttja koncessionsföremålet

26. Transportstyrelsen har uppgett att informationsförmedlarna inte köper uppgifter ur vägtrafikregistret för vidareförmedling. Informationsförmedlarna betalar i stället en avgift till Transportstyrelsen för rätten att förmedla uppgifterna för Transportstyrelsens räkning till de berörda tillståndshavarna.³⁸ Transportstyrelsen utger således ingen ersättning till informationsförmedlarna.³⁹
27. Konkurrensverket konstaterar att ersättningen för tjänsten utgörs av rätten att utnyttja föremålet för förlängningsavtalen. Informationsförmedlarnas ersättning följer rätten att nyttja koncessionsföremålet genom att informationsförmedlarna tar betalt från tillståndshavarna, vilka är kunder till informationsförmedlarna. Någon ersättning från Transportstyrelsen erhålls inte, i stället behöver informationsförmedlarna erlagga en avgift till

³⁵ Se tex. handl.nr 42, Bilaga 1 till svar #41 på begäran om uppgifter - TSA Bilvision, s. 4.

³⁶ Se tex. handl.nr 42, Bilaga 1 till svar #41 på begäran om uppgifter - TSA Bilvision, s. 3.

³⁷ Se tex. handl.nr 42, Bilaga 1 till svar #41 på begäran om uppgifter - TSA Bilvision, s. 5; jfr 30 kap. 10 § TSFS 2024:78 Transportstyrelsens föreskrifter om avgifter.

³⁸ Handl.nr 30, Svar på begäran om uppgifter - Yttrande, s. 2.

³⁹ Handl.nr 58, Bilaga till svar på begäran om uppgifter, s. 3.



Transportstyrelsen per sökning. Informationsförmedlarnas inkomster härrör således från den verksamhet som riktas mot tillståndshavarna.⁴⁰

28. Konkurrensverket konstaterar mot ovan bakgrund att informationsförmedlarnas ersättning för tjänsten utgörs av enbart rätten att nyttja föremålet för förlängningsavtalen.

Verksamhetsrisken har övertagits av informationsförmedlarna

29. Transportstyrelsen har uppgett att det är informationsförmedlarna som står verksamhetsrisken.⁴¹
30. Konkurrensverket gör följande bedömning avseende verksamhetsriskens övertagande.
31. Konkurrensverket bedömer att informationsförmedlarna genom förlängningsavtalen inte är garanterade att kompenseras för de investeringar som krävs enligt avtalen och de kostnader som uppstår vid utnyttjandet av koncessionsföremålet, dvs. förmedling av åtkomst till Transportstyrelsens vägtrafikregister.
32. Konkurrensverket konstaterar att det finns flera alternativ för tillgången till vägtrafikregistret för en tillståndshavare, dvs. en slutkund. Tillståndshavaren kan använda Transportstyrelsens egna tjänster eller vända sig direkt till myndigheten.⁴² Tillståndshavarna kan även vända sig till valfri informationsförmedlare. Informationsförmedlarna konkurrerar således med varandra om tillståndshavarna, men även till viss mån med Transportstyrelsen.⁴³ Informationsförmedlarna kan även genom sin förmedling erbjuda tillståndshavarna fler funktionaliteter än vad Transportstyrelsen erbjuder med sina tjänster. Informationsförmedlarnas investeringskostnader för sådana funktionaliteter ersätts inte genom avtalet med Transportstyrelsen.
33. Informationsförmedlarna betalar en avgift per sökning i vägtrafikregistret till Transportstyrelsen. Informationsförmedlarna fakturerar därefter tillståndshavarna och står därmed risken för att de avgifter som informationsförmedlarna tar ut för förmedlingen är för höga eller för låga. Därmed föreligger även en risk för att inkomsterna inte ska täcka

⁴⁰ Jfr mål C-458/03, Parking Brixen, EU:C:2005:605, p 41; mål C-206/08, Eurawasser Aufbereitungs- und Entsorgungsgesellschaft GmbH, EU:C:2009:540, p. 51; och mål C-300/07, Hans & Christophorus Oymanns GbR, EU:C:2008:732, p. 71. Jfr även HFD 2012 ref. 29.

⁴¹ Bilaga till svar #30 på begäran om uppgifter - Beslutsunderlag, s. 25.

⁴² Handl.nr 58, Bilaga till svar på begäran om uppgifter, s. 2 och 3. De egna tjänster som Transportstyrelsen tillhandahåller är Fordon Direkt och Sök på annat fordon. Tillståndshavarna kan även vända sig direkt till Transportstyrelsen i enskilda ärenden.

⁴³ Jfr mål C-274/09, Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler, EU:C:2011:130, p. 37.



kostnaderna för informationsförmedlingen.⁴⁴ Avtalet med Transportstyrelsen innehåller inga garantier för att informationsförmedlarna ska få tillståndshavare som kunder. Varken försäljningsvolym eller kostnadstäckning för utförandet av informationsförmedlingen är således garanterad.⁴⁵ Informationsförmedlarna har även en ekonomisk frihet i att sätta sina priser gentemot tillståndshavarna och står därmed risken för prissättningen.⁴⁶

34. En verksamhetsrisk som inte är nominell eller försumbar har alltså övergått till informationsförmedlarna. Informationsförmedlarna utsätts för en verklig exponering för förändringar på marknaden och riskerar att inte få betalt för sina kostnader på grund av faktorer som ligger utanför informationsförmedlarnas kontroll.
35. Mot bakgrund av ovan konstaterar Konkurrensverket att verksamhetsrisken övertagits av informationsförmedlarna.⁴⁷

Sammanfattning

36. Konkurrensverket bedömer sammanfattningsvis att förlängningsavtalen utgör tjänstekoncessionsavtal. Upphandlingen av tjänstekoncessionsavtalen omfattas därmed av LUK:s tillämpningsområde.

Koncessionens värde

37. Värdet av en koncession ska uppskattas till koncessionshavarens sammanlagda omsättning till följd av koncessionen under dess löptid, inbegripet varor som följer med sådana byggtreprenader och tjänster. Värdet ska bestämmas exklusive mervärdesskatt.⁴⁸
38. Uppskattningen av en koncessions värde ska avse värdet vid den tidpunkt då anbudsinfordran skickas ut eller, om en sådan inte krävs, vid den tidpunkt då den upphandlande myndigheten eller enheten påbörjar upphandlingsförfarandet.⁴⁹
39. Värdet av en koncession ska uppskattas med hjälp av en objektiv metod. Vid uppskattningen ska hänsyn tas till bland annat varje form av options- och förlängningsklausul, intäkter från betalning av avgifter, ersättningar eller andra ekonomiska fördelar oavsett form som koncessionshavaren får av den upphandlande myndigheten eller enheten och värdet av alla varor och

⁴⁴ Se mål C-274/09, Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler, EU:C:2011:130, p. 37 och där angiven praxis.

⁴⁵ Jfr Kammarrätten i Stockholm dom den 3 maj 2021 i mål nr 6763-6766-20.

⁴⁶ Jfr mål C-300/07, Hans & Christophorus Oymanns GbR, EU:C:2009:358, p. 71 och 72.

⁴⁷ Informationsförmedlarna utgör därmed koncessionshavare enligt 1 kap. 15 § LUK.

⁴⁸ 5 kap. 2 § LUK.

⁴⁹ 5 kap. 3 § LUK.



tjänster som görs tillgängliga för koncessionshavaren av de upphandlande myndigheterna eller enheterna förutsatt att de är nödvändiga för att utföra tjänsterna.⁵⁰ Metoden för att uppskatta en koncessions värde får inte väljas i avsikt att undvika att bestämmelserna om upphandling över tröskelvärdena blir tillämpliga.⁵¹

Bedömning

40. Transportstyrelsen har uppgett att värdet på Avtalet, som ligger till grund för detta beslut, har ett uppskattat värde på 20 676 647 kronor exklusive mervärdesskatt per år.⁵²
41. Konkurrensverket kan dock konstatera att förlängningsavtalen, inklusive avtalen om informationsförmedling som ingicks under 2019, följer samma struktur. Förlängningsavtalen avser samma villkor som tidigare gällt mellan parterna och måste därför ses i sammanhanget med de tidigare avtalen.⁵³ Det finns förvisso tekniska skillnader beroende på om informationsförmedlaren har medgivits direktanmälan och/eller direktåtkomst, men i övrigt är avtalen identiska till kommersiellt innehåll.
42. Med hänsyn till detta bedömer Konkurrensverket att förlängningsavtalen dels avser samma koncessionsföremål⁵⁴, dels har samma syfte, nämligen att minska Transportstyrelsens administration för vägtrafikregistret och användandet av registret.⁵⁵ Förlängningsavtalen har även tillgodosett ett kontinuerligt behov hos Transportstyrelsen under en längre period. Förlängningsavtalen har vidare ingåtts under samma tidsperioder och är i det närmaste identiska till sitt innehåll. Transportstyrelsen har också uppgett att kontakt togs med samtliga informationsförmedlare i mars 2025 avseende förlängning av avtalen.⁵⁶ De ursprungliga avtalen skiljer sig vidare endast i vissa teknikaliteter beroende på vilken åtkomst som beviljats tillståndshavaren.⁵⁷ Konkurrensverket bedömer därför att förlängningsavtalen har ett naturligt samband i både innehåll och tid.⁵⁸

⁵⁰ 5 kap. 5 § LUK.

⁵¹ 5 kap. 6 § LUK.

⁵² Handl.nr 70, Bilaga 1 till svar #69 på begäran om uppgifter - Svar kompletterande frågor, s. 2.

⁵³ Se t.ex. handl.nr 48, Bilaga 7 till svar #41 på begäran om uppgifter - Avtalsförlängning Bilvision, s. 1. Konkurrensverket noterar emellertid att vissa justeringar av avtalsvillkor skett vid flera avtalsförlängningar, men att detta saknar betydelse för ärendet.

⁵⁴ Koncessionsföremålet bedöms i detta ärende utgöra förmedling av åtkomst till Transportstyrelsens vägtrafikregister.

⁵⁵ Jfr t.ex. handl.nr 87, Tjänsteanteckning från möte 6 februari 2026, s. 3.

⁵⁶ Handl.nr 70, Bilaga 1 till svar på begäran om uppgifter (handl.nr 69) - Svar kompletterande frågor, s. 2.

⁵⁷ Handl.nr 58, Bilaga till svar på begäran om uppgifter, s. 1.

⁵⁸ Jfr 5 kap. 6 § LUK om förbud mot kringgående, vilken har utformats på samma sätt som motsvarande bestämmelse i LOU, varvid lagstiftaren hänvisat till kommentarerna om detta (prop. 2015/16:195 s. 1342). Avseende naturligt samband hänvisas till prop. 2009/10:180 s. 345.



43. Mot bakgrund av ovan bedömer Konkurrensverket att upphandlingarna av förlängningsavtalen utgör en och samma upphandling av tjänstekoncessioner. Det uppskattade värdet på samtliga förlängningsavtal ska därmed beaktas vid bedömningen av koncessionens värde.
44. Transportstyrelsen har uppgett att värdet på förlängningsavtalen som löpte till och med 30 april 2026 har ett uppskattat värde om totalt 77 975 102 kronor exklusive mervärdesskatt. Beräkningen av koncessionens värde har Transportstyrelsen underbyggt genom att basera beräkningen på informationsförmedlarnas omsättning för informationsförmedlingen, historiska data och egna beräkningar.⁵⁹
45. Med anledning av det underlag som Transportstyrelsen redovisat finner Konkurrensverket inte anledning att ifrågasätta Transportstyrelsens uppgifter eller göra en annan bedömning avseende värdet på upphandlingen av förlängningsavtalen.
46. Konkurrensverket bedömer att koncessionens värde uppgår till 77 975 102 kronor exklusive mervärdesskatt.

Upphandlingen borde ha annonserats

Tröskelvärde och direktupphandlingsgränsen

47. Upphandlingar som omfattas av LUK:s tillämpningsområde ska som huvudregel annonseras, så att alla potentiella leverantörer får samma förutsättningar att lämna anbud i upphandlingar.⁶⁰
48. Om värdet av en upphandling överstiger tillämpligt tröskelvärde ska upphandlingen, som huvudregel, annonseras enligt de direktivstyrda bestämmelserna i LUK. Om värdet understiger tillämpligt tröskelvärde men överstiger direktupphandlingsgränsen ska upphandlingen förhandsannonseras enligt de icke-direktivstyrda bestämmelserna i LUK.⁶¹
49. Om koncessionens värde understiger direktupphandlingsgränsen föreligger förutsättningar att genomföra en direktupphandling.⁶²
50. Tillämpligt tröskelvärde för upphandlingen är tröskelvärde för koncessioner som tilldelas av upphandlande myndigheter som inte är centrala upphandlande myndigheter, vilket 2025 uppgick till 59 880 179 kronor.⁶³

⁵⁹ Handl.nr 70, Bilaga 1 till svar på begäran om uppgifter (handl.nr 69) - Svar kompletterande frågor, s. 1 och handl.nr 58, Bilaga till svar på begäran om uppgifter, s. 4.

⁶⁰ 8 kap. 1 § LUK och 15 kap. 5 § LUK.

⁶¹ 1 kap. 4 § LUK.

⁶² 15 kap. 6 § LUK.

⁶³ Tillkännagivande (2024:30) om tröskelvärden vid offentlig upphandling.



Direktupphandlingsgränsen uppgick vid genomförandet av upphandlingen till 2 994 008 kronor.⁶⁴

51. Konkurrensverket har, som framgår av punkten 46 ovan, bedömt att värdet av upphandlingen uppgår till 77 975 102 kronor exklusive mervärdesskatt. Koncessionens värde överstiger såväl tröskelvärdet som direktupphandlingsgränsen. Det har således inte funnits möjlighet att avstå från annonsering med hänsyn till koncessionens värde.

Undantag från annonseringsskyldigheten

52. Huvudregeln är att upphandlingar av koncessioner ska annonseras.⁶⁵
53. Transportstyrelsen har inte gjort gällande att någon undantagsbestämmelse från annonseringsplikten var tillämplig vid ingåendet av förlängningsavtalen.⁶⁶
54. Konkurrensverket anser inte heller att det framkommit några omständigheter som skulle föranleda tillämpning av något undantag i LUK. Konkurrensverket bedömer att Transportstyrelsen har agerat i strid med annonseringsplikten i 8 kap. 1 § LUK. Transportstyrelsen har därmed genomfört en otillåten direktupphandling.

Upphandlingsskadeavgift

55. Transportstyrelsen har under utredningen inte anfört något i fråga om upphandlingsskadeavgiftens storlek. Konkurrensverket gör följande bedömning.

Beslut om upphandlingsskadeavgift

56. Konkurrensverket får besluta att en upphandlande myndighet eller enhet ska betala en upphandlingsskadeavgift om den upphandlande myndigheten eller enheten har slutit ett avtal med en leverantör utan föregående annonsering enligt 8 kap. 1 § LUK.⁶⁷
57. Ett beslut om upphandlingsskadeavgift enligt 17 kap. 7 § LUK ska meddelas inom två år från det att Avtalet slöts.⁶⁸ 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

⁶⁴ 15 kap. 6 § första stycket LUK.

⁶⁵ Jfr 8 kap. 1 § LUK.

⁶⁶ Handl.nr 70, Bilaga 1 till svar #69 på begäran om uppgifter - Svar kompletterande frågor, s. 3.

⁶⁷ 17 kap. 7 § LUK.

⁶⁸ Nya regler om upphandlingsskadeavgift trädde i kraft den 1 januari 2024. Enligt övergångsbestämmelserna gäller de nya bestämmelserna för sådana upphandlingar som har påbörjats efter det datumet. Transportstyrelsen tog kontakt med samtliga informationsförmedlare i mars 2025 avseende förlängning av avtalen och förlängningsavtalen ingicks i maj-augusti 2025. I detta ärende tillämpas därför LUK i dess lydelse efter den 1 januari 2024 (HFD 2013 ref. 31 och prop. 2009/10:180 s. 310 om påbörjandetidpunkt).



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.⁶⁹

58. Avtalet ingicks den 5 maj 2025. Tiden för att ansöka om överprövning av Avtalets giltighet har således löpt ut, utan att någon ansökan om överprövning har gjorts.⁷⁰
59. Det finns därför grund för att besluta om att Transportstyrelsen ska betala en upphandlingsskadeavgift med anledning av den otillåtna direktupphandlingen.

Upphandlingsskadeavgiftens storlek

60. Upphandlingsskadeavgiften ska uppgå till lägst 10 000 kronor och högst 20 miljoner kronor. Avgiften får dock inte överstiga tio procent av värdet på upphandlingen av koncessionen.⁷¹
61. När avgiftens storlek fastställs inom angivna beloppsintervall ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är.⁷² I ringa fall ska någon avgift inte påföras och eftergift får beviljas om det finns synnerliga skäl.⁷³
62. Av förarbetena framgår att den upphandlande myndigheten inte måste ha agerat uppsåtligt eller oaktsamt för att Konkurrensverket ska besluta om en avgift.⁷⁴ Bristande kännedom om rättsläget eller misstag om lagstiftningens innehåll ursäktar inte en överträdelse.⁷⁵ Bestämmelserna om upphandlingsskadeavgift bygger alltså på ett strikt ansvar.⁷⁶
63. Upphandlingsskadeavgiften syftar till att säkerställa att upphandlingsreglerna följs och att skattemedlen används på ett korrekt sätt.⁷⁷ Förarbetena anger att en avgift ska vara effektiv, proportionerlig och avskräckande.⁷⁸
64. Enligt förarbetena ska upphandlingsskadeavgiftens storlek bestämmas med hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet inom ramen för

⁶⁹ 17 kap. 11 § LUK.

⁷⁰ Se handl.nr 90, Svar på begäran om uppgifter.

⁷¹ Se 17 kap. 9 § första stycket LUK. Koncessionens värde bestäms enligt bestämmelserna i 5 kap. LUK.

⁷² Se 17 kap. 9 § andra stycket LUK.

⁷³ Se 17 kap. 8 § LUK.

⁷⁴ Se prop. 2009/10:180 s. 192 och 368 samt prop. 2023/24:3 s. 36.

⁷⁵ Se prop. 2009/10:180 s. 368.

⁷⁶ Se prop. 2023/24:3 s. 36.

⁷⁷ Se prop. 2009/10:180 s. 196 och prop. 2023/24:3 s. 36 och 45.

⁷⁸ 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.



avgiftens syfte.⁷⁹ Ju allvarigare överträdelsen är, desto högre belopp bör avgiften fastställas till.⁸⁰ Det högsta avgiftsbeloppet bör reserveras för särskilt graverande fall.⁸¹

65. Med överträdelsens allvarighet avses överträdelsens sanktionsvärde.⁸² För sanktionsvärdet gäller enligt förarbetena följande utgångspunkter.⁸³ 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 allvarig. 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.
66. 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.⁸⁴
67. Av praxis framgår att överträdelsens sanktionsvärde ska fastställas utifrån en helhetsbedömning där kontraktsvärdet är en av flera avgörande faktorer.⁸⁵ 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 allvarighet.⁸⁶
68. 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.⁸⁷
69. Konkurrensverket fastställer upphandlingsskadeavgiftens storlek i fyra steg. I det första steget bedömer Konkurrensverket vilket högsta avgiftsbelopp

⁷⁹ Se prop. 2009/10:180 s. 369 och prop. 2023/24:3 s. 49 f. Se även HFD 2014 ref. 69.

⁸⁰ Se prop. 2009/10:180 s. 370 och prop. 2023/24:3 s. 50.

⁸¹ Se HFD 2014 ref. 69 och prop. 2023/24:3 s. 29 och 74.

⁸² Se prop. 2009/10:180 s. 196 och 370 samt prop. 2023/24:3 s. 50.

⁸³ Se prop. 2009/10:180 s. 197 f. och 369 f.

⁸⁴ Se prop. 2023/24:3 s. 50.

⁸⁵ Se HFD 2014 ref. 69.

⁸⁶ Jfr HFD 2022 ref. 23.

⁸⁷ Ställningstagande 2025:1, Konkurrensverkets ställningstagande om metod för fastställande av upphandlingsskadeavgiftens storlek (Ställningstagande 2025:1).



som gäller för överträdelsen inom lagens ram.⁸⁸ 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.⁸⁹ I det tredje steget beaktar Konkurrensverket om överträdelsens allvar även påverkas av omständigheter hos den upphandlande organisationen.⁹⁰ 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.⁹¹

70. Med tillämpning av den ovan redovisade metoden gör Konkurrensverket följande bedömning i detta fall.
71. I LUK finns bestämmelser om hur värdet av en koncession fastställs. Konkurrensverket fastställer det högsta avgiftsbeloppet för överträdelsen utifrån koncessionens värde enligt dessa bestämmelser. Som framgår av punkten 46 ovan bedömer Konkurrensverket att värdet på koncessionen uppgår till 77 975 102 kronor exklusive mervärdesskatt. Det medför att upphandlingsskadeavgiften kan uppgå till högst 7 797 510 kronor ($77\,975\,102 \times 0,1$).
72. Transportstyrelsen 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.
73. Sanktionsvärdet för en överträdelse kan påverkas av försvårande och förmildrande omständigheter. Försvårande omständigheter höjer sanktionsvärdet och förmildrande omständigheter sänker sanktionsvärdet. Om det finns omständigheter med koppling till överträdelsen eller hos den upphandlande organisationen som påverkar överträdelsens allvar väger Konkurrensverket in detta i sin bedömning av sanktionsvärdet. Transportstyrelsen har under utredningen inte anfört något i fråga om upphandlingsskadeavgiftens storlek. Såvitt har framkommit under utredningen föreligger varken några försvårande eller förmildrande omständigheter som påverkar sanktionsvärdet.
74. Upphandlingsskadeavgiften ska inte vara större än vad som är motiverat med hänsyn till alla omständigheter i det enskilda fallet. Konkurrensverket

⁸⁸ Ställningstagande 2025:1, punkt 15–18.

⁸⁹ Ställningstagande 2025:1, punkt 19–27.

⁹⁰ Ställningstagande 2025:1, punkt 28–30.

⁹¹ Ställningstagande 2025:1, punkt 31–35.



konstaterar att det inte är fråga om ett ringa fall och det har inte heller framkommit skäl att bevilja eftergift.

75. Utifrån Konkurrensverkets metod för beräkning av upphandlingsskadeavgiften och med beaktande av samtliga omständigheter anser Konkurrensverket att en effektiv, proportionerlig och avskräckande upphandlingsskadeavgift för Transportstyrelsen ska fastställas till 5 500 000 kronor.

Sammanfattande bedömning

76. Med beaktande av samtliga relevanta omständigheter bedömer Konkurrensverket att upphandlingsskadeavgiften ska fastställas till 5 500 000 kronor. En lägre avgift kan inte anses ha den avskräckande effekt som avgiften syftar till.

Betalning av avgift

77. Sanktionsavgiften tillfaller staten och ska betalas till Konkurrensverket efter det att beslutet får laga kraft.⁹² Konkurrensverket har inte funnit skäl att besluta om en längre frist för betalning än vad som följer av huvudregeln i 17 kap. 13 § LUK. Avgiften ska därför betalas inom 30 dagar från det att beslutet får laga kraft.

Detta beslut har fattats av generaldirektören. Föredragande har varit sakkunnig jurist Alexander Widén.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och beslutet saknar därför namnunderskrift.

Marie Östman

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats.

⁹² 17 kap. 12 och 13 §§ LUK.



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 Linköping.

Konkurrensverkets kontaktuppgifter framgår av beslutets första sida.