

Förvaltningsrätten i Stockholm  
forvaltningsrattenistockholm@dom.se

## 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 1 200 000 (en miljon tvåhundra tusen) kronor i upphandlingsskadeavgift.



## Grunder

1. Polismyndigheten har brutit mot 19 kap. 6 § LOU genom att den 1 november 2022 ingå avtal om medicinska tjänster med Stockholms Akutläkargrupp AB (Akutläkargruppen) utan föregående annonsering. Eftersom förutsättningar för att ingå avtal utan föregående annonsering saknades utgör det ingångna avtalet en otillåten direktupphandling.

## Bakgrund och omständigheter

2. Under 2013 genomförde Polismyndigheten en annonserad upphandling som resulterade i ett ramavtal om medicinska tjänster med Akutläkargruppen. Ramavtalet ingicks i februari 2014 och löpte ut i maj 2018. Avtalet avsåg de övergripande tjänsterna arrestantvård, utfärdande av dödsbevis, undersökning inför och utfärdande av rättsintyg samt provtagningar för Polismyndigheten i Stockholms län. Polismyndigheten har uppgett att man efter det att ramavtalet gått ut träffat en muntlig överenskommelse med leverantören om att fortsätta avropa enligt villkoren i det utgångna avtalet. Det saknas dock en skriftlig dokumentation av denna överenskommelse. Enligt Polismyndigheten har avtal ingåtts vid respektive avrop av tjänsten.
3. I mars 2022 annonserade Polismyndigheten en upphandling i syfte att få till stånd ett nytt ramavtal för medicinska tjänster i Polisregion Stockholm. Enligt kravspecifikationen avser upphandlingen de övergripande tjänsterna arrestantvård, provtagning, skadedokumentation/spårsäkring samt utfärdande av dödsbevis. Den 17 juni 2022 fattade Polismyndigheten tilldelningsbeslut avseende anbudsområde 1, 2 och 3. Samtidigt beslutade Polismyndigheten att avbryta upphandlingen avseende anbudsområde 4 och 5. Den annonserade upphandlingen överprövades och den 10 november 2022 meddelade Förvaltningsrätten i Stockholm dom<sup>1</sup> enligt vilken Polismyndigheten behövde rätta delar av referenstagningen. Domen överklagades till Kammarrätten i Stockholm som den 13 mars 2023 beslutade att inte meddela prövningstillstånd<sup>2</sup>. Polismyndigheten har därefter tecknat avtal gällande anbudsområde 1, 2 och 3. Av Polismyndighetens svar under utredningen framgår inte om något konkurrensutsatt ramavtal tecknats för anbudsområde 4 och 5.
4. Polismyndigheten har till Konkurrensverket inkommit med en fakturasammanställning över beställningar av medicinska tjänster för åren 2021 och 2022, se bilaga 1. Av sammanställningen framgår bl.a. att uppgift om avtal saknas. Polismyndigheten har vidare uppgett att myndigheten köpt medicinska tjänster av Akutläkargruppen för 12 783 192 kronor under 2018,

---

<sup>1</sup> Mål nr 12951-22

<sup>2</sup> Mål nr 6832-22.



11 113 746 kronor under 2019 och 12 379 022 kronor under 2020 exklusive mervärdesskatt.

5. Konkurrensverket har under utredningen kunnat konstatera att Polismyndigheten köpt medicinska tjänster från flera olika leverantörer under den period som utredningen avser. Konkurrensverkets ansökan om upphandlingsskadeavgift avser dock enbart anskaffningar av medicinska tjänster som Polismyndigheten gjort för Polisregion Stockholms räkning från Akutläkargruppen.

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

6. Konkurrensverkets ansökan om upphandlingsskadeavgift avser ett avtal om medicinska tjänster som ingåtts mellan Polismyndigheten och Akutläkargruppen den 1 november 2022 (Avtalet), se faktura 2022-278 med fakturaspecifikation, bilaga 2-3.
7. Det saknas skriftlig dokumentation av enskilda köp, såsom skriftliga avtal eller beställningar. Inköp har i stället skett genom att personal hos Polismyndigheten har meddelat leverantören när behov har uppstått och utförandet av tjänsterna framgår av fakturasammanställningen.
8. Av faktura med fakturanummer 2022-278 och tillhörande underlag framgår att de beställda tjänsterna utfördes den 1 november 2022 och avsåg arrestvård, blodprov samt rättsintyg till en kostnad av 10 144 kronor exklusive mervärdesskatt. Polismyndigheten har som svar på frågan om tidpunkten för beställning av tjänsterna hänvisat till fakturaspecifikationen. Avtal får därmed anses ha ingåtts samma dag.

#### **Avtalet mellan Polismyndigheten och Akutläkargruppen utgör en otilåtten direktupphandling**

9. LOU omfattar de åtgärder som vidtas av upphandlande myndigheter i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggtreprenader genom tilldelning av kontrakt (1 kap. 2 § LOU). Ett kontrakt i LOU:s mening är ett skriftligt avtal med ekonomiska villkor som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer (1 kap. 15 § LOU).
10. Avtalet utgör ett tjänstekontrakt (1 kap. 21 § LOU). De medicinska tjänsterna är av sådant slag att Konkurrensverket bedömer att de omfattas av CPV-koderna upptagna i bilaga 2.<sup>3</sup> Vid tidpunkten för Avtalet var tillämpligt tröskelvärde och direktupphandlingsgräns för så kallade bilaga 2-tjänster 7 802 550 kronor.

---

<sup>3</sup> CPV-kod 85141000: Tjänster utförda av vårdpersonal.



11. Det framgår av utredningen att Avtalet inte har föregåtts av någon annonsering.
12. 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 den så kallade direktupphandlingsgränsen behöver dock 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.

#### Värdet av upphandlingen som Avtalet ingår i

13. Bestämmelserna i 19 kap. LOU tillämpas om en upphandling avser tjänster av sådant slag som anges i bilaga 2. Vid upphandling enligt 19 kap. LOU gäller även bestämmelserna i 1–3 kap., 5 kap. och 20–22 kap. (19 kap. 1 § LOU).
14. Värdet av en upphandling ska uppskattas till det totala belopp som ska betalas i upphandlingen (5 kap. 3 § LOU). Vid beräkningen ska options- och förlängningsklausuler beaktas som om de utnyttjats. Uppskattningen av en upphandlings värde ska avse värdet vid den tidpunkt då anbudsinfordran skickas ut eller, om en sådan inte krävs, vid den tidpunkt då den upphandlande myndigheten påbörjar upphandlingsförfarandet (5 kap. 5 § LOU). En upphandling får inte delas upp i avsikt att kringgå bestämmelserna i LOU (5 kap. 6–7a §§ LOU).
15. Värdet av en upphandling av 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 under det föregående räkenskapsåret alternativt det uppskattade totala värdet av en följd av kontrakt som kommer att upphandlas under den tolv månadersperiod som följer på den första leveransen (5 kap. 11 § LOU).
16. Det saknas en beräkning av den aktuella upphandlingens uppskattade värde.
17. Den faktiska ersättning som betalas ut enligt Avtalet är 10 144 kronor. Beloppet överstiger inte i sig tröskelvärdet och direktupphandlingsgränsen. Under den period som Konkurrensverkets granskning avser har Polismyndigheten dock gjort en stor mängd beställningar av medicinska tjänster från Akuttläkargruppen.
18. Konkurrensverket bedömer att Polismyndigheten vid anskaffningen av dessa medicinska tjänster, haft anledning att beräkna det uppskattade värdet av upphandlingen med beaktande av bestämmelsen om regelbundet



återkommande kontrakt i 5 kap. 11 § LOU. Vid denna bedömning har Konkurrensverket beaktat följande omständigheter.

19. Avtalet är ett kontrakt för sådana medicinska tjänster som Polismyndigheten behöver för att tillgodose löpande behov i verksamheten. Av den fakturasammanställning som Polismyndigheten lämnat in framgår 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 har så olika karaktär att respektive värde objektivt sett inte kan läggas samman. Samtliga kontrakt för vilka fakturor utställts avser kontrakt för medicinska tjänster med liknande karaktär. Det är därmed fråga om liknande kontrakt.<sup>4</sup>
20. Polismyndighetens fakturasammanställning över de aktuella tjänsterna redovisar fakturornas verifikationsdatum, belopp, och vilken period som fakturorna avser. Konkurrensverket gör bedömningen att värdet av de fakturor som verifierats under 2021 och 2022 ger en rättvisande bild av värdet på avtalen under perioden, och utgår därför från sammanställningen vid beräkningen av upphandlingens värde.
21. Enligt den sammanställning som Polismyndigheten lämnat har anskaffningar av medicinska tjänster från leverantören uppgått till 14 861 376 kronor exklusive mervärdesskatt under perioden den 2 november 2021–1 november 2022. Värdet av Avtalet och upphandlingen ska således, med beaktande av beräkningsmetoden i 5 kap. 11 § LOU, beräknas till 14 861 376 kronor.
22. Värdet överstiger såväl direktupphandlingsgränsen som tröskelvärdet.

#### Något undantag från annonseringsskyldigheten föreligger inte

23. Undantagen från skyldigheten att annonsera upphandlingar enligt LOU ska tolkas restriktivt.<sup>5</sup>
24. Polismyndigheten har under utredningen inte åberopat något undantag från annonseringsskyldigheten. Konkurrensverket bedömer att det har saknats förutsättningar att tillämpa ett förfarande utan föregående annonsering. Avtalet utgör därmed en otillåten direktupphandling.

---

<sup>4</sup> Jfr även skäl 19 i direktiv 2014/24/EU.

<sup>5</sup> Se bland annat EU-domstolens dom i mål C-199/85, *Kommissionen mot Italien*, p. 14, de förenade målen C-20/01 och C-28/01, *Kommissionen mot Tyskland*, p. 58, mål C-385/02, *Kommissionen mot Italien*, p. 19, mål C-394/02 *Kommissionen mot Grekland*, p. 33 och mål C-26/03 *Stadt Halle*, p. 46. Se även prop. 2006/07:128 s. 291 samt RÅ 2005 ref. 10, RÅ 2008 ref. 79, RÅ 2009 not 134 och HFD 2019 ref. 65.



### Upphandlingsskadeavgift

25. 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 missförstånd om lagstiftningens innehåll utgör inte heller någon ursäkt för en överträdelse.<sup>6</sup>
26. 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>7</sup>

### Tidsfristen för Konkurrensverkets ansökan

27. 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).
28. Avtalet avser tjänster som utförts den 1 november 2022. Skriftligt avtal saknas men uppgifter om tillhandahållande av tjänsterna framgår av faktura. Polismyndigheten har ingått Avtalet den 1 november 2022 (se p 8 ovan). En ansökan om upphandlingsskadeavgift måste därmed lämnas in till förvaltningsrätten inom ett år från det datumet.

### Överträdelsens sanktionsvärde och avgiftens storlek

29. 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. (21 kap. 4 § LOU). Det högsta avgiftsbeloppet är reserverat för särskilt graverande fall.<sup>8</sup> Konkurrensverket har beräknat upphandlingens värde till 14 861 376 kronor (se punkt 21 ovan). Upphandlingsskadeavgiften kan därför uppgå till högst 1 486 138 kronor ( $14\,861\,376 \times 0,1$ ).
30. 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).
31. 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 myn-

---

<sup>6</sup> Prop. 2009/10:180 del 1 s. 193 och 368.

<sup>7</sup> Prop. 2009/10:180 del 1 s. 196–197.

<sup>8</sup> Se HFD 2014 ref. 69.



digheten, och även andra myndigheter, följer LOU. Ju allvarligare överträdelsen kan anses vara, desto högre belopp bör avgiften fastställas till.<sup>9</sup>

32. 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>10</sup> Otillåtna direktupphandlingar är en av de allvarligaste överträdelserna inom upphandlingsområdet och sanktionsvärdet ska därför ofta vara högt.<sup>11</sup>
33. I detta fall är det fråga om en otillåten direktupphandling. Sanktionsvärdet är därför som regel högt. Rättsläget är klart. Det saknas omständigheter som talar för ringa fall eller att avgiften ska efterges.
34. Av utredningen framgår att Polismyndigheten direktupphandlat medicinska tjänster från Akutläkargruppen under flera år. Efter det att tidigare ramavtal med Akutläkargruppen löpte ut i maj 2018 annonserade Polismyndigheten en ny upphandling först i mars 2022. Konkurrensverket konstaterar vidare att Polismyndigheten tidigare har genomfört otillåtna direktupphandlingar.<sup>12</sup> Detta utgör enligt Konkurrensverket försvårande omständigheter som ska påverka sanktionsvärdet i höjande riktning.
35. Polismyndigheten har anfört att myndigheten mottagit ett skadeståndsanspråk i september 2022 från en leverantör och att risken att behöva betala skadestånd utgör en förmildrande omständighet. Konkurrensverket konstaterar emellertid att Polismyndigheten själva uppgett att skadeståndsanspråket inte har preciserats beloppsmässigt och att det saknas beslut eller dom om att skadestånd ska betalas.
36. Det föreligger inga förmildrande omständigheter.

---

<sup>9</sup> Prop. 2009/10:180 del 1 s. 197 och 369–370.

<sup>10</sup> Prop. 2009/10:180 del 1 s. 197–198 och 369–370.

<sup>11</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>12</sup> Förvaltningsrätten i Stockholms dom i mål 18613-21 och Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 7456-22. Kammarrättens dom har överklagats till Högsta förvaltningsdomstolen, mål nr 2752-23.



37. Vid en sammantagen bedömning av omständigheterna i ärendet anser Konkurrensverket att en upphandlingsskadeavgift på 1 200 000 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 Fakturasammanställning medicinska tjänster åren 2021 och 2022
- Bilaga 2 Avtal den 1 november 2022, faktura 2022-278
- Bilaga 3 Avtal den 1 november 2022, fakturaspecifikation till faktura 2022-278