

Trafiknämnden
Stockholms kommun
skickas per e-post

Stockholms kommuns upphandling av publika toaletter

Konkurrensverkets beslut

Konkurrensverket kommer inte att fortsätta utreda Stockholms kommuns upphandling av publika toaletter.

Ärendet avslutas.

Ärendet

1. Ärendet inleddes efter att Konkurrensverket uppmärksammat att Stockholms kommun, genom sin Trafiknämnd, (Kommunen) hade genomfört en otillåten direktupphandling avseende publika toaletter, reklambärare och andra nyttigheter genom att tilldela kontrakt utan föregående annonsering. Det aktuella kontraktet har genom dom den 10 september 2025 i mål nr 3307-25 ogiltigförklarats av Förvaltningsrätten i Stockholm. Domstolen ansåg det inte vara motiverat av tvingande hänsyn till ett allmänintresse att låta avtalet bestå enligt 16 kap. 14 § lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK). Förvaltningsrättens dom har fått laga kraft.¹
2. Av domen framgår att Kommunen under år 2014 upphandlade ett koncessionsavtal genom vilket leverantören åtog sig att självständigt finansiera, driva och löpande administrera ett system med publika toaletter, reklambärare och andra nyttigheter inom Stockholms kommun.

¹ Se Kammarrätten i Stockholms beslut den 3 december 2025 i mål nr 6098-25 och Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 13 januari 2026 i mål nr 7898-25. Genom Högsta förvaltningsdomstolens beslut att inte bevilja prövningstillstånd är målet slutgiltigt avgjort och det betyder att underinstansens avgörande står fast.



JCDecaux Sverige AB (Leverantören) tilldelades avtal (ursprungsavtalet). Ursprungsavtalet löpte mellan den 1 april 2015 och den 31 mars 2025.

3. Den 13 december 2024 tecknade Kommunen och Leverantören ett avtal avseende förlängning av ursprungsavtalet (förlängningsavtalet). Förlängningsavtalet var avsett att löpa mellan den 1 april 2025 och den 31 augusti 2026.
4. En annan leverantör ansökte om överprövning och yrkade att förvaltningsrätten skulle besluta att förlängningsavtalet var ogiltigt, varvid förvaltningsrätten biföll yrkandet.
5. Mot bakgrund av detta inledde Konkurrensverket ett tillsynsärende mot Kommunen i syfte att närmare granska aktuella omständigheter.
6. Av utredningen framgår att Kommunen vidtagit vissa åtgärder för att efterkomma förvaltningsrättens dom, i form av att toaletter har stängts.

Följden av att ett avtal förklaras ogiltigt

7. Ett centralt syfte med ogiltighetsbestämmelserna i upphandlingslagarna är att återställa den situation som förelåg innan den upphandlande myndigheten eller enheten slöt avtalet i strid med tillämplig upphandlingslag. Om den upphandlande myndighetens eller enhetens behov av anskaffningen fortfarande kvarstår, medför ogiltigheten en ny konkurrensutsättning där alla leverantörer har rätt att delta på lika villkor. På detta sätt medför ogiltigheten att konkurrensen återupprättas och nya affärsmöjligheter skapas för förfördelade leverantörer.²
8. Ett annat centralt syfte med bestämmelserna om ogiltighet av avtal är den preventiva verkan som följer av risken att genomföra otillåtna direktupphandlingar, nämligen de praktiska och ekonomiska olägenheter för de tidigare avtalsparterna som följer av ogiltigheten. De olägenheter som följer av ogiltigheten kan upphandlande myndigheter och enheter undvika genom att avstå från att genomföra otillåtna direktupphandlingar och i stället iaktta annonseringsreglerna i upphandlingslagarna. Leverantörer kan å sin sida undvika sådana olägenheter genom att tillförsäkra sig att avtal med myndigheter inte sluts i strid med annonseringsbestämmelserna i upphandlingslagarna.
9. När ett avtal förklarats ogiltigt med stöd i upphandlingslagarna innebär det att avtalet blir civilrättsligt ogiltigt och inte kan göras gällande. De

² Se skäl 13 och 14 till ändringsdirektivet (2007/66/EG) av vilka det framgår att unionslagstiftaren anser att ogiltighet av avtal är det effektivaste sättet att återupprätta konkurrens och skapa nya affärsmöjligheter för de leverantörer som på olagligt sätt har berövats sina konkurrensmöjligheter när upphandlande myndigheter har gjort otillåtna direktupphandlingar. Se även regeringens avvägningar i samband med införandet av bestämmelserna om ogiltighet av avtal i upphandlingslagarna i prop. 2009/10:180 del 1 s. 136.



tidigare avtalsparternas skyldigheter att fullgöra avtalet bortfaller. Huvudregeln är att prestationer som fullgjorts helt eller delvis ska återgå. Om det inte är möjligt att låta prestationerna återgå är i stället utgångspunkten att det förmögenhetsläge som gällde innan avtalet slöts ska återställas. Varor som redan förbrukats och tjänster som redan utförts ska ersättas till täckande av den nytta som mottagaren haft av dem. En tänkbar situation är enligt förarbetena att en byggnad har uppförts till hälften när avtalet ogiltigförklaras. I en sådan situation får ersättning lämnas för de prestationer som redan har utförts, medan framtida prestationer inte får utföras.³ I det fall prestationer i stället fortsatt utbyts, trots att avtalet förklarats ogiltigt i en dom som vunnit laga kraft, får det till konsekvens att ett nytt, likalydande avtal anses ha ingåtts.⁴

10. Konkurrensverket kan konstatera att det på upphandlingsområdet precis som inom andra rättsområden är centralt att lagakraftvunna domstolsavgöranden efterföljs. Detta gäller inte minst när det är en offentlig myndighet som har att efterkomma ett avgörande.⁵ Trots detta har Konkurrensverket i sin tillsyn uppmärksammat fall där den upphandlande myndigheten inte har följt en domstols dom eller beslut.⁶

Upphandlingsskadeavgift vid ogiltighet

11. Konkurrensverket ska besluta att en upphandlande myndighet eller enhet ska betala en upphandlingsskadeavgift om allmän förvaltningsdomstol fastställt att ett avtal får bestå trots att det har slutits i strid med bestämmelserna om avtalsspärr, eller om avtalet får bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse.⁷
12. Konkurrensverket får besluta om upphandlingsskadeavgift när den upphandlande myndigheten eller enheten har genomfört en otillåten direktupphandling. Möjligheten finns oberoende av om det finns en dom som innebär ogiltighet av avtal.⁸ Om en eller flera leverantörer har ansökt om överprövning av avtalets giltighet får dock ett beslut om upphandlingsskadeavgift inte meddelas förrän samtliga beslut med anledning av överprövningen har fått laga kraft. Beslutet ska då meddelas

³ Prop. 2009/10:180 del 1 s. 361 f.

⁴ Se HFD 2022 ref. 19 p. 14.

⁵ Se även regeringens uttalande i förarbetena till bestämmelserna om ogiltighet av avtal och upphandlingsskadeavgift om att det är högst otillfredsställande att en upphandlande myndighet eller enhet väljer att inte följa ett domstolsavgörande, prop. 2009/10:180 del 1 s. 220.

⁶ Se till exempel dnr 483/2017, dnr 117/2020 och dnr 133/2015.

⁷ Se 21 kap. 6 § LOU

⁸ Se 21 kap. 7 § LOU, 21 kap. 7 § LUF och 17 kap. 7 § LUK. Se även prop. 2009/10:180 del 1 s. 207 och s. 371 f samt Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 11 december 2015 i mål nr 12388-15.



inom sex månader från den tidpunkt då samtliga beslut med anledning av överprövningen fick laga kraft.⁹

13. Vid fastställande av upphandlingsskadeavgift kan den omständigheten att ett avtal förklarats ogiltigt påverka upphandlingsskadeavgiftens storlek i sänkande riktning. I vissa fall kan även andra olägenheter eller negativa ekonomiska konsekvenser för den upphandlande myndigheten inverka sänkande på upphandlingsskadeavgiftens storlek.¹⁰
14. En sänkning av upphandlingsskadeavgiften på grund av att ett avtal har förklarats ogiltigt förutsätter att den upphandlande myndigheten verkligen har drabbats negativt av ogiltigheten.¹¹ Negativa konsekvenser för den upphandlande myndigheten kan till exempel vara att det uppstår kostnader som en följd av att det pågående avtalsförhållandet måste upplösas och att prestationerna ska återgå.
15. Ett fortsatt utbyte av prestationer trots att ett avtal förklarats ogiltigt i en dom som vunnit laga kraft kan ses som en försvårande omständighet vid bestämmande av upphandlingsskadeavgift.¹²

Skälen för beslutet

16. Konkurrensverket har i uppdrag att utöva tillsyn på området för offentlig upphandling. Tillsynen omfattar bland annat LUK och syftar till att öka regel efterlevnaden och bidra till en effektiv offentlig upphandling.
17. Beslut om vilka upphandlingar som ska utredas närmare inom ramen för Konkurrensverkets upphandlingstillsyn fattas med stöd i Konkurrensverkets prioriteringspolicy. Det aktuella ärendet prioriterades för fördjupad utredning med hänsyn till att ärendet bedömdes kunna ge en allmänpreventiv effekt.
18. Konkurrensverket bedömer löpande i varje enskilt fall om det finns grund för en fortsatt utredning och hur en pågående utredning ska inriktas och vad som ska granskas vidare. Under utredningen har det framkommit att de ytterligare utredningsinsatser som är nödvändiga för att kunna meddela beslut om upphandlingsskadeavgift inte är motiverade. Vidare kan Konkurrensverket konstatera att Kommunen vidtagit vissa åtgärder för att efterleva domen om ogiltighet av avtal. Konkurrensverket bedömer därför att det inte finns tillräckliga skäl att fortsätta utreda ärendet.

⁹ Se 21 kap. 11 § LOU, 21 kap. 11 § LUF och 17 kap. 11 § LUK.

¹⁰ Prop. 2009/10:180 del 1 s. 198 och 370.

¹¹ Jfr prop. 2009/10:180 del 1 s. 370.

¹² Se HFD 2022 ref. 19 p. 14.



19. Konkurrensverket har genom beslutet inte tagit ställning till om Kommunen har agerat i enlighet med upphandlingslagstiftningen.

Detta beslut har fattats av enhetschefen Therése Westermarck. Föredragande har varit sakkunniga juristen Hanna Silwer.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och beslutet saknar därför namnunderskrift.

Therése Westermarck

Detta beslut kan inte överklagas.

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats.