

Förvaltningsrätten i Stockholm
115 76 Stockholm

Ansökan om upphandlingsskadeavgift

Sökande

Konkurrensverket, 103 85 Stockholm

Motpart

Karolinska institutet, 171 77 Stockholm

Saken

Upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. 1 § 3 lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)

Yrkande

Konkurrensverket yrkar att förvaltningsrätten enligt 21 kap. 1 § 3 LOU beslutar att Karolinska institutet ska betala 8 000 000 (åtta miljoner) kronor i upphandlingsskadeavgift.

Grunder

1. Karolinska institutet har den 23 augusti 2018 ingått leveransavtal avseende molekylärbiologiska produkter med Life Technologies Europe B.V., utan föregående annonsering enligt 10 kap. 1 § LOU. Det saknades skäl att ingå avtal utan sådan annonsering. Leveransavtalet utgör därmed en otillåten direktupphandling.

Bakgrund och omständigheter

2. Konkurrensverket fick ett tips om att Karolinska institutet direktupphandlat molekylärbiologiska produkter utan att annonsera i enlighet med upphandlingslagstiftningen. Utifrån dessa uppgifter beslutade Konkurrensverket att starta en utredning. Under utredningen framkom bland annat följande.
3. I december 2013 ingick Kungliga Tekniska högskolan ramavtal, diarienummer V-2013-0731/19 (Ramavtalet), se exempelvis [bilaga 1](#), med 26 leverantörer, se [bilaga 2](#).¹ Ramavtalet omfattade molekylärbiologiska produkter, tillbehör för molekylärbiologiska undersökningar, utrustning och kit.²
4. Upphandlingen som resulterade i Ramavtalet genomfördes som ett samordnat öppet förfarande. Enligt Ramavtalet var Karolinska institutet, Kungliga Tekniska högskolan, Stockholms universitet, Umeå universitet och Uppsala universitet avropande/beställande myndighet.³
5. Ramavtalets avtalsperiod löpte fr.o.m. den 1 januari 2014 t.o.m. den 31 december 2015 med möjlighet till förlängning ytterligare två år t.o.m. den 31 december 2017.⁴ Därefter upphörde Ramavtalet att gälla.
6. Den 22 december 2017 anmodade Karolinska institutet i en avropsförfrågan ramavtalsleverantörerna av molekylärbiologiska produkter att komma in med uppdaterade priser på efterfrågade produkter i ett dokument rubricerat "Avtalsförlängning/Leveransavtal för ramavtal avseende Molekylärbiologiska produkter, KTH:s diarienummer: V-2013-0731/11" (Leveransavtalen), se [bilaga 3](#). Leveransavtalen avsåg en avtalsperiod fr.o.m. den 1 januari 2018 t.o.m. den 31 juni 2018, med möjlighet för Karolinska institutet att förlänga leveransavtalet t.o.m. den 31 augusti 2018. Anmodan resulterade i att Karolinska institutet tecknade leveransavtal med samtliga tidigare upphandlade ramavtalsleverantörer.

¹ Se särskilt bilaga 2, kontrakt nr. 22, Life Technologies Europe B.V.

² Se bilaga 1, punkt 4, *Avtalsomfattning*.

³ Se bilaga 1, punkt 2, *Avropande/Beställande myndigheter*.

⁴ Se bilaga 1, punkt 3, *Avtalsperiod samt förlängning av avtalet*.

7. Den 23 augusti 2018 ingick Karolinska institutet avtal benämnda "Direktupphandlingsavtal avseende Molekylärbiologiska produkter" med Life Technologies Europe B.V. och åtminstone 19 andra leverantörer, se bilaga 4. Avtalen avsåg en avtalsperiod fr.o.m. den 1 september 2018 t.o.m. den 30 november 2018 (Avtalsperiod 1). Enligt avtalen förlängs Leveransavtalen. Av avtalen framgår att Karolinska institutets nuvarande leveransavtal löper ut den 31 augusti 2018 och att den nya upphandlingen inte är klar. Med hänvisning till dessa omständigheter har avtalsparterna kommit överens om att direkt teckna ett leveransavtal avseende molekylärbiologiska produkter.
8. Det är avtalet med Life Technologies Europe B.V. som ingicks den 23 augusti 2018 som ligger till grund för ansökan om upphandlingsskadeavgift.⁵
9. Under den utredning som föregått Konkurrensverkets ansökan om upphandlingsskadeavgift har Karolinska institutet uppgett att avtal motsvarande de för Avtalsperiod 1 tecknats med samtliga tidigare upphandlade ramavtalsleverantörer men även med övriga leverantörer på marknaden. Karolinska institutet uppger att avtal för Avtalsperiod 1 tecknats med leverantörerna efter beslut om förhandlat förfarande utan föregående annonsering enligt 6 kap. 15 § LOU (synnerlig brådska), se bilaga 5.
10. Karolinska institutet har vidare uppgett att leveransavtal motsvarande avtal för Avtalsperiod 1 tecknats muntligen med leverantörerna för perioden fr.o.m. den 1 december 2018 t.o.m. den 3 februari 2019 (Avtalsperiod 2).
11. Den 4 februari 2019 ingick Karolinska institutet nya direktupphandlingsavtal avseende perioden fr.o.m. den 4 februari 2019 t.o.m. den 31 mars 2019 (Avtalsperiod 3), se bilaga 6.
12. Under Konkurrensverkets utredning har det genom kontroll mot Karolinska institutets avtalskatalog uppmärksammats att avtalen avseende Avtalsperiod 3 förlängts t.o.m. den 12 maj 2019 (Avtalsperiod 4).
13. De avtal som tecknats för avtalsperioderna 1–4 har gett Karolinska institutet rätt att utan tilldelning/avrop i särskild ordning köpa molekylärbiologiska produkter från leverantörerna enligt det produktsortimentet som framgår av Ramavtalet under perioden fr.o.m. den 1 september 2018 t.o.m. den 12 maj 2019.

⁵ Se bilaga 4, s. 4.

14. I januari 2019 annonserade Karolinska institutet en ny upphandling avseende bland annat molekylärbiologiska produkter med rubriceringen *Laboratory reagents and kits*, se [bilaga 7](#). Upphandlingen, som är avslutad, resulterade i att ramavtal tecknades med 40 leverantörer. Ramavtalen träder i kraft och blir civilrättsligt bindande när de undertecknats av båda parterna. Avtalen har undertecknats av båda parterna mellan den 14 och den 16 maj 2019.

Upphandlingens värde

15. Enligt 5 kap. 3 § LOU ska värdet av en upphandling uppskattas till det totala belopp som ska betalas i upphandlingen. Beräkningen ska innefatta värdet av samtliga options- och förlängningsklausuler som om de utnyttjats.
16. Av 5 kap. 11 § LOU framgår att värdet av varu- eller tjänstekontrakt som regelbundet återkommer eller som ska förnyas inom viss tid, ska uppskattas med ledning av det uppskattade totala värdet av en följd av liknande kontrakt som kommer att upphandlas under den tolv månadersperiod som följer på den första leveransen.
17. Aktuellt leveransavtal med Life Technologies Europe B.V. omfattar molekylärbiologiska produkter, tillbehör för molekylärbiologiska undersökningar, utrustning och kit.
18. Vid uppskattningen av upphandlingens värde ska Karolinska institutets samtliga inköp av molekylärbiologiska produkter fr.o.m. den 1 september 2018 t.o.m. den 14 maj 2019 ⁶ (Upphandlingen) från ekonomiska aktörer som är verksamma på det berörda området och vilka i typfallet troligtvis har molekylärbiologiska produkter i sitt normala varuutbud beaktas.⁷ Detta innebär att det inte enbart är anskaffningarna från de tidigare upphandlade ramavtalsleverantörerna som ska beaktas utan även anskaffningar av liknande slag från alla Karolinska institutets leverantörer (dvs. även de så kallade övriga leverantörerna, se punkt 9).
19. För att kunna fastställa Upphandlingens värde har Konkurrensverket vid upprepade tillfällen ställt frågor till Karolinska institutet avseende det faktiska värdet eller det uppskattade värdet av inköpen av molekylärbiologiska produkter utan att få ett klagörande svar. Detta trots att upphandlingen av aktuella produkter, enligt uppgift från Karolinska institutet, är myndighetens enskilt största upphandlingsuppdrag sett till arbetsinsats.

⁶ Då ramavtalen som annonserades i januari 2019 som tidigast började gälla.

⁷ Se art. 5 och skäl 19 i direktiv 2014/24/EU.

20. Av Ramavtalets punkt 25, Uppföljning och statistik, framgår att ramavtalsleverantörerna kostnadsfritt ska redovisa statistik per beställande enhet i excelformat. Enligt uppgift från Karolinska institutet ska och kan ramavtalsleverantörerna leverera försäljningsstatistik till myndigheten. Det har dock, enligt Karolinska institutet, visat sig vara svårt för leverantörerna att härleda försäljningen till avtalet avseende molekylärbiologiska produkter då flertalet av leverantörerna är parter i andra avtal med Karolinska institutet som avser snarlika produkter.
21. Karolinska institutet har under utredningen även anfört att det inte är möjligt att fastställa det faktiska värdet av inköpen av molekylärbiologiska produkter med mindre än att myndigheten öppnar varje enskild faktura. Detta arbete bedöms som väldigt tidskrävande eftersom det rör sig om tiotusentals fakturor. Karolinska institutet har i ett senare skede under utredningen anfört att detta är något som behöver göras för att beräkna Upphandlingens värde. Karolinska institutet har dock inte inkommit med några ytterligare uppgifter baserade på en sådan manuell genomgång. Upphandlingens värde måste således fastställas baserat på annat tillgängligt underlag.
22. De uppgifter Karolinska institutet har lämnat under utredningen är att för 2018 uppgår de konterade inköpen för de tidigare upphandlade och kvarvarande ramavtalsleverantörerna (22 stycken) till 133 591 245 kronor exklusive mervärdesskatt. Inköpen har konterats på Karolinska institutets konto för laboratoriekemikalier, 5641. På konto 5641 konteras dock utöver molekylärbiologiska produkter även andra avtal, huvudsakligen "Antibodies and kits (14068/UF-2-2606/2014)" och "Chemicals for Laboratory work (14096/UF, 2-4004/2014)" utan att det går att särskilja dessa i redovisningssystemet.
23. Karolinska institutet har vidare angett att enligt myndighetens bästa beräkning uppgår inköpen av molekylärbiologiska produkter från de tidigare upphandlade ramavtalsleverantörerna till endast en tredjedel av det konterade beloppet för kalenderåret 2018, dvs. $(133\ 591\ 245/3) = 44\ 530\ 415$ kronor exklusive mervärdesskatt.
24. Utöver inköp från tidigare upphandlade ramavtalsleverantörer av molekylärbiologiska produkter har Karolinska institutet köpt in molekylärbiologiska produkter från andra leverantörer som också ska räknas med vid fastställande av Upphandlingens värde. Antalet övriga leverantörer uppgår till drygt 500 stycken. Inköp från övriga leverantörer har konterats på samma konto, dvs. konto 5641. Det uppskattade värdet av inköpen från övriga leverantörer för perioden fr.o.m. den 1 september 2018 t.o.m. den 1 maj 2019 uppgår enligt Karolinska institutet till 74 656 961

kronor exklusive mervärdesskatt. Även dessa inköp gällde huvudsakligen produkter av tre olika produktslag.

25. Enligt den modell Karolinska institutet anfört skulle en uppskattning av det värde på konto 5641, som är hänförligt till inköpen av molekylärbiologiska produkter från övriga leverantörer under den aktuella perioden, kunna göras genom att dela summan med tre (jfr punkt 23 ovan). Det skulle innebära ett uppskattat värde i denna del uppgående till 24 885 654 kronor exklusive mervärdesskatt.
26. Karolinska Institutet har under Konkurrensverkets utredning även angett ett uppskattat kontraktsvärde avseende Avtalsperiod 1 (dvs. under tre månader) uppgående till 11 851 000 kronor exklusive mervärdesskatt. Vad som ligger till grund för denna uppskattning har dock inte redogjorts för.
27. För att bedöma om Karolinska institutets uppskattningar är rimliga, och fastställa Upphandlingens värde på ett tillförlitligt sätt, har dock Konkurrensverket beaktat ytterligare uppgifter i utredningen. Sammantaget ger uppgifterna i utredningen stöd för att Karolinska institutets uppskattningar av värdet av inköpen av aktuella produkter är mycket låga.
28. Ett relevant jämförelsevärde som kan användas för att bedöma Upphandlingens värde är den upphandling av molekylärbiologiska produkter (*Laboratory reagents and kits*) som Karolinska institutet genomförde under våren 2019 för att täcka sitt framtida behov (jfr punkt 14). Av upphandlingsdokumenten framgår att kontraktsvärdet för den upphandlingen uppskattats till överstigande 100 000 000 kronor exklusive mervärdesskatt per år, se [bilaga 7 a punkt 1.6](#). Uppskattningen är enligt upphandlingsdokumenten baserad på historiska volymer. Upphandlingen har dock utökats till att, utöver de molekylärbiologiska produkterna, även omfatta produktområdet "Antibodies and kits (14068/UF-2-2606/2014)".
29. Vidare har Konkurrensverket under utredningen fått ett tips avseende Karolinska institutets inköp av molekylärbiologiska produkter. Av tipset framgår en beräkning av Karolinska institutets inköp av molekylärbiologiska produkter för 2017 respektive 2018 baserad på rådata, se [bilaga 8 och 9](#). Beräkningen baseras på Karolinska institutets interna spendanalyser, uppföljningsrapporter och sådan statistik som kan ha tillhandahållits av leverantörerna på det tidigare upphandlade Ramavtalet med stöd av punkt 25. *Uppföljning och statistik*. Av filerna framgår enligt tipset hur stor andel av leverantörernas totala omsättning mot Karolinska institutet som är hänförlig till inköp av molekylärbiologiska produkter från Ramavtalet. Andelstalen är baserade på fakturor från respektive leverantör under en viss period.

30. Uppgifterna i tipset är baserade på Karolinska institutets inköp från Ramavtalet. Enligt tipset uppgår värdet av Karolinska institutets inköp av molekylärbiologiska produkter från de tidigare upphandlade leverantörerna för 2017 till 114 000 687 kronor (se bilaga 8) och för 2018 till 128 536 113 kronor (se bilaga 9).
31. Karolinska institutet har beretts tillfälle att yttra sig över det inkomna tipset. Karolinska institutet har, utan någon närmare förklaring till varför uppskattningen inte är rimlig, endast anfört att uppgifterna i tipset inte kan verifieras.
32. Konkurrensverket kan dock konstatera att beräkningen i tipset stämmer väl överens med det uppskattade värde som Karolinska institutet uppgett i upphandlingsdokumenten och som uppskattats på historiska volymer vid genomförandet av upphandlingen *Laboratory reagents and Kits*. Värdeuppskattningen i tipset framstår enligt Konkurrensverkets bedömning även i övrigt som skälig. Konkurrensverket fäster mot denna bakgrund tilltro till uppgifterna i tipset och har lagt uppgifterna avseende 2018 (128 536 113 kronor) till grund för beräkningen av Upphandlingens värde.
33. Fördelat på en genomsnittlig månadskostnad (128 536 113 /12) om 10 711 343 kronor exklusive mervärdesskatt innebär det, för de tidigare ramavtalsleverantörerna, ett uppskattat värde om 91 046 413 kronor exklusive mervärdesskatt för perioden fr.o.m. den 1 september 2018 t.o.m. den 14 maj 2019.
34. Till Upphandlingens värde ska sedan Karolinska institutets inköp av molekylärbiologiska produkter från de övriga leverantörerna under den aktuella perioden tillföras. Karolinska institutet har uppgett att konterade inköp på konto 5641 från övriga leverantörer för perioden fr.o.m. den 1 september 2018 t.o.m. den 1 maj 2019 uppgår till 74 656 961 kronor exklusive mervärdesskatt (se punkt 24 ovan).
35. Enligt det tips som har inkommit till Konkurrensverket är värdet på de aktuella inköpen som utgörs av inköp av molekylärbiologiska produkter från de övriga leverantörerna ca 49 652 448 kronor exklusive mervärdesskatt för 2018 (se bilaga 9). Det innebär ett uppskattat värde uppgående till $(49\,652\,448/12 \times 8,5)$ 35 170 484 kronor exklusive mervärdesskatt för perioden fr.o.m. den 1 september 2018 t.o.m. den 14 maj 2019.
36. Sammanfattningsvis bör Upphandlingens värde därför fastställas till $(91\,046\,413 + 35\,170\,484)$ 126 216 897 kronor exklusive mervärdesskatt.

Leveransavtalet utgör en otillåten direktupphandling

37. Enligt huvudregeln i LOU ska upphandlingar annonseras och alla leverantörer ska därigenom få möjlighet att lämna, respektive ansöka om att få lämna, anbud. Upphandlingar med ett värde som understiger en viss procent av det tröskelvärde som är aktuellt (den så kallade direktupphandlingsgränsen) behöver inte annonseras. För att avtal med ett värde som överstiger direktupphandlingsgränsen ska få ingås utan föregående annonsering krävs att något av de särskilt angivna undantagen i LOU är tillämpliga. Undantagen från skyldigheten att annonsera upphandlingar ska tolkas restriktivt.⁸
38. Eftersom Karolinska institutets samtliga inköp av molekylärbiologiska produkter under den i ärendet aktuella perioden överstiger tillämpligt tröskelvärde borde leveransavtalet med Life Technologies Europe B.V. ha annonserats i enlighet med huvudregeln i 10 kap. 1 § LOU.

Undantaget för synnerlig brådska är inte tillämpligt

39. För att undantaget för synnerlig brådska i 6 kap. 15 § LOU ska vara tillämpligt krävs att det är absolut nödvändigt att ingå kontraktet, men att den synnerliga brådskan, orsakad av omständigheter som inte har kunnat förutses av den upphandlande myndigheten, gör det omöjligt att hålla tidsfristerna för ett öppet, selektivt eller förhandlat förfarande med föregående annonsering. Av förarbeten och praxis framgår att omständigheterna som läggs till grund för tillämpningen av undantaget för synnerlig brådska inte till någon del får bero på den upphandlande myndighetens agerande.⁹ Det ställs vidare höga krav på en upphandlande myndighets planering och organisation.¹⁰ Att en omständighet inte har kunnat förutses av den upphandlande myndigheten innebär att omständigheten närmast har karaktären av force majeure.¹¹
40. Under den utredning som föregått Konkurrensverkets ansökan om upphandlingsskadeavgift har Karolinska institutet framhållit att det för Avtalsperiod 1 varit möjligt att tillämpa ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering på grund av synnerlig brådska enligt 6 kap. 15 § LOU.

⁸ Se bland annat EU-domstolens uttalanden i mål 199/85 *Kommissionen mot Italien*, punkt 14, de förenade målen C-20/01 och C-28/01 *Kommissionen mot Tyskland*, punkt 58, mål C-385/02 *Kommissionen mot Italien*, punkt 19, mål C-394/02 *Kommissionen mot Grekland*, punkt 33 och mål C-26/03 *Stadt Halle*, punkt 46. Se även förarbetsuttalanden i prop. 2001/02:142 s. 99 och prop. 2006/07:128 s. 291 samt Högsta förvaltningsdomstolens uttalanden i RÅ 2005 ref. 10, RÅ 2008 ref. 79 och RÅ 2009 not. 134.

⁹ Se prop. 2006/07:128, s 327 och 429, prop. 2009/10:180, s. 344 samt mål C-385/02 *Kommissionen mot Italien* och C-394/02 *Kommissionen mot Grekland*, punkt 40-43 med hänvisningar.

¹⁰ Jfr t.ex. mål C-385/02, *Kommissionen mot Italien*, punkt 26-28.

¹¹ Se Kammarrätten i Sundvalls avgörande i mål nr 3208-14 av den 26 augusti 2015.

41. Som skäl för synnerlig brådska har Karolinska institutet bland annat framhållit att man har ett kontinuerligt behov av molekylärbiologiska produkter och att upphandlingen omfattar ett stort antal produkter. Upphandlingen av molekylärbiologiska produkter är ett av Karolinska institutets mest omfattande uppdrag och upphandlingen har en hög svårighetsgrad och är väldigt resurskrävande. Karolinska institutet uppger att upphandlingen av molekylärbiologiska produkter blivit försenad eftersom ansvarig upphandlare hastigt avslutat sin anställning och ett flertal rekryteringsförsök för att ersätta tjänsten misslyckats.
42. Karolinska institutets beslut att använda förhandlat förfarande utan föregående annonsering är daterat den 13 augusti 2018 (se bilaga 5). Det ursprungliga Ramavtalet löpte ut den 31 december 2017 utan möjlighet till förlängning. I det aktuella fallet har förseningen enligt Konkurrensverket orsakats av Karolinska institutets bristande planering. Det hade t.ex. varit möjligt att annonsera en upphandling redan under 2017 innan Karolinska institutets interna upphandlingsresurs avslutat sin tjänst.
43. Konkurrensverket konstaterar att de skäl som Karolinska institutet angett som grund för att tillämpa undantaget för synnerlig brådska utgör sådana omständigheter som hade kunnat förutses av Karolinska institutet. Eventuell brådska som har föranletts av dessa omständigheter kan således inte utgöra skäl för undantag med stöd av synnerlig brådska enligt LOU.

Inget annat undantag är tillämpligt

44. Karolinska institutet har under utredningen även uppgett att en stor andel av inköpen i den aktuella produktkategorin görs med åberopande av undantaget för tekniska skäl i 6 kap. 14 § 2 LOU. Enligt Konkurrensverket ger dock utredningen inte stöd för att detta eller något annat undantag från huvudregeln om annonsering skulle vara tillämpligt i detta fall.
45. Karolinska institutets leveransavtal om molekylärbiologiska produkter som tecknades den 23 augusti 2018 med Life Technologies Europe B.V. har därför tillkommit genom en otillåten direktupphandling.

Upphandlingsskadeavgift

46. Vid en otillåten direktupphandling får en allmän förvaltningsdomstol efter ansökan av Konkurrensverket besluta att en upphandlande myndighet ska betala en upphandlingsskadeavgift.¹² Det krävs inte att den upphandlande myndigheten ska ha agerat med uppsåt eller av oaktsamhet för att en avgift ska kunna dömas ut. Bristande kännedom om gällande rätt eller

¹² Se 21 kap. 1 § 3 LOU.

missförstånd om lagstiftningens innehåll utgör inte heller någon ursäkt för en överträdelse.¹³

47. En upphandlingsskadeavgift ska vara effektiv, proportionerlig och avskräckande. Syftet med avgiften är bland annat att säkerställa att upphandlingsreglerna följs och att skattemedlen används på ett korrekt sätt.¹⁴

Tidsfristen för Konkurrensverkets ansökan

48. En ansökan om upphandlingsskadeavgift ska ha kommit in till förvaltningsrätten inom ett år från det att avtalet slöts. En ansökan får dock inte göras innan tidsfristen för ansökan om överprövning av ett avtals giltighet har löpt ut.¹⁵
49. Det avtal som ansökan gäller är daterat den 23 augusti 2018. Ett bindande avtal har därmed uppkommit tidigast den 23 augusti 2018 och en ansökan om upphandlingsskadeavgift måste ha lämnats in till domstolen inom ett år från det datumet.

Överträdelsens sanktionsvärde och avgiftens storlek

50. En upphandlingsskadeavgift ska uppgå till lägst 10 000 kronor och högst tio miljoner kronor. Avgiften får inte överstiga tio procent av kontraktsvärdet. Beräkningen av kontraktsvärdet ska ske enligt 5 kap. 3 § LOU. Det högsta avgiftsbeloppet är reserverat för särskilt graverande fall.¹⁶ Konkurrensverket har beräknat kontraktsvärdet till 126 216 897 kronor (se punkt 37 ovan). Upphandlingsskadeavgiften kan därför uppgå till högst tio miljoner kronor.
51. Vid fastställande av upphandlingsskadeavgiftens storlek ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är. I ringa fall ska någon avgift inte beslutas. Avgiften får efterges om det finns synnerliga skäl.¹⁷
52. Upphandlingsskadeavgiftens storlek ska bestämmas med hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet inom ramen för avgiftens avskräckande syfte. Utgångspunkten är att avgiften ska bestämmas så att myndigheten, och även andra myndigheter, följer LOU. Ju allvarligare överträdelsen kan anses vara, desto högre belopp bör avgiften fastställas till.¹⁸

¹³ Prop. 2009/10:180 del 1 s. 193 och 368.

¹⁴ A prop. s. 196–197.

¹⁵ Se 21 kap. 7 § LOU.

¹⁶ Se Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2014 ref. 69.

¹⁷ Se 21 kap. 5 § LOU.

¹⁸ Prop. 2009/10:180 del 1 s. 197 och 369–370.

53. Vid bedömningen av sanktionsvärdet ska hänsyn tas till såväl försvårande som förmildrande omständigheter. Det ska även vägas in hur klar överträdelsen kan anses vara. Omständigheten att t.ex. rättsläget är oklart kan påverka sanktionsvärdet så att överträdelsen anses mindre allvarlig. Däremot kan sanktionsvärdet anses högre om ett avtal löper under en förhållandevis lång tid eller avser ett högt värde. Även förhållanden hos den upphandlande myndigheten som exempelvis ett upprepat beteende att göra otillåtna direktupphandlingar kan ses som en försvårande omständighet. Att en upphandlande myndighet har drabbats av andra negativa ekonomiska konsekvenser till följd av överträdelsen kan dock i vissa fall ses som en förmildrande omständighet.¹⁹ Otillåtna direktupphandlingar är en av de allvarligaste överträdelserna inom upphandlingsområdet och sanktionsvärdet ska därför ofta vara högt.²⁰
54. I detta fall är det fråga om en otillåten direktupphandling, vilket i sig talar för ett högt sanktionsvärde. Det är även fråga om ett högt kontraktsvärde. Omständigheterna i övrigt är enligt Konkurrensverkets bedömning varken försvårande eller förmildrande.
55. Vid en sammantagen bedömning av omständigheterna i ärendet anser Konkurrensverket att en upphandlingsskadeavgift på 8 000 000 kronor är en avskräckande och proportionerlig sanktion för den aktuella överträdelsen.
-

Marie Östman

Natacha Otte Widgren

¹⁹ A. prop. s. 197–198 och 369–370.

²⁰ Se prop. 2009/10:180 del 1 s. 197 och 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.

Bifogas

- Bilaga 1 - Ramavtal - Molekylärbiologiska produkter, Dnr. V-2013-0731/19.
- Bilaga 2 - Meddelande av tilldelning av kontrakt – Molekylärbiologiska produkter 2013.
- Bilaga 3 - Leveransavtal för ramavtal avseende Molekylärbiologiska produkter, KTH:s diarienummer: V-2013-0731/11.
- Bilaga 4 - Direktupphandlingsavtal avseende Molekylärbiologiska produkter, 2-4524/2018.
- Bilaga 5 - Beslut om användning av förhandlat förfarande utan föregående annonsering, 2-4320/2018.
- Bilaga 6 - Direktupphandlingsavtal avseende Molekylärbiologiska produkter, 2-7000/2018.
- Bilaga 7 - Annonser - Laboratory reagents and kits, 2-1381/2018.
- Bilaga 7 a - Upphandlingsdokument - Laboratory reagents and kits, 2-1381/2018.
- Bilaga 8 - Tips avseende Karolinska institutets inköp av molekylärbiologiska produkter under 2017.
- Bilaga 9 - Tips avseende Karolinska institutets inköp av molekylärbiologiska produkter under 2018.
- Bilaga 10 - Tips avseende Karolinska institutets inköp av molekylärbiologiska produkter under 2018 "Övriga leverantörer".