

Hälso- och sjukvårdsnämnden
Region Stockholm
skickas per e-post

Beslut om upphandlingsskadeavgift – upphandling av ambulanshelikoptertjänst

Konkurrensverkets beslut

Konkurrensverket konstaterar att Förvaltningsrätten i Stockholm genom dom den 23 juli 2025 i mål nr 23848-24 har fastställt att ett avtal om ambulanshelikoptertjänst som Region Stockholm, genom sin Hälso- och sjukvårdsnämnd, har slutit får bestå av tvingande hänsyn till ett allmänintresse trots att avtalet inte har föregåtts av en annonserad upphandling. Domen fick laga kraft den 15 augusti 2025.

Konkurrensverket beslutar att Hälso- och sjukvårdsnämnden i Region Stockholm ska betala en upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. 6 § 2 lagen (2016:1145) om offentlig upphandling på 16 000 000 (sexton miljoner) kronor.



Konkurrensverkets utredning

Bakgrund och omständigheter

1. Den 13 mars 2017 ingick Region Stockholm genom sin Hälso- och sjukvårdsnämnd (regionen) ett avtal om ambulanshelikoptertjänst med en leverantör. Avtalet kunde som längst löpa till den 30 november 2024.
2. I november 2023 annonserade regionen en upphandling av ett nytt avtal. Enligt förslaget till avtal skulle avtalsperioden inledas med en uppstartsperiod som var beräknad till tolv månader.¹
3. Den 19 mars 2024 avbröt regionen den annonserade upphandlingen med hänvisning till att de lämnade anbuden översteg regionens budget.
4. Den 18 juni 2024 ingick regionen genom direktupphandling ett avtal om ambulanshelikoptertjänst med sin befintliga leverantör (Avtalet). Avtalet har en löptid på tre år med möjlighet till ett års förlängning.
5. En annan leverantör ansökte om överprövning av Avtalets giltighet.
6. I överprövningsprocessen gjorde regionen gällande att Avtalet fick direktupphandlas med stöd av undantagen för synnerlig brådska och synnerliga skäl.² Regionen anförde också att Avtalet har en löptid på upp till fyra år med hänsyn till det omfattande arbete som krävs för att ta fram upphandlingsunderlag och genomföra en ny annonserad upphandling samt eftersom en leverantör skulle behöva minst ett och ett halvt år på sig, efter avslutad upphandling, innan leverans kunde påbörjas.³
7. Förvaltningsrätten bedömde att regionen inte hade fått ingå Avtalet med stöd av något av de åberopade undantagen. Enligt förvaltningsrätten berodde regionens brådska på omständigheter som kunde tillskrivas och förutses av regionen. Domstolen ansåg vidare att det inte hade förelegat ett sådant undantagsfall som avses i undantaget för synnerliga skäl.
8. Förvaltningsrätten slog fast att regionen hade gjort en otillåten direktupphandling, men att Avtalet skulle bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse trots att förutsättningarna för att ogiltigförklara Avtalet annars var uppfyllda.⁴
9. Förvaltningsrättens dom fick laga kraft den 15 augusti 2025.

¹ Se handl.nr. 27, Handling inhämtad från domstol, Aktilaga 15, Bilaga 1 - Avtalet, avsnitt 6.1.1.

² 19 a kap. 5 § första stycket 1 och 3 LOU.

³ Se handl.nr. 22, Handling inhämtad från domstol, Aktilaga 10, Yttrande, p. 20 och 23.

⁴ 20 kap. 14 § LOU.



10. I april 2025 annonserade regionen en upphandling av ett nytt avtal om ambulanshelikoptertjänst. Enligt upphandlingsdokumenten ska driftstart för det nya avtalet preliminärt ske i maj 2028.⁵

Vad regionen har anfört

11. Om en ny leverantör skulle ta över verksamheten skulle enbart anskaffandet av nya helikoptrar, av den typ som används i dag, ha en uppskattad leveranstid om cirka 36 månader från det att en beställning läggs. Det ska härvid särskilt noteras att en beställning av helikoptrar inte sker innan det finns ett undertecknat avtal på plats eftersom anbudsgivaren annars skulle riskera att förgäves ha anskaffat varor för avsevärda belopp som de inte får avsättning för.
12. Regionen har fullt ut begränsat den skada på marknaden som det tillfälliga avtalet har inneburit genom att begränsa dess omfattning och löptid till det som varit ytterst nödvändigt för att säkerställa möjligheten till verklig konkurrens i efterföljande annonserade upphandling utan att göra avkall på patientsäkerheten. Därtill har regionen aldrig haft för avsikt att tillgodose sitt behov på annat sätt än genom en annonserad upphandling. Något som bekräftas av det faktum att regionen ingått det tillfälliga avtalet till följd av resultatet av en annonserad upphandling samt att regionen återigen genomför en annonserad upphandling för att täcka sitt behov.
13. När avgiften fastställs ska allvarlighetsgraden av överträdelsen beaktas. Enligt regionen har det visats att allvarlighetsgraden är låg sett till kontraktsföremålet. Den faktiska skada på marknaden som direktupphandlingen inneburit är därtill begränsad sett till det få antal leverantörer som var aktiva vid aktuella tidpunkten. Endast två aktörer lämnade anbud i den upphandling som avbröts innan det tillfälliga avtalet. Av dessa var en den befintliga leverantören som också tilldelades det tillfälliga avtalet för att uppnå den kontinuitet som krävs för att säkerställa patientsäkerheten. Att det tillfälliga avtalet har ett högt värde kan inte i sig föranleda att överträdelsen oaktat övriga omständigheter anses allvarlig eller att avgiften ska sättas till ett högre belopp.
14. Sammantaget visar omständigheterna att överträdelsen beror på de allmänna omständigheterna i det enskilda fallet och inte på ett medvetet kringgående av upphandlingslagstiftningen. Den avskräckande effekt som är avsikten med en upphandlingsskadeavgift är därmed inte motiverad i detta fall.

⁵ Se handl.nr. 10, Bilaga till handl.nr 8 (Ansökningsinbjudan), avsnitt 4.12.



Bedömning

Upphandlingens värde

15. Värdet av en upphandling är det totala belopp som, enligt den upphandlande myndighetens uppskattning, ska betalas enligt de ramavtal eller kontrakt som ingår i upphandlingen.⁶ När värdet bestäms ska options- och förlängningsklausuler som anges i något av upphandlingsdokumenten inbegripas som om de hade nyttjats. Värdet ska bestämmas exklusive mervärdesskatt.
16. Regionen har uppskattat upphandlingens värde till 1 259 000 000 kronor. Konkurrensverket ifrågasätter inte uppskattningen. Den framstår som rimlig med hänsyn till Avtalets ersättningsvillkor och löptid.⁷
17. Upphandlingens värde var därmed 1 259 000 000 kronor.

Upphandlingsskadeavgift

18. 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.⁸
19. Konkurrensverket ska inte ompröva eller överpröva det lagakraftvunna avgörande som ligger till grund för beslutet om upphandlingsskadeavgift.⁹ Konkurrensverket kan inte fatta ett beslut med innebörden att någon överträdelse av regelverket inte har skett.¹⁰
20. 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.¹¹
21. Konkurrensverkets beslut har fattats inom den lagstadgade tidsfristen.¹²

⁶ 5 kap. 3 § LOU.

⁷ Se handl.nr. 5, Bilaga till handl.nr 4 (Avtal), avsnitt 2.

⁸ 21 kap. 6 § 2 LOU.

⁹ Jfr HFD 2014 ref. 49.

¹⁰ Jfr HFD 2017 ref. 45.

¹¹ 21 kap. 10 § LOU.

¹² 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid.



Upphandlingsskadeavgiftens storlek

Utgångspunkter för bedömningen

22. En upphandlingsskadeavgift ska uppgå till lägst 10 000 kronor och högst 20 miljoner kronor. Avgiften får inte överstiga tio procent av upphandlingens värde.¹³
23. När avgiftens storlek fastställs inom detta beloppsintervall ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är.¹⁴ I ringa fall ska någon avgift inte påföras och eftergift får beviljas om det finns synnerliga skäl.¹⁵
24. Av förarbetena framgår att den upphandlande myndigheten inte måste ha agerat uppsåtligt eller oaktsamt för att Konkurrensverket ska besluta om en avgift.¹⁶ Bristande kännedom om rättsläget eller misstag om lagstiftningens innehåll ursäktar inte en överträdelse.¹⁷ Bestämmelserna om upphandlingsskadeavgift bygger alltså på ett strikt ansvar.¹⁸
25. Upphandlingsskadeavgiften syftar till att säkerställa att upphandlingsreglerna följs och att skattemedlen används på ett korrekt sätt.¹⁹ En upphandlingsskadeavgift ska vara effektiv, proportionerlig och avskräckande.²⁰
26. Enligt förarbetena ska upphandlingsskadeavgiftens storlek bestämmas med hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet inom ramen för avgiftens syfte.²¹ Ju allvarligare överträdelsen är, desto högre belopp bör avgiften fastställas till. Det högsta avgiftsbeloppet bör reserveras för särskilt graverande fall.²²
27. Med överträdelsens allvarlighet avses överträdelsens sanktionsvärde.²³ För sanktionsvärdet gäller enligt förarbetena följande utgångspunkter.²⁴ Både försvårande och förmildrande omständigheter ska beaktas. Det bör vägas in hur klar överträdelsen kan anses vara. Ett oklart rättsläge bör till

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

¹⁴ 21 kap. 9 § andra stycket LOU.

¹⁵ 21 kap. 8 § LOU.

¹⁶ Se prop. 2009/10:180 s. 192 och 368 samt prop. 2023/24:3 s. 36.

¹⁷ Se prop. 2009/10:180 s. 368.

¹⁸ Se prop. 2023/24:3 s. 36.

¹⁹ Se prop. 2009/10:180 s. 196 och prop. 2023/24:3 s. 36 och 45.

²⁰ 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.

²¹ Se prop. 2009/10:180 s. 369 och prop. 2023/24:3 s. 49 f. Se även HFD 2014 ref. 69.

²² Se HFD 2014 ref. 69 och prop. 2023/24:3 s. 29 och 74.

²³ Se prop. 2009/10:180 s. 196 och 370 samt prop. 2023/24:3 s. 50.

²⁴ Se prop. 2009/10:180 s. 197 f. och 369 f.



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.

28. 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.²⁵
29. Av praxis framgår att överträdelsens sanktionsvärde ska fastställas utifrån en helhetsbedömning där kontraktswärdet är en av flera avgörande faktorer.²⁶ Att fastställa sanktionsvärdet till ett bestämt schablonbelopp endast beräknat på en viss procentandel av kontraktswärdet kan innebära att avgiften inte blir väl avvägd utifrån överträdelsens allvarlighet.²⁷

Bedömningen i detta fall

30. Konkurrensverket konstaterar att det i detta ärende finns en skyldighet för myndigheten att besluta om upphandlingsskadeavgift. Konkurrensverket har inte publicerat något ställningstagande om hur myndigheten går till väga vid beräkningen av avgiftens storlek i de fall det finns en skyldighet att besluta om en avgift. Regionens överträdelse motsvarar dock i allt väsentligt ett sådant fall som typiskt sett kan bli föremål för Konkurrensverkets frivilliga beslut om upphandlingsskadeavgift vid otillåtna direktupphandlingar.²⁸
31. Konkurrensverket gör följande bedömning av allvaret i den överträdelse som konstaterats i den underliggande domen och avgiftens storlek.
32. Upphandlingens värde var 1 259 000 000 kronor. Avgiften kan därmed uppgå till högst 20 miljoner kronor.
33. Förvaltningsrätten har slagit fast att regionen har gjort en otillåten direktupphandling, vilket är en av de allvarligaste överträdelserna av upphandlingsregelverket. Detta talar för ett högt sanktionsvärde.

²⁵ Se prop. 2023/24:3 s. 50.

²⁶ Se HFD 2014 ref. 69.

²⁷ Jfr HFD 2022 ref. 23.

²⁸ Jfr 21 kap. 7 § LOU.



34. Sanktionsvärdet för regionens överträdelse är inte i sig lägre för att de aktuella tjänsterna har betydelse för människors liv och hälsa och avtalet har fått bestå av tvingande hänsyn till ett allmänintresse. Regionen har redan tillgodoräknats omständigheten att det förelåg tvingande hänsyn genom att avtalet fick bestå.²⁹ En betydande del av sådant som det allmänna anskaffar inom ramen för offentlig upphandling har allmännyttig och viktig karaktär. Vidare görs anskaffningarna i ett gott syfte för att komma medborgarna till gagn. Avgiften skulle inte vara förenlig med rättsmedelsdirektivets krav på effektivitet, proportionalitet och avskräckande funktion om upphandlingsföremålet och syftet med en anskaffning skulle påverka sanktionsvärdet.³⁰
35. Den omständigheten att en upphandlande myndighet först har försökt genomföra en annonserad upphandling kan i vissa fall tala för ett lägre sanktionsvärde. Konkurrensverket konstaterar dock att regionens försök att genomföra en annonserad upphandling klart inte uppfyllde de höga kraven på en upphandlande myndighets planering och organisering. Regionen har inte heller vidtagit någon åtgärd för att säkerställa att överträdelsen ska orsaka så lite skada som möjligt, till exempel genom att villkora Avtalets löptid i förhållande till att ett avtal ingås genom en annonserad upphandling.
36. Utredningen visar att regionen själv försatte sig i en situation där den behövde direktupphandla Avtalet. Regionen hade för kort framförhållning för att säkerställa att avtalet i den annonserade upphandlingen kunde ingås och att leverans skulle kunna ske innan det befintliga avtalet löpte ut. När upphandlingsföremålet är mindre komplext och avtalet kräver en kortare implementeringstid kan det ofta vara tillräckligt att annonsera en upphandling ett år innan ett befintligt avtal löper ut. Regionens upphandling avsåg dock ett komplext och omfattande kontrakt med ett mycket högt värde och behov av en längre implementeringstid. Enligt regionen skulle den uppskattade leveranstiden för nya helikoptrar vara upp till 36 månader från beställning, och beställning skulle inte ske innan avtal har ingåtts. Det är tydligt att regionen varken tog tillräcklig höjd för den tid som det skulle ta för den vinnande anbudsgivaren att starta upp ett nytt avtal eller för en eventuell överprövning av den annonserade upphandlingen. Regionen borde alltså ha annonserat upphandlingen tidigare.
37. Regionen beslutade också att avbryta den annonserade upphandlingen med hänvisning till omständigheter som den huvudsakligen ansvarade för

²⁹ Jfr Kammarrätten i Göteborgs avgöranden den 26 februari 2024 i mål nr 5703-13 och den 2 december 2014 i mål nr 4915-13. Högsta förvaltningsdomstolen meddelade inte prövningstillstånd i något av dessa mål.

³⁰ Se Kammarrätten i Göteborgs dom den 2 december 2014 i mål nr 4915-13. Jfr skäl 13 och artikel 2e.2 i Rättsmedelsdirektivet samt prop. 2009/10:180 s. 197–199 och prop. 2023/24:3 s. 49.



och som den borde ha förutsett och kunnat ta höjd för. Regionen ansvarade för sin kravställning och gjorde inte en tillräcklig marknadsanalys av förväntad prisnivå på anbuden inför den annonserade upphandlingen. Regionen borde ha förutsett och kunde ha tagit höjd för risken att anbuden skulle överstiga regionens budget.

38. Regionen genomför för närvarande en annonserad upphandling av ett nytt avtal om ambulanshelikoptertjänst. Det är positivt att regionen konkurrensutsätter sitt framtida behov av tjänsten. Den nya annonserade upphandlingen minskar dock inte allvaret i den överträdelse som ligger till grund för Konkurrensverkets beslut. Det otillåtet direktupphandlade Avtalets giltighet och omfattning påverkas inte av att regionen genomför en annonserad upphandling avseende ett framtida behov av tjänsten.
39. Avtalet som är föremål för regionens pågående annonserade upphandling är planerat att driftsättas först i maj 2028. Regionen har också angett att helikoptrar har en leveranstid på upp till 36 månader från att avtal ingås. Regionen förefaller alltså ha för avsikt att nyttja Avtalets hela fyraåriga löptid, inklusive förlängningsoptionen.
40. Enligt Konkurrensverket kunde det förväntas att regionen vidtog åtgärder för att minimera skadan av den otillåtna direktupphandlingen genom att inte direktupphandla ett avtal som var längre än nödvändigt. Regionen har dock inte villkorat Avtalets giltighet i förhållande till ett avtal som ingås genom en annonserad upphandling.
41. Regionens otillåtna direktupphandling avsåg ett avtal värt mer än en miljard kronor. Det är ett avsevärt högt värde. Detta är en försvårande omständighet som höjer överträdelsens sanktionsvärde betydligt.
42. Avgiften ska bestämmas så att både den upphandlande myndigheten och andra avhåller sig från överträdelser.³¹ Otillåtna direktupphandlingar avseende högre värden ska också sanktioneras proportionerligt i förhållande till otillåtna direktupphandlingar avseende lägre värden.³² Det högsta avgiftstaket på 20 miljoner kronor får betydelse för otillåtna direktupphandlingar med värden från och med 200 miljoner kronor. Värdet av regionens otillåtna direktupphandling överstiger detta med råge. Domstolarna har dömt ut det tidigare högsta avgiftsbeloppet på 10 miljoner kronor för otillåtna direktupphandlingar med värden mellan 147–313 miljoner kronor.³³ Upphandlingens värde och omständigheterna

³¹ Se prop. 2009/10:180 s. 370.

³² Se prop. 2009/10:180 s. 195 och prop. 2023/24:3 s. 50.

³³ Se Kamarrätten i Stockholms dom den 7 april 2025 i mål nr 1173-25; Förvaltningsrätten i Stockholms domar den 10 december 2015 i mål nr 13345-15; den 14 juni 2017 i mål nr 27377-16; och den 14 juni 2017 i mål nr 27373-16; samt Förvaltningsrätten i Malmös dom den 12 februari 2021 i mål nr 15878-20.



i det här fallet motiverar att besluta om en högre avgift än tidigare utdömda belopp när avgiftstaket var 10 miljoner kronor.

43. I det här fallet ska avgiften alltså sättas tillräckligt högt för att avskräcka regionen och andra från att underlåta att följa LOU i liknande och andra fall. Avgiften ska också vara proportionerlig i förhållande till andra överträdelser som avser lägre värden.
44. Utredningen ger inte stöd för att det finns några förmildrande omständigheter. Det skulle inte vara förmildrande även om det fanns ett begränsat antal leverantörer på marknaden. Utredningen visar dessutom att det fanns konkurrens om de aktuella tjänsterna.
45. Det är inte fråga om ett ringa fall och det finns inte synnerliga skäl att bevilja eftergift.³⁴
46. Mot denna bakgrund bedömer Konkurrensverket att upphandlings-skadeavgiften ska fastställas till 16 miljoner kronor. En lägre avgift skulle varken vara proportionerlig i förhållande till överträdelsens allvar eller i förhållande till andra överträdelser av lägre värden. En lägre avgift skulle inte vara tillräckligt avskräckande mot överträdelser som avser så avsevärt höga värden som det nu är fråga om.

Sammanfattande bedömning

47. Med beaktande av samtliga relevanta omständigheter bedömer Konkurrensverket att 16 miljoner kronor utgör en effektiv, proportionerlig och avskräckande sanktion för regionens överträdelse inom de ramar som följer av lagstiftningen. En lägre avgift kan inte anses ha den avskräckande effekt som avgiften syftar till.

Betalning av avgift

48. Sanktionsavgiften tillfaller staten och ska betalas till Konkurrensverket efter det att beslutet får laga kraft.³⁵ 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 enhetschefen Therése Westermarck.

³⁴ Se 21 kap. 8 § LOU och prop. 2009/10:180 s. 198.

³⁵ 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 Stockholm.

Konkurrensverkets kontaktuppgifter framgår av beslutets första sida.