

Förvaltningsrätten i Härnösand  
Box 314  
871 27 Härnösand

## Ansökan om upphandlingsskadeavgift

### Sökande

Konkurrensverket, 103 85 Stockholm

### Motpart

Specialpedagogiska skolmyndigheten, Box 1100, 871 29 Härnösand

### Saken

Upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. 1 § 2 lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)

---

### Yrkande

Konkurrensverket yrkar att förvaltningsrätten enligt 21 kap. 1 § 2 LOU beslutar att Specialpedagogiska skolmyndigheten ska betala 110 000 (etthundrätiotusen) kronor i upphandlingsskadeavgift.



## Grunder

1. Kammarrätten i Sundsvall har genom dom den 20 september 2022 i mål om överprövning av ett avtals giltighet fastställt att avtalet om skolskjuts den 14 december 2020 mellan Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) och AB Trendtaxi (Trendtaxi) får bestå av tvingande hänsyn till ett allmänintresse. Domstolens avgörande har vunnit laga kraft den 16 december 2022.

## Bakgrund och omständigheter

2. SPSM annonserade i november 2018 en upphandling av skolskjuts/elevresor för Birgittaskolan, Ekaskolan och Åsbackaskolan läsåren 2019/2020 och 2020/2021. Tilldelningsbeslut fattades den 12 februari 2019 i vilket avtal avsågs tecknas med Trendtaxi. Upphandlingen blev föremål för överprövning. I avvaktan på förvaltningsrättens avgörande ingick SPSM den 10 juni 2019 utan föregående annonsering ett avtal med Trendtaxi för avtalsperioden den 1 augusti 2019–31 juli 2020.
3. Förvaltningsrätten avslog ansökan om överprövning den 27 september 2019 (mål nr 922-19). Efter att domen överklagats beslutade Kammarrätten i Sundsvall den 23 april 2020 att upphandlingen skulle göras om (mål nr 2770-19).
4. Förvaltningsrätten förklarade den 15 maj 2020 avtalet från den 10 juni 2019 ogiltigt (mål nr 3133-19). Kammarrätten ändrade sedan förvaltningsrättens dom och beslutade den 12 november 2020 (mål nr 1480-20) att avtalet fick bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse. Detta föranledde att Konkurrensverket ansökte om upphandlingsskadeavgift.<sup>1</sup>
5. SPSM annonserade den 11 september 2020 en ny upphandling av skolskjuts för de tre skolorna avseende vårterminen 2021 samt läsåren 2021/2022 och 2022/2023. Tilldelningsbeslut meddelades den 12 november 2020 och Trendtaxi tilldelades kontraktet. Upphandlingen blev föremål för överprövning. Den 10 december 2020 fattade SPSM beslut om att avbryta förfarandet.
6. SPSM har därefter, den 14 december 2020, på nytt ingått ett avtal utan föregående annonsering med Trendtaxi om skolskjuts för de aktuella skolorna avseende vårterminen 2021 (Avtalet), se [bilaga 1](#). Avtalsperioden är den 1 januari–31 juli 2021 med en klausul om uppsägning med 60 dagars uppsägningstid.
7. Avtalet blev föremål för överprövning. Den 12 juli 2021 avslog Förvaltningsrätten i Härnösand ansökan om överprövning (mål nr

---

<sup>1</sup> Ansökan om upphandlingsskadeavgift den 18 juni 2021. Förvaltningsrätten i Härnösand biföll ansökan den 13 september 2021 genom dom i mål nr 2323-21 E.



5555-20 E). Förvaltningsrätten konstaterade att oavsett om upphandlingen påbörjats i april eller november 2020, så hade den inte hunnit bli färdigställd till januari 2021. Det saknade därför betydelse att SPSM påbörjade upphandlingen först i september 2020. Förutsättningarna för att ingå Avtalet utan föregående annonsering hade varit uppfyllda.

8. Den 20 september 2022 fann Kammarrätten i Sundsvall, med ändring av förvaltningsrättens dom, att Avtalet tillkommit genom en otillåten direktupphandling men att Avtalet fick bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse (mål nr 2308-21), se [bilaga 2](#). Kammarrätten konstaterade bland annat att det förelegat synnerlig brådska vid Avtalets ingående och att anskaffningen av skolskjuts var absolut nödvändig. Kammarrätten ansåg att den aktuella perioden för att bedöma om den synnerliga brådskan kunde hänföras till den upphandlande myndigheten, var perioden efter det att kammarrätten den 23 april 2020 beslutade att den tidigare annonserade upphandlingen skulle göras om. Det var alltså perioden från den 23 april 2020 till den 11 september 2020 som var föremål för bedömningen ifall den synnerliga brådska som uppstått kunde hänföras till den upphandlande myndigheten. Kammarrätten konstaterade att vid beräkning av tiden för upphandlingens genomförande ska den genomsnittliga tiden för överprövning för förvaltningsrätter om 3,9 månader läggas till grund för kammarrättens bedömning. Vidare ska en bevisat fungerande uppstarttid kunna läggas till grund för tidsberäkningen av en upphandling, i detta fall 1,5 månader. Kammarrätten konstaterade att SPSM skulle ha hunnit med ett påskyndat annonserat förfarande om detta påbörjats i nära anslutning till kammarrättens dom den 23 april 2020.
9. Domen överklagades till Högsta förvaltningsdomstolen (mål nr 6063-22), som den 16 december 2022 beslutade att inte meddela prövningstillstånd, se [bilaga 3](#). Kammarrättens dom vann därmed laga kraft.
10. Våren 2021 annonserades en ny upphandling avseende skolskjuts och kontrakt tecknades.
11. Konkurrensverkets ansökan avser Avtalet, dvs. det avtal som slutits med Trendtaxi den 14 december 2020 och som fått bestå i den underliggande ogiltighetsdomen (mål nr 2308-21).

#### Den upphandlande myndighetens inställning

12. Under den utredning som har föregått Konkurrensverkets ansökan har SPSM bland annat uppgett följande.
13. SPSM har vid två upprepade tillfällen inlett och haft för avsikt att slutföra en annonserad upphandling rörande den avtalsperiod som avses i Avtalet. På grund av överprövningar har de inledda upphandlingsförfarandena dragit ut



mer på tiden än vad SPSM haft att räkna med. Avtalet har tidsbegränsats till en så kort period som varit möjlig, och har enbart varit avsett att gälla till dess inköp kunnat göras enligt en ny annonserad upphandling. Förvaltningsrätten ansåg att direktupphandlingen var tillåten och det har därför förelegat en rättslig osäkerhet kring hur upphandlingen skulle bedömas. Det föreligger inget behov av den avskräckande effekt som en upphandlingsskadeavgift ska ha. Avgiften bör därför efterges med hänsyn till synnerliga skäl. Om avgift ändå ska utgå är sanktionsvärdet mycket lågt då det rör sig om ett ringa fall.

### **Upphandlingsskadeavgift**

14. Allmän förvaltningsdomstol får besluta att en upphandlande myndighet ska betala en upphandlingsskadeavgift om allmän förvaltningsdomstol i ett avgörande som fått laga kraft har fastställt att ett avtal får bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse (21 kap. 1 § 2 LOU).
15. Konkurrensverket ska i en sådan situation ansöka hos allmän förvaltningsdomstol om att den upphandlande myndigheten ska betala en upphandlingsskadeavgift (21 kap. 2 § första stycket LOU). Det är således fråga om en skyldighet för Konkurrensverket att ansöka om en sådan avgift.
16. Någon överprövning ska inte göras av det lagakraftvunna avgörande som ligger till grund för ansökan om upphandlingsskadeavgift.<sup>2</sup> Myndigheten kan således inte utverka ett avgörande av innebörden att någon överträdelse av regelverket inte har skett.<sup>3</sup>
17. En ansökan om upphandlingsskadeavgift ska ha inkommit till förvaltningsrätten inom sex månader från den tidpunkt då avgörandet som ansökan grundas på vann laga kraft (21 kap. 6 § LOU).

### **Beloppsintervall inom vilket en upphandlingsskadeavgift kan tas ut**

18. En upphandlingsskadeavgift ska uppgå till lägst 10 000 kronor och högst 10 000 000 kronor. Avgiften får inte överstiga tio procent av upphandlingens värde (21 kap. 4 § LOU). Det högsta avgiftsbeloppet ska tas ut för särskilt graverande fall.
19. För att avgöra storleken på upphandlingsskadeavgiften måste värdet på Avtalet som fått bestå beräknas. Beräkningen av Avtalets värde ska i detta fall ske enligt 5 kap. LOU.
20. Enligt Avtalet innehåller detta en takvolym på 10 miljoner kronor. Konkurrensverket beräknar därmed värdet på Avtalet till 10 miljoner kronor.

---

<sup>2</sup> 21 kap. 1 och 5 §§ LOU och HFD 2014 ref. 49.

<sup>3</sup> HFD 2017 ref. 45.



21. Upphandlingsskadeavgiften kan således uppgå till lägst 10 000 kronor och högst 1 000 000 kronor.

### **Överträdelsen sanktionsvärde och upphandlingsskadeavgiftens storlek**

22. När upphandlingsskadeavgiftens storlek ska fastställas 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).
23. En upphandlingsskadeavgift ska vara effektiv, proportionerlig och avskräckande. Syftet med upphandlingsskadeavgiften är bland annat att säkerställa att upphandlingsreglerna följs och att skattemedlen används på ett korrekt sätt.<sup>4</sup> Upphandlingsskadeavgiftens storlek ska bestämmas med hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet inom ramen för avgiftens avskräckande syfte.<sup>5</sup> Hänsyn ska tas till såväl försvårande som förmildrande omständigheter. Även omständigheter som har legat till grund för det underliggande ogiltighetsmålet kan beaktas.<sup>6</sup> Utgångspunkten är dock att avgiften bestäms så att myndigheten och även andra avhåller sig från överträdelser av lagen. Ju allvarligare överträdelsen kan anses vara, desto högre belopp bör sanktionsavgiften sättas till.<sup>7</sup>
24. Upphandlingsskadeavgiften kan tas ut oberoende av om överträdelsen har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet. Ansvar är således strikt.<sup>8</sup>
25. När ett avtal får bestå med hänvisning till ett tvingande allmänintresse kan antas att det åtminstone i vissa fall kan vara fråga om en överträdelse där sanktionsvärdet är förhållandevis lågt och att överträdelser i en del av dessa fall snarare kan antas bero på de allmänna omständigheterna än på ett medvetet kringgående av upphandlingslagstiftningen.<sup>9</sup>

### **Den aktuella överträdelsen och omständigheter i det underliggande målet**

26. Kammarrätten har i ett lagakraftvunnet avgörande funnit att Avtalet får bestå av tvingande hänsyn till ett allmänintresse. Detta mål handlar enbart om att fastställa ett sanktionsvärde för den överträdelse som konstaterats i den underliggande domen. Vid bedömning av överträdelsens sanktionsvärde och avgiftens storlek i förevarande fall anser Konkurrensverket att följande omständigheter bör beaktas.

---

<sup>4</sup> Prop. 2009/10:180 s. 196–197.

<sup>5</sup> HFD 2014 ref. 49.

<sup>6</sup> HFD 2017 ref. 45.

<sup>7</sup> Prop. 2009/10:180 s. 197 och 369–370.

<sup>8</sup> Prop. 2009/10:180 s. 192 ff. och 368.

<sup>9</sup> Prop. 2009/10:180 s. 198 och 370.



27. Att ett avtal har fått bestå av tvingande hänsyn till ett allmänintresse ska inte i sig påverka sanktionsvärdet i sänkande riktning. SPSM har genom att Avtalet fått bestå redan i ogiltighetsmålet fått tillgodoräkna sig omständigheten att det förelåg tvingande hänsyn.<sup>10</sup>
28. Av utredningen i målet framgår att SPSM inlett och avsett att slutföra en annonserad upphandling i enlighet med LOU. Detta medför att överträdelsens sanktionsvärde i det nu aktuella målet bör vara lägre än om någon annonsering överhuvudtaget inte hade skett.
29. Avtalet har tidsbegränsats och innehåller en uppsägningsklausul. Avtalet har varit avsett att gälla till dess inköp kunnat göras enligt en annonserad upphandling.
30. Konkurrensverket konstaterar dock att SPSM tidigare har genomfört en otillåten direktupphandling.<sup>11</sup> Detta utgör enligt Konkurrensverket en försvårande omständighet som ska påverka sanktionsvärdet i höjande riktning.
31. Vidare uppfyller SPSMs agerande avseende den annonserade upphandlingen inte de högt ställda kraven på planering som gäller för en upphandlande myndighet. Detta framgår av den underliggande domen från kammarrätten. Vid tidpunkten för ingåendet av Avtalet, vilket även var tidpunkten då avtal i den annonserade upphandlingen hade behövt vara på plats, hade cirka fyra månader passerat sedan annonseringen av upphandlingen och cirka en månad sedan tilldelningsbeslut meddelades och upphandlingen blev föremål för ansökan om överprövning. Som kammarrätten anför hade SPSM kunnat påbörja en annonsering av upphandlingen tidigare än i september 2022.
32. Enligt Konkurrensverket kan inte förhållandet att SPSM ingått Avtalet anses bero helt på de allmänna omständigheterna utan får till stor del anses bero på bristande planering.
33. Med synnerliga skäl åsyftas närmast situationer där det skulle framstå som orimligt eller stötande att ta ut avgiften. Eftergift får således ses som en form av ventil som inte är avsedd att tillämpas annat än i rena undantagsfall.<sup>12</sup> Utrymmet att anse en överträdelse som ringa och underlåta att påföra en avgift är också ytterst begränsat.<sup>13</sup> Det framgår av omständigheterna att det

---

<sup>10</sup> Jfr Kammarrätten i Göteborgs avgöranden i mål nr 5703-13 och 4915-13. Högsta förvaltningsdomstolen meddelade inte prövningstillstånd i något av dessa mål.

<sup>11</sup> Kammarrätten i Sundsvalls dom den 12 november 2020 i mål nr 1480-20, se p 4 ovan.

<sup>12</sup> Prop. 2009/10:180 s. 198 och 370.

<sup>13</sup> Prop. 2009/10:180 s. 198.



inte är fråga om en sådan undantagssituation i föreliggande fall som kan medföra eftergift eller underlåtelse att påföra avgift.

34. Vid en sammantagen bedömning av omständigheterna i ärendet anser Konkurrensverket att en upphandlingsskadeavgift om 110 000 kronor är en proportionerlig sanktion för den aktuella överträdelsen.

---

Ansökan i original undertecknas inte egenhändigt.

Marie Östman  
Chefsjurist

Maria Andersson Müller  
Processråd

## Bifogas

- Bilaga 1 Avtal den 14 december 2020 mellan SPSM och Trendtaxi avseende elevresor/skolskjuts
- Bilaga 2 Kammarrätten i Sundsvalls dom den 20 september 2022 i mål nr 2308-21
- Bilaga 3 Högsta förvaltningsdomstolens beslut att inte meddela prövningstillstånd den 16 december 2022 i mål nr 6063-22