

Region Kalmar län
skickas per e-post

Beslut om upphandlingsskadeavgift – upphandling av persontransporter

Konkurrensverkets beslut

Konkurrensverket konstaterar att Förvaltningsrätten i Växjö genom dom den 27 februari 2025 i mål nr 4444-24 har fastställt att ett avtal som Region Kalmar län tecknat avseende persontransporter får bestå av tvingande hänsyn till ett allmänintresse trots att avtalet inte föregåtts av en annonserad upphandling. Kammarrätten i Jönköping har den 2 september 2025 beslutat att inte meddela prövningstillstånd. Förvaltningsrättens dom har fått laga kraft.

Konkurrensverket beslutar att Region Kalmar län ska betala en upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. 6 § 2 lagen (2016:1145) om offentlig upphandling på 150 000 kronor.



Konkurrensverkets utredning

Bakgrund och omständigheter

1. Region Kalmar län (Regionen) har befintliga avtal avseende persontransporter som tilldelats och ingåtts med olika leverantörer inom ramen för en annonserad upphandling benämnd Serviceresor, färdtjänst och närtrafik 2020 (Avtal 2020).
2. Under 2024 slutförde Regionen en ny upphandling benämnd Serviceresor och Närtrafik 2026 för tillhandahållande av persontransporter avseende tiden då Avtal 2020 löpt ut. Upphandlingen annonserades i december 2023 och tilldelningsbeslut meddelades i juni 2024. De i upphandlingen tilldelade avtalen avser avtalstiden från den 1 januari 2026 till och med den 31 december 2031.
3. I november 2024 försattes leverantören som under Avtal 2020 ansvarade för trafikpaket 9, omfattande ett antal turlistor och rutter (s.k. omlopp), i konkurs. Konkursförvaltaren uppgav att konkursboet inte kunde upprätthålla trafikpaket 9 i mer än några dagar på grund av den finansiella situationen. Regionen tecknade därför ett tillfälligt avtal (Avtalet) med en leverantör (Leverantören) för perioden den 23 november 2024–den 31 december 2025 avseende såväl serviceresor samt ersättnings- och förstärkningstrafik som närtrafik.
4. En annan leverantör ansökte om överprövning och yrkade att Avtalet skulle ogiltigförklaras. Förvaltningsrätten fann att det funnits förutsättningar för att tillämpa undantaget i 6 kap. 15 § LOU om synnerlig brådska på den delen av Avtalet som avsett serviceresor samt ersättnings- och förstärkningstrafik men att det däremot inte funnits grund för att direktupphandla närtrafik. Eftersom Avtalet därmed inte hade tillkommit i enlighet med undantaget för synnerlig brådska, fanns skäl att ogiltigförklara Avtalet. Domstolen bedömde dock att Avtalet fick bestå av tvingande hänsyn till ett allmänintresse enligt 20 kap. 14 § LOU.
5. Kammarrätten i Jönköping beslutade den 2 september 2025 att inte meddela prövningstillstånd.¹ Förvaltningsrättens dom har fått laga kraft.²

Vad Regionen har anfört

6. Regionen har i huvudsak anfört att konkursen var oförutsedd och inte orsakad av Regionen samt att situationen innebar synnerlig brådska att säkerställa samhällsviktiga transporter.³ Konkursboet kunde – efter

¹ Handl.nr 2, Slutligt beslut.

² Handl.nr 3, Intyg.

³ Handl.nr 6–8, Svarsskrivelse och bilagor.



Regionens vädjan – endast upprätthålla avtalad trafik i form av serviceresor, främst skolskjuts- och patienttransporter, under en minimal övergångstid.

7. Regionen gör även gällande att förvaltningsrätten gått utanför sin prövningsram när den lät Avtalet bestå. Något yrkande om detta har aldrig framförts av Regionen i det underliggande målet.
8. Regionen har vidare anfört att Leverantören i den genomförda upphandlingen av Serviceresor och Närtrafik 2026 hade tilldelats avtal avseende motsvarande tjänster med avtalsstart den 1 januari 2026 och att villkoren i Avtalet motsvarade priserna i det upphandlade avtalet.
9. Därtill har Regionen uppgett att Avtalets totala värde uppgår till cirka 9 000 000 kronor exklusive mervärdesskatt, varav cirka 230 000 kronor avser den del (närtrafik) som domstolen bedömt inte omfattas av undantaget för synnerlig brådska.
10. Regionen har bland annat mot denna bakgrund gjort gällande att överträdelsen utgör ringa fall varför någon upphandlingsskadeavgift inte bör påföras. Regionen menar vidare att det finns synnerliga skäl för att bevilja eftergift. I annat fall bör upphandlingsskadeavgiften bestämmas till ett mycket lågt belopp.

Bedömning

Upphandlingens värde

11. Värdet av en upphandling är det totala belopp som, enligt den upphandlande myndighetens uppskattning, ska betalas enligt de kontrakt som ingår i upphandlingen. När värdet bestäms ska options- och förlängningsklausuler som anges i något av upphandlingsdokumenten inbegripas som om de hade nyttjats. 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.⁴
12. Regionen har under Konkurrensverkets utredning uppgett att Avtalets värde uppskattats till cirka 9 000 000 kronor.⁵ Regionen har även lämnat uppgifter om faktiska värden för 2023–2025.⁶ Konkurrensverket bedömer

⁴ 5 kap. 3 § LOU. Jfr även 5 kap. 14 § LOU.

⁵ Jfr handl.nr 6, Svarsskrivelse, s. 4.

⁶ Handl.nr 41–43, Svar på förfrågan om uppgifter och bilagor. Faktiskt värde för 2023 uppgick till 9 903 954,97 kronor, faktiskt värde för 2024 uppgick till 9 102 132,49 kronor och faktiskt värde för Avtalet uppgick till 9 670 713 kronor, för perioden november 2024 till och med 2025.



att upphandlingens värde uppgår till minst 9 000 000 kronor exklusive mervärdesskatt.

Upphandlingsskadeavgift

13. Konkurrensverket ska besluta att en upphandlande myndighet ska betala en upphandlingsskadeavgift om allmän förvaltningsdomstol vid överprövning av ett avtals giltighet har fastställt att ett avtal får bestå med hänsyn till ett tvingande allmänintresse.⁷
14. Någon överprövning ska inte göras av det lagakraftvunna avgörande som ligger till grund för beslut om upphandlingsskadeavgift.⁸ Konkurrensverket kan inte fatta ett beslut med innebörden att någon överträdelse av regelverket inte har skett.⁹
15. Ett beslut om upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. 6 § 2 LOU ska meddelas inom sex månader från den tidpunkt då det avgörande som beslutet grundas på fick laga kraft.¹⁰ Förvaltningsrättens dom fick laga kraft den 24 september 2025. Beslutet meddelas därmed inom föreskriven tid.

Upphandlingsskadeavgiftens storlek

Utgångspunkter för bedömningen

16. En upphandlingsskadeavgift ska uppgå till lägst 10 000 kronor och högst 20 miljoner kronor. Avgiften får inte överstiga tio procent av upphandlingens värde.¹¹
17. När avgiftens storlek fastställs inom detta beloppsintervall ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är.¹² I ringa fall ska någon avgift inte påföras och eftergift får beviljas om det finns synnerliga skäl.¹³
18. Av förarbetena framgår att den upphandlande myndigheten inte måste ha agerat uppsåtligt eller oaktsamt för att Konkurrensverket ska besluta om en avgift.¹⁴ Bristande kännedom om rättsläget eller misstag om

⁷ 21 kap. 6 § 2 LOU.

⁸ Jfr HFD 2014 ref. 49.

⁹ Jfr HFD 2017 ref. 45.

¹⁰ 21 kap. 10 § LOU.

¹¹ 21 kap. 9 § första stycket LOU. Upphandlingens värde bestäms enligt bestämmelserna i 5 kap. LOU.

¹² 21 kap. 9 § andra stycket LOU.

¹³ 21 kap. 8 § LOU.

¹⁴ Se prop. 2009/10:180 s. 192 och 368 samt prop. 2023/24:3 s. 36.



lagstiftningens innehåll ursäktar inte en överträdelse.¹⁵ Bestämmelserna om upphandlingsskadeavgift bygger alltså på ett strikt ansvar.¹⁶

19. Upphandlingsskadeavgiften syftar till att säkerställa att upphandlingsreglerna följs och att skattemedlen används på ett korrekt sätt.¹⁷ En upphandlingsskadeavgift ska vara effektiv, proportionerlig och avskräckande.¹⁸
20. Enligt förarbetena ska upphandlingsskadeavgiftens storlek bestämmas med hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet inom ramen för avgiftens syfte.¹⁹ Ju allvarigare överträdelsen är, desto högre belopp bör avgiften fastställas till. Det högsta avgiftsbeloppet bör reserveras för särskilt graverande fall.²⁰
21. Med överträdelsens allvarighet avses överträdelsens sanktionsvärde.²¹ För sanktionsvärdet gäller enligt förarbetena följande utgångspunkter.²² 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.
22. Av praxis framgår att överträdelsens sanktionsvärde ska fastställas utifrån en helhetsbedömning där kontraktsvärdet är en av flera avgörande faktorer.²³ 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.²⁴

Bedömningen i detta fall

23. Förvaltningsrätten har i ett lagakraftvunnet avgörande funnit att Avtalet fått bestå av tvingande hänsyn till ett allmänintresse. Det finns således en skyldighet för Konkurrensverket att besluta om upphandlingsskadeavgift.

¹⁵ Se prop. 2009/10:180 s. 368.

¹⁶ Se prop. 2023/24:3 s. 36.

¹⁷ Se prop. 2009/10:180 s. 196 och prop. 2023/24:3 s. 36 och 45.

¹⁸ 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 (rättsmedelsdirektivet) samt prop. 2009/10:180 s. 197 och prop. 2023/24:3 s. 49.

¹⁹ Se prop. 2009/10:180 s. 369 och prop. 2023/24:3 s. 49 f. Se även HFD 2014 ref. 69.

²⁰ Se HFD 2014 ref. 69 och prop. 2023/24:3 s. 29 och 74.

²¹ Se prop. 2009/10:180 s. 196 och 370 samt prop. 2023/24:3 s. 50.

²² Se prop. 2009/10:180 s. 197 f och 369 f.

²³ Se HFD 2014 ref. 69.

²⁴ Jfr HFD 2022 ref. 23.



Någon överprövning av det lagakraftvunna avgörandet ska inte göras.²⁵ Detta ärende handlar enbart om att fastställa ett sanktionsvärde för den överträdelse som konstaterats i den underliggande domen.

24. Konkurrensverket gör följande bedömning av överträdelsens allvarlighet och avgiftens storlek.
25. Upphandlingens värde var 9 000 000 kronor. Avgiften kan därmed uppgå till högst 900 000 kronor.
26. Inledningsvis kan det konstateras att Regionen har ingått Avtalet genom en otillåten direktupphandling. Otillåtna direktupphandlingar är en av de allvarligaste överträdelserna av upphandlingslagstiftningen. Sanktionsvärdet är därför som utgångspunkt högt.²⁶
27. Behovet av att direktupphandla Avtalet har dock uppkommit i en situation som i vissa delar låg utanför Regionens kontroll och planering. Den tidigare leverantörens obestånd och oförmåga att efter konkursen fortsatt fullgöra avtalet utgör ett förhållande som i detta fall inte kan tillskrivas Regionen. Detta bör påverka avgiften i viss sänkande riktning.
28. Dessutom framgår av den underliggande domen att en större del av Avtalets tjänster rätteligen hade kunnat direktupphandlats med stöd av 6 kap. 15 § LOU om synnerlig brådska, då anskaffningen av dessa tjänster även varit absolut nödvändig. Även detta påverkar sanktionsavgiften i sänkande riktning.
29. Avgiften ska dock inte sättas alltför lågt.
30. Regionen har ingått Avtalet genom en otillåten direktupphandling och Regionen har valt att inkludera tillhandahållande av närtrafik – ett behov som inte kan anses vara absolut nödvändigt. Förvaltningsrätten har särskilt pekat på att till exempel befintlig linjetrafik och privattaxi hade kunnat täcka behovet av närtrafik under tiden som ett påskyndat förfarande genomfördes.²⁷ Inför en direktupphandling är det viktigt att upphandlande myndigheter gör en bedömning av om såväl omfattningen av kontraktsföremålet som avtalsvillkor om avtalstid och eventuella förlängningsoptioner är absolut nödvändiga.²⁸

²⁵ Jfr HFD 2014 ref. 49.

²⁶ Se skäl 13 i rättsmedelsdirektivet, prop. 2023/24:3 s. 52 f och prop. 2009/10:180 s. 197 samt jfr exempelvis HFD 2014 ref. 69 och Kammarrätten i Göteborgs domar den 20 november 2014 i mål nr 4402-14 och den 2 december 2014 i mål nr 4915-13.

²⁷ Jfr domskälen i den underliggande domen, s. 10.

²⁸ Jfr Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 6421-15.



31. Det kan även konstateras att Regionen under 2023 ålades att betala upphandlingsskadeavgift efter att ha genomfört en otillåten direktupphandling.²⁹ Detta utgör en försvårande omständighet.³⁰
32. Att ett avtal har fått bestå av tvingande hänsyn till ett allmänintresse ska inte i sig påverka sanktionsvärdet i sänkande riktning. Regionen har genom att Avtalet fått bestå redan i ogiltighetsmålet fått tillgodoräkna sig omständigheten att det förelåg tvingande hänsyn.³¹
33. Andra av Regionen framförda omständigheter ska heller inte anses förmildrande vid fastställandet av sanktionsvärdet.
34. Ett beslut om obligatorisk upphandlingsskadeavgift följer direkt av hur bestämmelserna i LOU har utformats och är en avsedd konsekvens av regelverket om domstolen i domskälen har funnit att ett avtal har slutits i strid med LOU, men låtit avtalet bestå och således avslagit ett yrkande om att det ska förklaras ogiltigt.³² Regionens invändning om att förvaltningsrätten gått utanför sin prövningsram är därför inte relevant. Detsamma gäller Regionens påstående om att Avtalet innehöll marknadsmässiga villkor då det knöt an till Leverantörens priser i ett redan upphandlat avtal. Regionen saknar kännedom om vilka priser som hade offererats vid ett annonserat upphandlingsförfarande av trafikpaket 9 i november 2024. Det är inte tillåtet att göra avsteg från bestämmelserna i LOU med hänvisning till att myndigheten antar att man på så vis gör en god affär.
35. Konkurrensverket bedömer att det inte är fråga om ett ringa fall. Vad Regionen har anfört, eller vad som i övrigt framkommit under utredningen, utgör heller inte skäl för eftergift.

Sammanfattande bedömning

36. Vid en helhetsbedömning av samtliga omständigheter bedömer Konkurrensverket att 150 000 kronor utgör en effektiv, proportionerlig och avskräckande sanktion för den otillåtna direktupphandlingen inom de ramar som följer av lagstiftningen. En lägre avgift kan inte anses ha en avskräckande effekt.

²⁹ Konkurrensverkets dnr 408/2023, Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 7 augusti 2023. Domen har fått laga kraft.

³⁰ Prop. 2009/10:180 s. 370.

³¹ Jfr Kammarrätten i Göteborgs avgöranden i mål nr 5703-13 och 4915-13. Högsta förvaltningsdomstolen meddelade inte prövningstillstånd i något av dessa mål.

³² Jfr Högsta förvaltningsdomstolens mål nr 6525-15 och 21 kap. 6 § 2 LOU.



Betalning av avgift

37. Sanktionsavgiften tillfaller staten och ska betalas till Konkurrensverket efter det att beslutet får laga kraft.³³ 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 betalas inom 30 dagar från det att beslutet får laga kraft.

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

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och beslutet saknar därför namnunderskrift.

Marie Östman

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats.

³³ 21 kap. 12 och 13 §§ LOU.



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 Växjö.

Konkurrensverkets kontaktuppgifter framgår av beslutets första sida.