

Förvaltningsrätten i Stockholm  
115 76 Stockholm

## **Ansökan om upphandlingsskadeavgift**

### **Sökande**

Konkurrensverket, 103 85 Stockholm

### **Motpart**

Polismyndigheten, Box 122 56, 102 26 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 Polismyndigheten ska betala 2 000 000 (två miljoner) kronor i upphandlingsskadeavgift.

## Grunder

1. Polismyndigheten har brutit mot 10 kap. 1 § LOU genom att den 14 juni 2020 ingå avtal avseende bärgningstjänst med JJs Bilbärgning AB utan föregående annonsering (Avtalet). Eftersom förutsättningar för att ingå avtal utan föregående annonsering saknades utgör det ingångna avtalet en otillåten direktupphandling.

## Bakgrund och omständigheter

2. Polismyndighetens verksamhetsområde inkluderar bland annat åtgärder för beslag och flyttning av fordon enligt lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, lagen (1982:129) om flyttning av fordon i vissa fall, förordning (1982:198) om flyttning av fordon i vissa fall och lagen (2014:447) om rätt att ta fordon i anspråk för fordringar på vissa skatter och avgifter. För att tillgodose behov av bärgningsarbeten anlitar Polismyndigheten externa leverantörer.
3. Fram till bildandet av Polismyndigheten den 1 januari 2015 upphandlade de lokala polismyndigheterna egna ramavtal för bärgningstjänster med olika leverantörer. När Polismyndigheten inrättades har tidigare ramavtal för olika polismyndigheter överlåtits till Polismyndigheten, som fortsatt att tillämpa avtalen för de sju polisregioner som inrättats för polisverksamheten. De tidigare ramavtalen har därefter successivt löpt ut utan att Polismyndigheten annonserat nya upphandlingar. Områden som i dag omfattas av Polisregion Öst har stått utan ramavtal sedan 2013 och flertalet av de ramavtal som omfattar övriga polisregioner har löpt ut under år 2017.
4. Vid avsaknad av annonserade avtal har Polismyndigheten infört rutiner för inköp av bärgningstjänster. Under utredningen har Polismyndigheten uppgett att beställningar tidsmässigt görs på två olika sätt. Region Ledningscentralen beställer så kallade minutoperativa beställningar då bärgaren direkt efter beställning utför bärgningsuppdraget. Dessa bärgningar utförs alltid samma dag som beställning görs och står för ca 90 procent av alla bärgningar. Beslagsenheten hanterar fordon som är i Polismyndighetens förvar eller ska beslagas. Den bärgning de beställer sker genom överenskommelse mellan Polismyndigheten och leverantören om vilken dag och tid fordonet ska hämtas eller lämnas. Dessa beställningar är inte minutoperativa, är inte alltid styrda av vilken dag de ska utföras och står för ca 10 procent av alla bärgningar.
5. Arbetet med att få nya ramavtal på plats har pågått under flera år men med undantag för Polisregion Stockholm har upphandling av nya ramavtal annonserats först under år 2020 och 2021.

6. Eftersom nya ramavtal inte upphandlats i anslutning till att tidigare ramavtal löpt ut har det förekommit en period mellan i huvudsak år 2017 och 2020 då Polismyndigheten saknat ramavtal och tilldelat kontrakt för enskilda bärgningsuppdrag utan annonsering enligt LOU.<sup>1</sup>
7. Under utredningen har Polismyndigheten lämnat in en fakturasammanställning avseende Polismyndighetens inköp av bärgningstjänster som gjorts mellan den 1 januari 2017 och den 29 januari 2021, se [bilaga 1](#). Det saknas dock skriftlig dokumentation av enskilda inköp, såsom avtal eller skriftlig beställning.
8. Polismyndigheten har uppgett att sammanställningen är tagen ur Polismyndighetens ekonomisystem. Systemet kan inte urskilja vilken region ett köp avser vid själva konteringen mot leverantörer. Om leverantören är knuten till ett avtal konteras alla köp från den leverantören mot att ett avtal finns. Om inköp från en leverantör omfattas av ramavtal för ett geografiskt område har det inte gått att särskilja fakturor som eventuellt avser uppdrag av samma leverantör inom områden som inte omfattas av ramavtal under samma period.
9. Av fakturasammanställningen framgår att myndigheten mottagit 61 814 fakturor med fakturadatum mellan den 1 januari 2017 och den 31 december 2020 för enskilda bärgningsuppdrag. Ersättningen för bärgningsuppdragen under perioden uppgår till ca 120 miljoner kronor exklusive mervärdesskatt. Av detta avser ungefär 24 miljoner kronor beställningar som skett genom tilldelning av kontrakt enligt tidigare eller nu gällande ramavtal och ungefär 96 miljoner kronor avser beställningar som skett utan ramavtal. Under år 2020 har Polismyndigheten upphandlat och ingått ramavtal avseende bärgningstjänster för flertalet polisregioner, varför andelen fakturor som är hänförliga till avrop på ramavtal ökat under detta år och kan förväntas öka ytterligare under år 2021.<sup>2</sup>

#### **Avtalet som är föremål för Konkurrensverkets ansökan**

10. Konkurrensverkets ansökan om upphandlingsskadeavgift avser avtal om bärgningstjänster som slutits mellan Polismyndigheten och JJs Bilbärgning AB den 14 juni 2020.

---

<sup>1</sup> För Polisregion Stockholm har det funnits ramavtal utan avbrott. För Polisregion Nord har det funnits ett glapp mellan 2017 och 2020. För Polisregion Mitt saknas ramavtal sedan 2017. För Polisregion Bergslagen har det för vissa delområden funnits ett glapp mellan 2017/2018 och 2020. För Polisregion Öst saknas ramavtal sedan 2013/2014. För Polisregion Väst har det funnits ett glapp mellan 2017 och 2021. För Polisregion Syd har det funnits ett glapp mellan 2013/2014 och 2020.

<sup>2</sup> Värdet på beställningar enligt ramavtal uppgick avrundat till 4 199 192 kronor 2017, 876 434 kronor 2018, 1 085 410 kronor 2019 och 18 284 372 kronor 2020. Värdet på beställningar utanför ramavtal uppgick avrundat till 27 633 184 kronor 2017, 27 956 087 kronor 2018, 26 653 833 kronor 2019 och 13 549 424 kronor 2020.

11. Av beskrivning i faktura med fakturanummer 1889 utställd av JJs Bilbärgning AB framgår att beställningsuppdraget har genomförts med anledning av ärende Beslag 20200614-0352. Den fakturerade ersättningen uppgår till 2 280 kronor exklusive mervärdesskatt, se bilaga 2.
12. Under utredningen har Polismyndigheten uppgett att det aktuella bärgningsuppdraget beställdes den 14 juni 2020. Avtal har därmed ingåtts samma dag genom antagande av uppdrag och genomförande.
13. Av fakturasammanställningen framgår att ersättning har betalats ut den 1 juli 2020 och att Polismyndigheten saknat ramavtal med leverantören.

#### **Avtalet mellan Polismyndigheten och JJs Bilbärgning AB utgör en otillåten direktupphandling**

14. Avtalet utgör ett sådant tjänstekontrakt som avses i 1 kap. 21 § LOU och avser inte sådana sociala eller andra särskilda tjänster som anges i bilaga 2 eller bilaga 2 a till LOU. Det framgår av utredningen att Avtalet inte har föregåtts av någon annonsering.
15. Enligt huvudregeln 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 tröskelvärdet 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.<sup>3</sup>

#### **Upphandlingens värde**

16. Värdet av en upphandling är enligt 5 kap. 3 § LOU det totala belopp som, enligt den upphandlande myndighetens uppskattning, ska betalas enligt de kontrakt som ingår i upphandlingen. Värdet ska bestämmas exklusive mervärdesskatt.
17. Enligt 5 kap. 5 § LOU ska uppskattningen av en upphandlings värde avse värdet vid den tidpunkt då anbudsinfördran skickas ut eller, om en sådan inte krävs, vid den tidpunkt då den upphandlande myndigheten påbörjar upphandlingsförfarandet.

---

<sup>3</sup> Se bland annat EU-domstolens dom i mål C-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 och RPL Lochau, punkt 46. Se även förarbetsuttalanden i prop. 2006/07:128 del 1 s. 291 samt Högsta förvaltningsdomstolens uttalanden i RÅ 2005 ref. 10, RÅ 2008 ref. 79 och RÅ 2009 not. 134.

18. Av 5 kap. 6 § och 7 § LOU framgår att metoden för att uppskatta en upphandlings värde inte får väljas i avsikt att undvika att bestämmelserna om upphandling över tröskelvärdena blir tillämpliga samt att en upphandling får delas upp så att bestämmelserna om upphandling över tröskelvärdena inte blir tillämpliga endast om en sådan uppdelning är berättigad av objektiva skäl.
19. Av 5 kap. 11 § 1 LOU framgår att tjänstekontrakt som regelbundet återkommer, ska uppskattas med ledning av det verkliga totala värdet av en följd av liknande kontrakt som upphandlats under den föregående tolv månadersperioden eller föregående räkenskapsår, om möjligt justerat med hänsyn till förutsebara ändringar i kvantitet eller värde under den tolv månadersperiod som följer efter det första kontraktet.
20. Vid tillämpningen av 5 kap. 11 § LOU ska det samlade värdet av såväl annonserade som icke annonserade upphandlingar beaktas.<sup>4</sup>
21. Under utredningen har det framkommit att Polismyndigheten inte gjort någon beräkning av upphandlingars uppskattade värde, med undantag för de ramavtal som annonserats under perioden.
22. Den faktiska ersättning som betalas ut enligt Avtalet är 2 280 kronor. Beloppet överstiger inte i sig tröskelvärdet för offentlig upphandling i 5 kap. 1 § LOU.<sup>5</sup> Under den period som Konkurrensverkets granskning avser har Polismyndigheten dock gjort tusentals beställningar av avgränsade bärningssupdrag från olika leverantörer.
23. Konkurrensverket bedömer att Polismyndigheten vid anskaffning av bärningstjänster som inte omfattats av ramavtal, haft anledning att beräkna det uppskattade värdet av upphandling med beaktande av bestämmelsen om regelbundet återkommande kontrakt i 5 kap. 11 § LOU. Vid denna bedömning har Konkurrensverket beaktat följande omständigheter.
24. Avtalet är ett kontrakt för sådana bärningstjänster som Polismyndigheten behöver ingå för att tillgodose löpande behov i sin kärnverksamhet. Av den fakturasammanställning som Polismyndigheten lämnat in framgår att behovet av bärningstjänster är stabilt över tid och att beställningar har gjorts kontinuerligt och regelbundet under den period som granskats. Avtalet utgör mot denna bakgrund ett tjänstekontrakt som regelbundet återkommer. Det har inte framkommit några omständigheter som tyder på att de enskilda beställningar som gjorts av bärningstjänster har så olika karaktär att respektive värde objektivt sett inte kan läggas samman. Samtliga kontrakt för

---

<sup>4</sup> Prop. 2015/16:195 s. 483.

<sup>5</sup> För statliga myndigheter eller centrala upphandlande myndigheter uppgick tröskelvärdet 2020 till 1 427 377 kronor.

vilka fakturor utställts avser kontrakt för bärningstjänster med liknande egenskaper och karaktär. Det är därmed fråga om liknande kontrakt.<sup>6</sup>

25. Under utredningen har det framkommit att det saknas uppgifter om tidpunkt för när respektive beställning gjorts samt om den tidpunkt då avtal för enskilda bärningar har slutits. I avsaknad av sådana uppgifter anser Konkurrensverket att det i detta fall är lämpligt att utgå ifrån det verkliga totala värdet av fakturor med fakturadatum under den tolv månadersperiod som föregått Avtalet.
26. Då Avtalet ingicks den 14 juni uppgick det faktiska värdet enligt de 14 355 fakturor som utställts under de tolv månader som föregått den 14 juni 2020 (perioden mellan den 15 juni 2019 och den 14 juni 2020) till 29 781 408,43 kronor. Av detta belopp avser 24 136 536,65 kronor inköp från leverantörer utan ramavtal med Polismyndigheten och 5 644 871,78 kronor avser inköp från leverantörer med ramavtal.
27. Det har inte framkommit att det funnits anledning att justera beräkningen med hänsyn till förutsägbara ändringar i kvantitet eller värde under den tolv månadersperiod som följer efter det första kontraktet. Det totala verkliga värdet under tolv månadersperioden motsvarar även årlig fakturering om ca 30 000 000 kronor under perioden 2017–2020.<sup>7</sup> Konkurrensverket uppskattar således värdet av den upphandling som Avtalet ingår i till 29 781 408,43 kronor exklusive mervärdesskatt.
28. Eftersom upphandlingens värde överstiger tillämpligt tröskelvärde skulle upphandlingen ha annonserats i enlighet med 10 kap. 1 § LOU.

Något undantag från annonseringsskyldigheten föreligger inte

29. Det har enligt Konkurrensverket inte framkommit några omständigheter i utredningen som medger ett undantag från annonseringsplikten. Polismyndigheten har inte heller gjort gällande att det funnits förutsättningar för att tillämpa något undantag. Avtalet utgör därmed en otillåten direktupphandling.

### **Upphandlingsskadeavgift**

30. Vid en otillåten direktupphandling får en allmän förvaltningsdomstol efter ansökan av Konkurrensverket besluta att en upphandlande myndighet ska betala en upphandlingsskadeavgift (21 kap. 1 § 3 LOU). Det krävs inte att den upphandlande myndigheten har agerat med uppsåt eller av oaktsamhet för att en avgift ska kunna dömas ut. Bristande kännedom om gällande rätt eller

---

<sup>6</sup> Jfr även skäl 19 i direktiv 2014/24/EU.

<sup>7</sup> Total fakturering uppgick till 31 832 377,45 kronor 2017, 28 832 521,39 kronor 2018, 27 739 243,45 kronor 2019 och 31 833 797,38 kronor 2020.

missförstånd om lagstiftningens innehåll utgör inte heller någon ursäkt för en överträdelse.<sup>8</sup>

31. 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.<sup>9</sup>

#### **Tidsfristen för Konkurrensverkets ansökan**

32. 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 (21 kap. 7 § LOU).
33. Avtalet avser tjänster som tillhandahållits och mottagits den 14 juni 2020. Beställning har enligt Polismyndighetens uppgift gjorts samma dag. Skriftligt kontrakt saknas men uppgifter om tillhandahållandet av tjänsten har angivits i faktura. Ett bindande avtal har uppkommit den 14 juni 2020 och en ansökan om upphandlingsskadeavgift måste ha lämnats in till domstolen inom ett år från det datumet.

#### **Överträdelsens sanktionsvärde och avgiftens storlek**

34. En upphandlingsskadeavgift ska uppgå till lägst 10 000 kronor och högst tio miljoner kronor. Avgiften får inte överstiga tio procent av upphandlingens värde. Beräkningen av värdet ska ske enligt 5 kap. eller 19 kap. 8 § LOU (21 kap. 4 § LOU). Det högsta avgiftsbeloppet är reserverat för särskilt graverande fall.<sup>10</sup> Konkurrensverket har beräknat upphandlingens värde till 29 781 408,43 kronor (se punkt 27 ovan). Upphandlingsskadeavgiften kan därför uppgå till högst 2 978 140 kronor ( $29\,781\,408,43 \times 0,1$ ).
35. 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 (21 kap. 5 § LOU).
36. 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.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Prop. 2009/10:180 del 1 s. 193 och 368.

<sup>9</sup> A prop. s. 196–197.

<sup>10</sup> Se Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2014 ref. 69.

<sup>11</sup> Prop. 2009/10:180 del 1 s. 197 och 369–370.

37. 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 till exempel 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.<sup>12</sup> Otillåtna direktupphandlingar är en av de allvarligaste överträdelserna inom upphandlingsområdet och sanktionsvärdet ska därför ofta vara högt.<sup>13</sup>
38. Det är fråga om en otillåten direktupphandling. Sanktionsvärdet är därför som utgångspunkt högt. Rättsläget är klart. Av utredningen framgår att Polismyndigheten direktupphandlat avtal under flera års tid. Vidare framgår att i upphandlingens värde ingår kontrakt som har stöd i annonserade ramavtal.
39. Polismyndigheten har under utredningen anfört att avgiftens storlek bör jämkas till 0 kronor. Detta med anledning av att Polismyndigheten nu konkurrensutsatt bärgningstjänster i enlighet med LOU och att de granskade avtalen genomfördes på grund av omständigheter som inte Polismyndigheten kunnat råda över.
40. Möjligheten att efterge avgiften på grund av synnerliga skäl eller att underlåta att ta ut en avgift på grund av ringa fall är ytterst begränsad.<sup>14</sup> Det är inte fråga om en sådan undantagssituation i detta fall. Vad Polismyndigheten anfört utgör inte heller sådana förmildrande omständigheter som påverkar sanktionsvärdet. Att myndigheten numera konkurrensutsatt tjänsterna är positivt men ändrar inte förhållandena som förelåg under den period som Konkurrensverkets granskning avser. Konkurrensverket konstaterar ånyo att Polismyndigheten under lång tid haft kännedom om att tidigare ramavtal kommer att löpa ut och under flera år underlåtit att annonsera upphandlingar för tjänsterna. Utebliven annonsering kan inte anses bero på omständigheter som helt legat utanför myndighetens kontroll.

---

<sup>12</sup> A. prop. s. 197–198 och 369–370.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> Prop. 2009/10:180 s. 198 och 370.



41. Vid en sammantagen bedömning av omständigheterna i ärendet anser Konkurrensverket att en upphandlingsskadeavgift på 2 000 000 kronor är en proportionerlig sanktion för den aktuella överträdelsen.

---

Ansökan i original undertecknas inte egenhändigt.

Marie Östman

Maria Andersson Müller

### **Bifogas**

Bilaga 1 – Fakturasammanställning över Polismyndighetens inköp av bärningstjänster mellan den 1 januari 2017 och den 29 januari 2021

Bilaga 2 – Faktura med fakturanummer 1889, utställd av JJs Bilbärning AB