

Exploateringsnämnden
Stockholms kommun

Tillsyn enligt lagen om offentlig upphandling (2016:1145) – upphandling av Ny bussterminal i Katarinaberget

Konkurrensverket har vid en granskning av Exploateringsnämndens i Stockholms kommun upphandling av Ny bussterminal i Katarinaberget uppmärksammat ett antal brister som medför förhöjda risker för överträdelser av upphandlingsregelverket.

Bristerna har avsett riskfyllda entreprenadstrategier, ändring av ersättningsmodell och införande av incitamentsersättning under pågående avtal, samt avsaknad av dokumentation.

Konkurrensverket förutsätter att Exploateringsnämnden beaktar det som framförts i syfte att i sitt fortsatta arbete minska riskerna för överträdelser av upphandlingsregelverket.

Ärendet avslutas.



Konkurrensverkets utredning

Utgångspunkter för tillsynen

1. Konkurrensverket har i uppdrag att utöva tillsyn på området för offentlig upphandling i syfte att öka regelefterlevnaden och bidra till en effektiv offentlig upphandling.
2. Konkurrensverket inledde under våren 2024 en granskning av projektet "Ny bussterminal i Katarinaberget" (Bussterminalen) inom ramen för Stockholms kommuns genomförandebeslut för ombyggnaden av Slussen samt en del av kommunens och Region Stockholms genomförandeaftal för ny- och ombyggnadsarbeten i anslutning till Slussen. Bakgrunden till granskningen var bland annat medieuppgifter om omfattande kostnadsökningar i projektet samt att det har varit fråga om en komplex och omfattande byggentreprenad av stor betydelse för såväl allmänheten, kollektivtrafiken som användandet av skattemedel.
3. Exploateringsnämnden i Stockholms kommun har under utredningen gjort gällande att det är Exploateringsnämnden i Stockholms kommun som är att anse som upphandlande myndighet för de granskade upphandlingarna. Till stöd för detta har bland annat anförts att det är Exploateringsnämnden genom Exploateringskontoret som anges som beställare i entreprenadkontrakten. Vidare har det hänvisats till Stockholms kommuns tillämpningsanvisningar för Stockholms kommuns program för inköp, Stockholms kommuns regler för ekonomisk förvaltning och HFD 2018 ref. 6.¹
4. Konkurrensverket noterar även att upphandlingen "SN92 Bussterminal Installationer", som är en av upphandlingarna som har granskats i ärendet, har varit föremål för överprövning i domstol och att Exploateringsnämnden i Stockholms kommun var part i det aktuella målet.² Konkurrensverket finner mot denna bakgrund inte skäl att ifrågasätta uppgiften att Exploateringsnämnden är att anse som upphandlande myndighet för de nu granskade upphandlingarna.
5. Granskningen har i huvudsak utgått från ett urval av upphandlingar och avtal avseende två delentreprenader inom ramen för Bussterminalen.³ Konkurrensverket har under utredningen tagit del av bland annat kontrakt, interna styrdokument samt lägesrapporter och lägesredovisningar avseende Bussterminalen.

¹ Handl.nr 27, SV Stockholms stads upphandling av bussterminal Konkurrensverkets ärende med dnr 217/2024, s. 3.

² Se Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 17 juni 2021 i mål nr 15198-21.

³ De olika delentreprenaderna inom ramen för bussterminalen består av totalt elva upphandlingar. Se handl.nr 38, Bussterminal Slussen - uppskattat värde på upphandlingar, s. 1.



6. Konkurrensverkets granskning i ett enskilt ärende kan visa att en upphandlande organisation har agerat i strid med regelverket för offentlig upphandling. Konkurrensverket kan då, om förutsättningarna för det är uppfyllda, besluta om en upphandlingsskadeavgift. Genom att fatta ett tillsynsbeslut kan Konkurrensverket peka på förfaranden hos den upphandlande organisationen som är i strid med upphandlingsregelverket och, om det är befogat, rikta kritik till följd av agerandet. Konkurrensverket kan också sammanfatta sina iakttagelser från granskningen i ett beslut utan ytterligare åtgärder.
7. Konkurrensverkets utredning har i detta fall inte inriktats på att visa att Exploateringsnämnden har agerat i strid med regelverket för offentlig upphandling i de enskilda upphandlingarna avseende Bussterminalen på ett sätt som kan resultera i en sanktion i form av en upphandlingsskadeavgift. De brister som uppmärksammats kommer inte inom ramen för den nu aktuella granskningen att föranleda ytterligare åtgärder men kan, om förutsättningarna för det är uppfyllda, påverka framtida prioriteringar i Konkurrensverkets tillsyn av enskilda upphandlingar i syfte att säkerställa regelförelivnaden. I det följande redogörs för ärendet och Konkurrensverkets bedömningar.

Bakgrund och omständigheter

8. Projektet "Ny bussterminal i Katarinaberget" är ett projekt inom ramen för kommunens genomförandebeslut för ombyggnaden av Slussen samt en del av kommunens och regionens genomförandavtal för ny- och ombyggnadsarbeten i anslutning till Slussen. Projektet utgår från en politisk överenskommelse avseende finansiering och ansvarsfördelning för bussterminallösning i Ostsektorn. Huvudparterna är Region Stockholm (Trafikförvaltningen) och Stockholms kommun. Totalkostnaden för hela projekt Slussen förväntas överstiga 20 miljarder kronor.⁴
9. Värdet av de olika delentreprenaderna avseende Bussterminalen⁵ uppskattades vid projektets påbörjande till cirka 1,6 miljarder kronor. I mars 2023 uppgick prognosen för delentreprenaderna till cirka 5,7 miljarder kronor.⁶

Granskade upphandlingar och avtal

10. Konkurrensverket har under utredningen valt att fokusera granskningen på "SN92 Bussterminal Installationer", "tilläggsavtal SN92", "SN94

⁴ Handl.nr 18, Begäran om upplysningar avseende bussterminal vid Slussen SN92.pdf, s. 1.

⁵ De olika delentreprenaderna inom ramen för bussterminalen består av totalt elva upphandlingar. Se handl.nr 38, Bussterminal Slussen - uppskattat värde på upphandlingar, s. 1.

⁶ Handl.nr 3, Medieartikel.



Stomkomplettering" och "tilläggsavtal SN94". Av utredningen har bland annat följande framkommit.

Upphandlingen "SN92 Bussterminal Installationer"

11. Exploateringsnämnden annonserade i januari 2021 en upphandling genom ett öppet förfarande som resulterade i ingåendet av avtalet "SN92 Bussterminal Installationer" (Avtal SN92). Tilldelningsbeslut meddelades den 13 april 2021 och blev föremål för överprövning. I sin dom den 17 juni 2021 konstaterade förvaltningsrätten att det inte fanns skäl för ingripande mot upphandlingen då den vinnande leverantören hade uppfyllt i upphandlingen ställda krav.⁷
12. Avtal SN92 ingicks slutligen den 5 juli 2021 med Bravida Sverige AB. I avtalet anges Stockholms stad, Exploateringsnämnden genom Exploateringskontoret, som beställare.
13. Avtal SN92 avsåg en utförandeentreprenad till ett fast pris utan indexreglering. Kontraktssumman uppgick till 269 154 883 kronor.⁸

Tilläggsavtalet "SN92"

14. Den 25 oktober 2023 ingicks ett tilläggsavtal till Avtal SN92 som utgjorde ett så kallat nollställningsavtal (Tilläggsavtal SN92).⁹ Ingåendet av Tilläggsavtal SN92 föregicks inte av någon annonsering.¹⁰
15. Genom Tilläggsavtal SN92 kom parterna bland annat överens om en ny färdigställandetid. Parterna kom även överens om att ersättning för utförda arbeten skulle ske på löpande räkning i stället för till ett fast pris. Vidare infördes såväl ett nytt tidsincitament som ett nytt ekonomiskt incitament. Tidsincitamentet och det ekonomiska incitamentet innebar att leverantören blev berättigad till ytterligare ersättning om entreprenadarbetena färdigställdes enligt vissa angivna förutsättningar.

Upphandlingen "SN94 Stomkomplettering bussterminal"

16. I oktober 2020 annonserade Exploateringsnämnden en upphandling genom ett öppet förfarande som resulterade i ingåendet av avtalet "SN94

⁷ Se Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 17 juni 2021 i mål nr 15198–21.

⁸ Handl.nr 25, SN92-1-Entreprenadkontrakt.pdf.

⁹ Med nollställningsavtal avses i detta sammanhang att samtliga krav på tidsförlängning, hinder, och väsentlig rubbning innan undertecknande av aktuellt tilläggsavtal utgår och ersätts med nya tidsförutsättningar som gäller från och med undertecknandet av tilläggsavtalet. Alla villkor och bestämmelser i underliggande avtal, kontrakts/entreprenadhandlingar, som inte uttryckligen ändras genom det aktuella tilläggsavtalet gäller oförändrade.

¹⁰ Handl.nr 29, Kompletterande upplysningar avseende bussterminal vid Slussen SN92 240614.pdf, s. 9.



Stomkomplettering bussterminal" (Avtal SN94).¹¹ Tilldelningsbeslut meddelades den 15 mars 2021.¹²

17. Avtal SN94 ingicks den 6 april 2021 med Skanska Sverige AB. I avtalet anges Stockholms stad, Exploateringsnämnden genom Exploateringskontoret, som beställare.
18. Avtal SN94 avsåg en utförandeentreprenad till ett fast pris utan indexreglering. Kontraktssumman uppgick till 617 567 000 kronor.¹³

Tilläggsavtalet SN94

19. Den 1 december 2023 ingicks ett tilläggsavtal till Avtal SN94 som utgjorde ett så kallat nollställningsavtal (Tilläggsavtal SN94).¹⁴ Ingåendet av Tilläggsavtal SN94 föregicks inte av någon annonsering.¹⁵
20. Genom Tilläggsavtal SN94 kom parterna bland annat överens om en ny färdigställandetid. Parterna kom även överens om att ersättningen för arbeten som kvarstod efter ett angivet datum skulle fördelas i en prestationsbunden betalplan. Vidare infördes en incitamentsersättning som medförde att leverantören var berättigad till ytterligare ersättning enligt vissa angivna förutsättningar.

Vad Exploateringsnämnden har anfört

21. Exploateringsnämnden har under utredningen anfört bland annat följande.
22. Såväl projektet "Ny bussterminal i Katarinaberget" som hela projekt Slussen är mycket komplexa infrastrukturprojekt.¹⁶ Det är fråga om en av de mest komplexa entreprenader som Stockholms kommun har genomfört i modern tid.¹⁷ Hela projektet genomförs på en i sammanhanget liten yta, mitt i centrala Stockholm, där trafik, kollektivtrafik samt offentlig och privat verksamhet i huvudsak ska kunna fortgå under hela byggtiden. Det finns stora tekniska och logistiska utmaningar i alla skeden av projektet.¹⁸
23. Enligt den ursprungliga entreprenadstrategin för Bussterminalen från 2018, fördelades projektets omfattning på sju stycken delentreprenader.

¹¹ Handl.nr 62, 20201019-006085.pdf.

¹² Handl.nr 64, SN94_Tilldelningsbeslut.pdf.

¹³ Handl.nr 24, SN94-1-Entreprenadkontrakt.pdf.

¹⁴ Genom nollställningsavtalet kom parterna överens om att samtliga krav på tidsförlängning, hinder, och väsentlig rubbning före 2023-09-01 utgår och ersätts med nya tidsförutsättningar, detta i samband med att kontraktstiden för ursprungligt avtal löpt ut.

¹⁵ Handl.nr 29, Kompletterande upplysningar avseende bussterminal vid Slussen SN94 240614.pdf, s. 7.

¹⁶ Handl.nr 18, Begäran om upplysningar avseende bussterminal vid Slussen SN92.pdf, s. 1.

¹⁷ Handl.nr 42, Svar angående Stockholms stads upphandling av bussterminal 2025-02-20.pdf, s. 2.

¹⁸ Handl.nr 29, Kompletterande upplysningar avseende bussterminal vid Slussen SN92 240614.pdf, s. 1.



Huvuddelen av arbetena planerades att utföras inom två utförandeentreprenader varav den ena omfattade berg-, betong- och markarbeten och den andra stomkomplettering- och installationsarbeten.¹⁹

24. Betydande förseningar och kostnadsökningar under 2020 krävde åtgärder för att hantera uppkommen avvikelse från tidplan och budget, samt möjliggöra driftsättning av anläggningen i januari 2024. Mot denna bakgrund omarbetades entreprenadstrategin för kvarstående entreprenader under våren 2020.²⁰
25. Enligt den nya entreprenadstrategin skulle arbetet avseende Bussterminalen utföras i totalt 16 entreprenader, där även tekniska leveranser så som rulltrappor, hissar etc. skulle upphandlas. Målsättningen med den nya entreprenadstrategin var bland annat att möjliggöra maximal tidsoptimering och samplanering av kvarvarande arbeten.²¹
26. Många tekniska lösningar är platsspecifika varför standardprodukter inte har kunnat användas. Detta har medfört att exempelvis produktionskapaciteter varit svåra att bedöma och produktions- och projekteringskostnader har underskattats. Få accesspunkter in i anläggningen där arbetet skulle utföras ställde vidare höga krav på logistikplanering och minskade möjligheterna att utföra arbeten på flera fronter. Trots tidiga fackmässiga bedömningar och undersökningar underskattades arbetsplatsomkostnader och produktionskapaciteter då dessa inte utgick från projektets svårighetsgrad och komplexa genomförande. Under genomförandet har kommunen successivt fått ökad kunskap om komplexiteten att bygga vid Slussen. Med anledning av detta har påslag för arbetsplatsomkostnader samt antagande om produktionskapacitet i tidplan justerats.²²
27. Det var vidare fråga om många parallella och sekventiella entreprenader, där mindre störningar i en entreprenad riskerade att fortplanta sig till övriga entreprenader och skapa ytterligare följd effekter. Det påverkade i sin tur entreprenörernas planeringsförutsättningar med ytterligare följd effekter som konsekvens.²³
28. För att följa projektets tidplan har bygghandlingsprojektering genomförts parallellt med pågående produktion. Under framtagandet av bygghandlingar har projektets omfattning ökat på grund av att terminalen är komplicerad och därmed inte varit fullständigt beskriven i systemhandlingen. I vissa fall har tekniska lösningar och produktionsmetoder som antagits i

¹⁹ Handl.nr 18, Begäran om upplysningar avseende bussterminal vid Slussen SN92.pdf, s. 2.

²⁰ Handl.nr 18, Begäran om upplysningar avseende bussterminal vid Slussen SN92.pdf, s. 2.

²¹ Handl.nr 18, Begäran om upplysningar avseende bussterminal vid Slussen SN92.pdf, s. 2.

²² Handl.nr 18, Begäran om upplysningar avseende bussterminal vid Slussen SN92.pdf, s. 3.

²³ Handl.nr 42, Svar angående Stockholms stads upphandling av bussterminal 2025-02-20.pdf, s. 3.



systemhandlingsskedet behövt ändras och slutlig lösning och/eller produktionsmetod i bygghandling har medfört tillkommande kostnader.

29. Det har förts en löpande dialog med såväl interna som externa jurister avseende tilläggsavtalens förenlighet med LOU. I huvudsak bedömdes att tilläggsavtalen var möjliga att ingå mot bakgrund av situationen.²⁴ Något skriftligt underlag från dialogerna, avseende tilläggsavtalens förenlighet med LOU, finns inte.²⁵ Ingen annonsering av ändringarna har gjorts efter samtliga justeringar.²⁶

Konkurrensverkets bedömning

Den valda entreprenadstrategin medför förhöjda risker för överträdelser av upphandlingsregelverket

30. Exploateringsnämnden har bland annat anfört att målsättningen med del valda entreprenadstrategin var att möjliggöra maximal tidsoptimering och samplanering av kvarvarande arbeten. Få accesspunkter in i anläggningen minskade möjligheterna att utföra arbeten på flera fronter. Många parallella och sekventiella entreprenader utfördes, där mindre störningar i en entreprenad riskerade att fortplanta sig till övriga entreprenader och skapa ytterligare följd effekter. Det påverkade i sin tur entreprenörernas planeringsförutsättningar med ytterligare följd effekter som konsekvens. För att följa projektets tidplan har bygghandlingsprojektering genomförts parallellt med pågående produktion. Under framtagandet av bygghandlingar har projektets omfattning ökat på grund av att terminalen är komplicerad och därmed inte varit fullständigt beskriven i systemhandlingen.
31. Av det anförda framgår att den valda entreprenadstrategin inte tillåter eller i vart fall ger mycket litet utrymme för förseningar i respektive led. Detta medför att även mindre avvikelser i tidplan kan medföra stora följd effekter. Hanteringen av sådana följd effekter, såsom förskjutningar av tidplaner, kan resultera i väsentliga ändringar i strid med LOU.²⁷ Följd effekterna kan även resultera i en väsentligt dyrare slutkostnad för entreprenader i förhållande till det uppskattade värdet och den kalkylerade slutkostnaden.
32. Denna entreprenadstrategi har valts med vetskap om att det aktuella projektet är en av de mest komplexa entreprenader som Stockholms kommun har genomfört i modern tid. Komplexiteten är en omständighet som i sig medför att Exploateringsnämnden borde ha räknat med och kalkylerat för avvikelser

²⁴ Handl.nr 57, Begäran om upplysningar avseende bussterminal vid Slussen SN94 250328.pdf, s 2.

²⁵ Handl.nr 42, Svar angående Stockholms stads upphandling av bussterminal 2025-02-20.pdf, s. 2 och handl.nr 57, Begäran om upplysningar avseende bussterminal vid Slussen SN94 250328.pdf, s 2.

²⁶ Handl.nr 29, Kompletterande upplysningar avseende bussterminal vid Slussen SN92 240614.pdf, s. 9.

²⁷ Jfr 17 kap. 14 § LOU. Jfr även EU-domstolens dom den 7 december 2023, Obshtina Razgrad m.fl., i de förenade målen C-441/22 och C-443/22, EU:C:2023:970.



och genomfört förberedelserna med marginal för förseningar i respektive led som kunde uppstå på grund av dessa. Den valda entreprenadstrategin har i stället inneburit ett stort risktagande med snävt satta tidplaner.

33. Av lägesrapport och lägesredovisning från februari 2023 framgår bland annat att övergripande avvikelser i Bussterminalen har sin grund i underskattande av projektets komplexitet och logistiska utmaningar med följd att omfattning och tidsåtgång för att genomföra komplicerade arbeten har underskattats i kalkyler och prognoser. Av underlagen framgår även att det varit fråga om riskutfall och ändrade förutsättningar under produktion. Av underlagen framgår därmed att entreprenadstrategin medfört uppenbara risker vilka även realiserats under Bussterminalens fortskridande.²⁸
34. Av lägesredovisningen framgår bland annat att parallell projektering och granskning medför löpande tolkning och värdering av kravställning. Vidare framgår att genomförda osäkerhetsanalyser visar att de största osäkerheterna ligger inom produktion, upphandling och tid. Att inte samtliga moment var definierade i produktionsplaneringen har medfört en påverkan på samtliga entreprenadkontrakt.²⁹
35. Av en sammanställning i lägesrapporten framgår även att cirka 70 procent av avvikelserna i budget är orsakade av omfattningsförändringar på grund av ökad kravställning, underskattande av projektets komplexitet och logistiska utmaningar med följd att omfattning och tidsåtgång för att genomföra komplicerade arbeten har underskattats i kalkyler och prognoser samt riskutfall och ändrade förutsättningar under produktion.³⁰
36. Mot bakgrund av det ovanstående bedömer Konkurrensverket att Exploateringsnämnden borde ha förutsett att det fanns en stor risk för bland annat förseningar som inte är ringa och av betydelse för projektets fortskridande och slutkostnaden. Det bör härvid även framföras att Bussterminalens värde vid påbörjandet uppskattades till cirka 1,6 miljarder kronor. I mars 2023 uppgick prognosen för delentreprenaderna till cirka 5,7 miljarder kronor. Konkurrensverket anser därför att Exploateringsnämnden, genom den valda entreprenadstrategin, inte tagit tillräcklig höjd för de uppenbara risker för avvikelser bland annat avseende tidplan och kostnader som kunnat uppkomma inom ramen för upphandlingen av Bussterminalen.
37. Bedömningen vinner även stöd i omständigheten att Exploateringsnämnden under pågående avtal har ingått tilläggsavtal som inneburit att överenskommen ersättningsmodell har ändrats från fast till rörlig ersättning

²⁸ Handl.nr 44, 4 Bilaga Samlad lägesrapport Slussen feb 2023.pdf, s. 2.

²⁹ Handl.nr 43, 4 Tjut lägesredovisning Slussen feb 2023.pdf, s. 2.

³⁰ Handl.nr 44, 4 Bilaga Samlad lägesrapport Slussen feb 2023.pdf, s. 14 f. Avvikelsena bedöms utifrån reviderat genomförandebeslut från 2015 respektive mot prognos i lägesredovisning från 2020.



och att det införts incitamentsersättning. Nedan redogörs närmare för ändring av ersättningsmodell och införande av incitamentsersättning.

Ändring av ersättningsmodell medför förhöjd risk för väsentliga ändringar som kan innebära otillåtna direktupphandlingar

38. Under utredningen har det framkommit att ersättningsmodellen, genom ingåendet av Tilläggsavtal SN92, har ändrats från fast till rörlig ersättning.
39. När ersättningsmodeller grundar sig på ett fast pris står entreprenören risken för prishöjningar som kan påverka kostnaden för entreprenaden.³¹ Vid en fastprismodell tar entreprenören risken för oväntade händelser eller ineffektivt arbete som kan påverka kostnaden i projektet.³² Entreprenören ska således kalkylera för eventuell vinst i det fasta priset för entreprenaden. I motsats till fastprismodellen får entreprenören vid ersättning på löpande räkning i stället betalt för sina självkostnader och därutöver ett procentuellt påslag på kostnaderna i form av ett entreprenörsarvode, vilket innefattar entreprenörens vinst. Entreprenören är således garanterad ersättning för sina kostnader och vinst, i den mån entreprenörsarvodet inte behöver täcka upp för räntekostnader och centraladministration.
40. Vid ersättning på löpande räkning kan inte beställaren veta på förhand vad kostnaden för entreprenaden kommer att bli i samma utsträckning som vid fast pris och kan få svårare att kontrollera budget.³³ När ersättningsmodeller grundar sig på löpande räkning är det därmed beställaren som står risken för prishöjningar och för att projektet kan genomföras som planerat.³⁴ Entreprenören tar alltså lägre ekonomisk risk i en entreprenad på löpande räkning än i en entreprenad med fast pris. Entreprenören har också lägre incitament att sätta kostnadsaspekter före kvalitets- och säkerhetsaspekter än i en entreprenad med fast pris.³⁵ Således bär den upphandlande myndigheten en större risk vid entreprenader med ersättning på löpande räkning. Ersättningsmodeller har alltså central betydelse för leverantörernas beslut att lämna anbud, för utformningen av anbudet och för utförandet av kontrakt.
41. Ett frågande av en fast ersättning till förmån för en rörlig ersättning medför typiskt sett hög risk för att utgöra en väsentlig ändring som riskerar att strida

³¹ Se Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2014:4, *Entreprenadupphandlingar – Hur kan byggherrar främja effektivitet och innovation genom lämpliga upphandlingsstrategier?*, s. 53.

³² Jfr Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2014:4, *Entreprenadupphandlingar – Hur kan byggherrar främja effektivitet och innovation genom lämpliga upphandlingsstrategier?*, s. 53.

³³ Se Konkurrensverkets rapport 2025:6, *Pristransparens på byggmaterial – Kartläggning av hur transparensen påverkar prisbildning och effektiv konkurrens inom byggsektorn*, s. 77 f. Se även Olsson, *Introduktion till entreprenadrätt* (AB Svensk Byggtjänst, 2020), s. 48 f.

³⁴ Se Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2014:4, *Entreprenadupphandlingar – Hur kan byggherrar främja effektivitet och innovation genom lämpliga upphandlingsstrategier?*, s. 55.

³⁵ Se Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2014:4, *Entreprenadupphandlingar – Hur kan byggherrar främja effektivitet och innovation genom lämpliga upphandlingsstrategier?*, s. 55.



mot LOU.³⁶ Detta eftersom dylika ändringar kan medföra att leverantörer får rätt till ersättning som denne inte hade rätt till enligt det ursprungliga kontraktet. En konsekvens av detta kan vara att den ekonomiska omfattningen av kontraktet ökar utan att leverantörens skyldigheter och åtaganden ändras i motsvarande mån. En sådan situation medför att den ekonomiska jämvikten i kontraktet ändras till leverantörens förmån.

42. Om den ursprungliga upphandlingen av en entreprenad utförts på löpande räkning kan det vidare antas att fler leverantörer hade varit intresserade av att lämna anbud eller att något annat anbud hade kunnat antas eftersom anbudsgivarna hade utformat sina anbud utifrån helt andra grundläggande förutsättningar.

43. Konkurrensverket bedömer därför att ändrad ersättningsmodell från fast till rörlig ersättning under pågående avtal medför förhöjd risk för väsentliga ändringar av kontraktsvillkoren i strid med LOU.³⁷

Införande av incitamentsersättning

44. Även villkor som medför möjlighet till ökad ersättning, såsom incitamentsersättningar, är typiskt sett en omständighet som kan antas påverka leverantörers beslut att lämna anbud. Om möjligheten till ökad ersättning funnits angiven i den ursprungliga upphandlingen kan det antas att fler leverantörer hade varit intresserade av att lämna anbud eller att något annat anbud hade kunnat antas eftersom anbudsgivarna hade utformat sina anbud utifrån helt andra grundläggande förutsättningar.

45. Konkurrensverket anser därför att dylika ändringar som tillkommer i efterhand medför förhöjd risk för att det görs väsentliga ändringar som står i strid med LOU.³⁸ Ändringarna kan även medföra att den slutliga kostnaden riskerar att väsentligen avvika från det uppskattade värdet och den kalkylerade slutkostnaden.

Avsaknad av dokumentation försvårar tillsyn

46. Av 21 kap. 2 § LOU framgår bland annat att Konkurrensverket får hämta in upplysningar som är nödvändiga för tillsynsverksamheten från en

³⁶ Jfr 17 kap. 14 § LOU.

³⁷ Se bland annat Konkurrensverkets ansökan om upphandlingsskadeavgift den 18 december 2023 i ärende med dnr 876/2023 samt Kammarrätten i Stockholm dom den 7 april 2025 i mål nr 1173–25. Domen överklagades till Högsta förvaltningsdomstolen som genom beslut den 11 september 2025 i mål nr 2670–25 inte beviljade prövningstillstånd. Jfr även EU-domstolens dom den 16 oktober 2025, Polismyndigheten, C-282/24, EU:C:2025:790.

³⁸ Jfr 17 kap. 14 § LOU. Se bland annat Konkurrensverkets ansökan om upphandlingsskadeavgift den 18 december 2023 i ärende med dnr 876/2023 samt Kammarrätten i Stockholm dom den 7 april 2025 i mål nr 1173–25. Domen överklagades till Högsta förvaltningsdomstolen som genom beslut den 11 september 2025 i mål nr 2670–25 inte beviljade prövningstillstånd.



upphandlande myndighet eller den som Konkurrensverket bedömer vara en upphandlande myndighet.

47. Av 21 kap. 3 § LOU framgår att en upphandlande myndighet eller den som Konkurrensverket bedömer vara en upphandlande myndighet är skyldig att lämna de upplysningar som Konkurrensverket begär för sin tillsyn.
48. Under ärendet har Exploateringsnämnden anfört att tilläggsavtalens förenlighet med LOU varit föremål för löpande dialog med såväl interna som externa jurister. Det har vidare anförts att tilläggsavtalen i huvudsak bedömdes vara förenliga med LOU. Något underlag från dessa dialoger finns dock inte, se punkt 29 ovan.
49. Av beslutsunderlag avseende Tilläggsavtal SN92 framgår bland annat att ändringar i den omfattning som återfinns i utkastet till Tilläggsavtal SN92 skulle kunna innebära att projektet inte följer vad som är stipulerat enligt LOU fullt ut, men efter dialog med juridiskt stöd görs bedömningen att hanteringen är förenlig med gällande regler.³⁹ Under ärendet har Exploateringsnämnden inte kunnat tillhandahålla något skriftligt underlag avseende de överväganden som gjorts. I situationer där omständigheterna kan innebära potentiella överträdelser är det särskilt viktigt att noggrant dokumentera dylika överväganden inom ramen för en upphandling.⁴⁰
50. Bristfällig eller utebliven dokumentation riskerar inte bara att leda till att en upphandlande myndighet inte har ordning på sina beslut, utan kan också utgöra ett brott mot öppenhetsprincipen i 4 kap. 1 § LOU. Såvitt Konkurrensverket bedömer kan sådana brister i dokumentationen också vara svåra att förena med en god förvaltningskultur.⁴¹
51. Mot bakgrund av ovanstående vill Konkurrensverket understryka vikten av att dokumentera de omständigheter och bedömningar som ligger till grund för beslut, inte minst för att undvika ändringar som kan utgöra otillåtna direktupphandlingar. Även muntliga dialoger bör dokumenteras för att ha en enhetlig spårningsprocess och för att dokumentation ska ske i enlighet med de grundläggande principerna.
52. Utöver att avsaknaden av erforderlig dokumentation i ovan angivna avseenden försvårar Konkurrensverkets tillsyn medför det även att insynen och därmed möjligheten till kontroll av andra viktiga frågeställningar såsom korruption ökar. Konkurrensverket förutsätter därför att Exploateringsnämnden vidtar adekvata åtgärder, exempelvis i form av

³⁹ Handl.nr 15, P1-PL-SN92-Beslutsunderlag tilläggsavtal.docx, s. 3.

⁴⁰ Jfr bestämmelserna i 12 kap. 14–16 §§ LOU.

⁴¹ Jfr bland annat EU-domstolens dom den 21 december 2023, *Infraestruturas de Portugal SA*, C-66/62, EU:C:2023:1016, p. 87 och däri angivna hänvisningar.



skriftliga rutiner, som säkerställer att fattade beslut och överväganden som ligger till grund för dessa, i framtiden finns skriftligt dokumenterade på sådant sätt som motiverar besluten.

Sammanfattande slutsats

53. Konkurrensverkets granskning har i detta fall inte inriktats på att visa att Exploateringsnämnden har agerat i strid med regelverket för offentlig upphandling i enskilda upphandlingar. Syftet har i stället varit att på ett övergripande plan, inom ramen för granskade upphandlingar och avtal, redogöra för Konkurrensverkets iakttagelser.
54. Konkurrensverkets granskning har härvid visat att det finns ett antal brister och riskområden avseende granskade avtal och upphandlingar inom ramen för Bussterminalen som medför förhöjda risker för överträdelser av upphandlingsregelverket.
55. Konkurrensverket förutsätter att Exploateringsnämnden beaktar det som framförts i detta beslut och vidtar de åtgärder som krävs för att i sitt fortsatta arbete minska riskerna för överträdelser av upphandlingslagsregelverket.

Detta beslut har fattats av generaldirektören. Föredragande har varit sakkunniga juristen Pendar Solimani.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och beslutet saknar därför namnunderskrift.

Marie Östman

Detta beslut kan inte överklagas.

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats.