

Karolinska Universitetssjukhuset
skickas per e-post

Beslut om upphandlingsskadeavgift – upphandling av it-tjänster

Konkurrensverket konstaterar att Karolinska Universitetssjukhuset har agerat i strid med 10 kap. 1 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling genom att den 9 december 2024 ingå avtal avseende it-tjänster utan föregående annonsering, trots att förutsättningarna för detta saknats. Karolinska Universitetssjukhuset har därmed genomfört en otillåten direktupphandling.

Konkurrensverket beslutar att Karolinska Universitetssjukhuset ska betala en upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. 7 § lagen om offentlig upphandling på 400 000 (fyrahundratusen) kronor.



Konkurrensverkets utredning

1. Ärendet inleddes efter att Konkurrensverket uppmärksammat uppgifter i media om att Karolinska Universitetssjukhuset (Karolinska) hade köpt it-tjänster för kvalitetsregister av en leverantör utan att först genomföra en annonserad upphandling.¹ Med anledning av uppgifterna inledde Konkurrensverket ett tillsynsärende mot Karolinska i syfte att närmare granska aktuella omständigheter och att utreda om anskaffningen genomförts i enlighet med upphandlingslagstiftningen.
2. Konkurrensverket redogör inledningsvis för de omständigheter som har lagts till grund för bedömningen och därefter för frågan om upphandlingsskadeavgift.

Bakgrund och omständigheter

3. I november 2013 genomförde Stockholms läns landsting, SLL, (numera Region Stockholm) en ramavtalsupphandling av it-tjänster för Nationella kvalitetsregister inom SLL, SLL1642 (Ramavtalsupphandlingen).²
4. I februari 2014 antogs 13 företag som leverantörer till ramavtalet avseende it-tjänster för Nationella Kvalitetsregister inom SLL (Ramavtalet). En av leverantörerna som antogs var Carmona AB.³ Carmona AB blev under 2023 en del av OMDA Health Analytics AB genom fusion.⁴ Nedan benämns båda bolagen Leverantören.
5. Karolinska var avropsberättigad på Ramavtalet.⁵ I februari 2018 genomförde SLL en förnyad konkurrensutsättning på Ramavtalet (Den förnyade konkurrensutsättningen). Leverantören antogs som ramavtalsleverantör för perioden den 2 mars 2018 till och med den 1 mars 2019 med möjlighet till förlängning i upp till tre år, alltså som längst till och med den 1 mars 2022.⁶
6. Efter att ha skickat ut avropsförfrågningar ingick Karolinska, i april 2018, avtal med Leverantören avseende it-tjänster för Svensk Reumatologis Kvalitetsregister (SRQ), EndoVaskulär behandling av Akut Stroke (EVAS-registret) och Neuroregistret.⁷ Dessa tre kvalitetsregister benämns nedan Kvalitetsregistren.

¹ Handl.nr 1, Medieartikel, s. 2.

² Handl.nr 15, Meddelande om upphandling.

³ Handl.nr 17, Tilldelningsbeslut.

⁴ Handl.nr 412, Företagsinformation Infotorg.

⁵ Handl.nr 18, Upphandlingsrapport.

⁶ Handl.nr 16, Tilldelningsbeslut.

⁷ Handl.nr 55, Avropsförfrågan SRQ, handl.nr 59, Avropsförfrågan EVAS-registret och handl.nr 60, Avropsförfrågan Neuroregistret.



7. Efter att Ramavtalet och Den förnyade konkurrensutsättningen löpt ut den 1 mars 2022 har Karolinska fortsatt att köpa it-tjänster för Kvalitetsregistren från Leverantören.⁸ Under perioden den 29 november 2023 till och med den 28 november 2024 har Karolinska regelbundet köpt it-tjänster för Kvalitetsregistren från Leverantören för sammanlagt 5 117 476 kronor exklusive mervärdesskatt.⁹ Dessa inköp har inte föregåtts av någon annonserad upphandling eller förnyad konkurrensutsättning.¹⁰

Avtalet

8. Under utredningen har Karolinska bland annat inkommit med en faktura från Leverantören avseende köp av it-tjänster för Kvalitetsregistren. Fakturan, daterad den 19 december 2024, avser ett tillägg i Neuroregistret och uppgår till 3 475 kronor exklusive mervärdesskatt (Fakturan).¹¹ Karolinska hade skickat en förfrågan om hur lång tid det skulle ta att göra tillägget den 29 november 2024. Uppdraget bekräftades sedan den 9 december 2024. Konkurrensverket utgår därmed från att avtal slöts den 9 december 2024 (Avtalet).¹²

Vad Karolinska har anfört

9. Karolinska har under utredningen anfört bland annat följande. Det stämmer att Karolinska, under den av Konkurrensverket angivna tidsperioden, fortsatt att avropa vissa it-tjänster från Leverantören. Avropsavtalet som används för driften av Kvalitetsregistren har dock upphandlats korrekt och i öppen konkurrens mellan ramavtalsanslutna leverantörer.¹³
10. It-tjänsterna avseende de nationella kvalitetsregistren omfattas av det så kallade forskningsundantaget i 1 kap. 5 § LOU.¹⁴ Med kvalitetsregister avses en automatiserad och strukturerad samling av personuppgifter som inrättats särskilt för ändamålet att systematiskt och fortlöpande utveckla och säkra vårdens kvalitet. I Sverige finns i dag cirka 150 kvalitetsregister.¹⁵
11. Nationella kvalitetsregister är en oundgänglig del av hälso- och sjukvården samt den därmed sammanhängande forskningen i Sverige. Nationella kvalitetsregister ger kunskap om hur vården och omsorgen fungerar och kan

⁸ Se handl.nr 161, Svar på begäran om uppgifter, s. 2.

⁹ Se handl.nr 421, Svar på begäran om uppgifter. Notera att på ett par ställen står Medscinet som leverantör. Medscinet AB har emellertid liksom Carmona AB uppgått i OMDA Health Analytics AB, se handl.nr 50, Svar på begäran om uppgifter, s. 4. Samtliga it-tjänster har alltså utförts av Leverantören.

¹⁰ Se handl.nr 161, Svar på begäran om uppgifter, s. 2.

¹¹ Handl.nr 362, Faktura kvalitetsregister 2024.

¹² Handl.nr 406, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

¹³ Handl.nr 431, Synpunkter på utkast till beslut, s.1.

¹⁴ Handl.nr 34, Svar på begäran om uppgifter, s. 2.

¹⁵ Handl.nr 50, Svar på begäran om uppgifter, s. 2.



förbättras. De ska bidra till att utveckla vården, rädda liv och är en unik företeelse internationellt sett.¹⁶

12. Övriga regioner har gjort bedömningen att anskaffningen av olika plattformar för andra typer av kvalitetsregister omfattas av forskningsundantaget och har därför inte genomfört annonsering enligt LOU. I likhet med övriga regioner och SKR bedömer Karolinska att undantaget ska kunna tillämpas på upphandlingar och utveckling av kvalitetsregister.¹⁷
13. Tjänsterna omfattas av CPV-kod Experimentell utveckling 73120000-9 och de båda kriterier som stadgas i 1 kap. 5 § 1 och 2 LOU är uppfyllda;
 - 1) Samtliga kvalitetsregister används av samtliga 21 regioner och registren är dessutom tillgängliga för forskning. Registren används också av andra myndigheter och organisationer.
 - 2) Karolinska erhåller finansiering från SKR för dessa register och har under 2022–2024 fått SKR-stöd uppgående till totalt 72 837 029 kronor. Med andra ord finansieras kvalitetsregistren helt av SKR.¹⁸
14. Karolinska anser vidare att undantaget för tekniska skäl i 6 kap. 14 § första stycket 2 LOU är tillämpligt.
15. Det är endast den it-leverantör som har utvecklat en proprietär programvara, och därmed har tillgång till källkoden och dess bakomliggande principer, som kan utföra support och underhåll och allmän applikationsdrift. Detta är ett tekniskt faktum inom it- och IKT-system, vilket även bekräftas i Konkurrensverkets forskningsrapport *Upphandling av IT-inläsningseffekter och möjligheter* (2013:2).¹⁹
16. It-stöden för Kvalitetsregistren har sedan tidigare utvecklats som proprietär mjukvara av Leverantören. Leverantören tillhandahåller alltså inte bara driften av registerplattformen utan äger även källkoden till den underliggande registersystemlösningen.²⁰ Det är endast Leverantören som har tillgång till källkoden och därmed endast denne som kan tillhandahålla löpande support och underhåll.²¹

¹⁶ Handl.nr 8, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

¹⁷ Handl.nr 34, Svar på begäran om uppgifter, s. 2.

¹⁸ Handl.nr 50, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

¹⁹ Se handl.nr 435, Svar på begäran om uppgifter s. 3 där Karolinska hänvisar till Konkurrensverket, *Upphandling av IT- inläsningseffekter och möjligheter*, Uppdragsforskningsrapport 2013:2.

²⁰ Handl.nr 435, Svar på begäran om uppgifter s. 3.

²¹ Handl.nr 435, Svar på begäran om uppgifter, s. 5.



17. Även om SLL/Region Stockholm ursprungligen skulle ha krävt direkt tillgång till källkoden för att utföra it-tjänster för support och underhåll i egen regi eller köpa tjänsten från tredje part är det ytterst sällan som it-leverantörer går med på detta då källkoder till de programvaror som en it-leverantör utvecklat och tillhandahåller på marknaden skyddas som företagshemlighet och utgör ett it-företags viktigaste tillgångar. Sådana krav och villkor riskerar att uppfattas som oskäligen och leda till sämre konkurrens i upphandlingar.²²
18. Under 2021–2022 inkom SKR med en ny strategi för registerplattformar för nationella kvalitetsregister. Inom ramen för den nya registerplattformsstrategin gjordes en analys av en oberoende aktör på uppdrag av SKR. I analysen konstateras att det i princip endast fanns två privata etablerade leverantörer som har registerplattformar med leveranskapacitet för att stödja fler kvalitetsregister. Av analysen framgår att den andra privata leverantören inte uppfyller ett antal grundläggande krav och därmed, vid tidpunkten för de relevanta inköpen, inte kunde erbjuda efterfrågad funktionalitet. Utredningen visar att det vid tidpunkten för inköpen av löpande support och underhåll inte fanns något rimligt privat alternativ till den befintliga lösningen.²³
19. Mot bakgrund av utredningen som gjordes inom ramen för den nya registerplattformsstrategin skulle det inte ha tillfört något för Karolinska att därutöver genomföra en egen marknadsundersökning.²⁴
20. Karolinska har, till skillnad från vad som var fallet för den upphandlande myndigheten i EU-domstolens dom C-578/23 Česká republika, inte förhållit sig passiv när det gäller att undvika inlåsnings effekter. Karolinska har samrått och lämnat information samt agerat i enlighet med av SKR genomförd oberoende utredning.²⁵
21. Det ska vidare framhållas att användningen av registerplattformen inte endast ligger inom Karolinskas bestämmanderätt eller kontroll, utan ytterst beror på direktiv från SKR och den nationella arbetsgruppen som inrättas för detta ändamål. SKR har på nationell nivå bestämt att antalet it-system för registerplattformar ska minska och att det endast ska finnas sju godkända befintliga leverantörer som för närvarande ansvarar för it-driften av de nationella kvalitetsregistren som finns inom samtliga Sveriges regioner.²⁶

²² Handl.nr 435, Svar på begäran om uppgifter, s. 4.

²³ Handl.nr 435, Svar på begäran om uppgifter, s. 6–8.

²⁴ Handl.nr 435, Svar på begäran om uppgifter, s. 12.

²⁵ Handl.nr 435, Svar på begäran om uppgifter, s. 13.

²⁶ Handl.nr 431, Synpunkter på utkast till beslut, s. 2.



Bedömning

Tillämplig lag och upphandlande myndighet

22. LOU gäller för upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter. Med upphandling avses de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggtreprenader genom tilldelning av kontrakt.²⁷
23. Med upphandlande myndighet avses en statlig eller kommunal myndighet. Med upphandlande myndighet jämställs beslutande församling i en kommun eller en region.²⁸
24. Ett kontrakt är ett skriftligt avtal med ekonomiska villkor som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer och som avser till exempel tillhandahållande av tjänster.²⁹ Med ramavtal avses ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren i kontrakt som senare ska tilldelas under en given tidsperiod.³⁰
25. Karolinska är en nämnd i Region Stockholm.³¹ Region Stockholms nämnder utgör upphandlande myndigheter med det yttersta ansvaret för sina egna inköp, upphandlingar, avrop, överprövningar och ingångna avtal.³²
26. Karolinska är alltså en regional nämnd och en upphandlande myndighet enligt LOU.³³ Karolinska är upphandlande myndighet för Avtalet.³⁴
27. Avtalet avser köp av it-tjänster och utgör därmed ett tjänstekontrakt enligt LOU. Genom Avtalet uppstod rättsligt bindande skyldigheter av ömsesidigt bindande karaktär. Leverantören ska utföra it-tjänster åt Karolinska och Karolinska ska utge ersättning för prestationen.
28. Konkurrensverket bedömer sammanfattningsvis att Avtalet omfattas av LOU:s tillämpningsområde och att Karolinska är den upphandlande myndigheten för upphandlingen av Avtalet.

Upphandlingens värde

29. Värdet av en upphandling är det totala belopp som, enligt den upphandlande myndighetens uppskattning, ska betalas enligt de

²⁷ 1 kap. 2 § LOU.

²⁸ 1 kap. 22 § LOU.

²⁹ 1 kap. 15 § LOU.

³⁰ 1 kap. 20 § LOU.

³¹ Handl.nr 413, Karolinska Universitetssjukhuset - Region Stockholm.

³² Handl.nr 414, Region Stockholm - Policy och riktlinjer för inköp, s. 21.

³³ Jfr HFD 2018 ref. 67.

³⁴ Se även handl.nr 8, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.



varukontrakt, tjänstekontrakt eller byggentreprenadkontrakt som ingår i upphandlingen. När värdet bestäms ska options- och förlängningsklausuler som anges i något av upphandlingsdokumenten inbegripas som om de hade utnyttjats. Vidare ska de premier och ersättningar som den upphandlande myndigheten planerar att betala till anbudssökande eller anbudsgivare räknas in i värdet. Värdet ska bestämmas exklusive mervärdesskatt.³⁵

30. 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.³⁶ En otillåten direktupphandling anses påbörjad först när avtalet har slutits, om inte den upphandlande myndigheten kan visa att ett upphandlingsförfarande enligt LOU faktiskt har påbörjats tidigare.³⁷
31. Av 5 kap. 11 § LOU följer att värdet av en upphandling av tjänstekontrakt som regelbundet återkommer ska uppskattas med ledning av det verkliga totala värdet av en följd liknande kontrakt som upphandlats under den föregående tolv månadersperioden eller under det föregående räkenskapsåret, om möjligt justerat med hänsyn till förutsebara ändringar i kvantitet eller värde under den tolv månadersperiod som följer efter det första kontraktet, alternativt det uppskattade totala värdet av en följd av kontrakt som kommer att upphandlas under den tolv månadersperiod som följer på den första leveransen.
32. Begreppet liknande kontrakt bör förstås som kontrakt som är avsedda för identisk eller likartad användning, till exempel varor som utgörs av ett antal livsmedel eller av olika kontorsmöbler. En ekonomisk aktör som är verksam på det berörda området skulle i typfallet troligtvis ha sådana varor i sitt normala varuutbud.³⁸
33. Som redogjorts för i punkten 7 har Karolinska löpande anskaffat it-tjänster för Kvalitetsregistren. Avtalet avser alltså ett tjänstekontrakt som regelbundet återkommer. Värdet i det aktuella fallet ska därför uppskattas med ledning av det verkliga totala värdet av en följd av liknande kontrakt som upphandlats under den föregående tolv månadersperioden, om möjligt justerat med förutsebara ändringar i kvantitet eller värde under den tolv månadersperiod som följer efter att Avtalet ingicks.
34. Innan den 1 mars 2022 avropade Karolinska it-tjänster för Kvalitetsregistren från Ramavtalet. I upphandlingsdokumenten till Ramavtalsupphandlingen

³⁵ 5 kap. 3 § LOU.

³⁶ 5 kap. 5 § LOU.

³⁷ Se prop. 2009/10:180 s. 310.

³⁸ Se skäl 19 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG. Jfr även HFD 2017 ref. 74.



framgår att kravställningen var densamma oavsett till vilket kvalitetsregister inom Region Stockholm som it-tjänsterna upphandlades.³⁹ Som redogjorts för ovan har Karolinska fortsatt att regelbundet beställa it-tjänster även efter den 1 mars 2022. Inget i utredningen tyder på att Karolinskas krav på it-tjänsterna förändrats efter att Ramavtalet löpt ut. Under den tolv månadersperiod som föregick Avtalet har, som nämnts ovan, samtliga it-tjänster för Kvalitetsregistren utförts av Leverantören.

35. De i punkten ovan nämnda omständigheterna visar enligt Konkurrensverkets bedömning att tjänsterna är avsedda för identisk eller likartad användning samt att de hade kunnat ingå i en och samma upphandling och kunnat attrahera samma leverantör. Mot denna bakgrund bedömer Konkurrensverket att it-tjänsterna för kvalitetsregister utgör liknande kontrakt enligt 5 kap. 11 § LOU.
36. Förfrågan som föregick Avtalet skickades ut den 29 november 2024. Konkurrensverket utgår därför från detta datum vid beräkningen av värdet enligt 5 kap. 11 § LOU. Den relevanta tidsperioden för Konkurrensverkets bedömning är därför anskaffningarna av it-tjänster för Kvalitetsregistren under perioden den 29 november 2023 till och med den 28 november 2024.
37. Som redogjorts för i punkten 7 har Karolinska under perioden köpt it-tjänster för Kvalitetsregistren för 5 117 476 kronor exklusive mervärdesskatt. Karolinska har även gett in en fakturasammanställning avseende de aktuella inköpen.⁴⁰ Konkurrensverket anser att samtliga dessa anskaffningar och Avtalet ska beaktas vid beräkningen av upphandlingens värde.
38. Karolinska har inte kunnat göra någon uppskattning av sitt behov av it-tjänster för Kvalitetsregistren framåt i tiden.⁴¹ Av utredningen framgår emellertid att Karolinska under den tolv månadersperiod som följde på Avtalet fortsatt beställa it-tjänster till Kvalitetsregistren till ungefär lika stora värden som under den i ärendet aktuella tidsperioden.⁴² Mot denna bakgrund ser Konkurrensverket inte skäl att justera upphandlingens värde med hänsyn till förutsebara ändringar i kvantitet eller värde enligt 5 kap. 11 § 1 LOU.
39. Konkurrensverket bedömer därmed att upphandlingens värde uppgår till 5 120 951 kronor.

³⁹ Se t.ex. handl.nr 10, Kravspecifikation.

⁴⁰ Handl.nr 421, Svar på begäran om uppgifter.

⁴¹ Se handl.nr 411, Svar på begäran om uppgifter, s. 2.

⁴² Handl.nr 425, Svar på begäran om uppgifter.



Upphandlingen skulle ha annonserats

Tröskelvärde och direktupphandlingsgränsen

40. Upphandlingar som omfattas av LOU:s tillämpningsområde ska som huvudregel annonseras, så att alla potentiella leverantörer får samma förutsättningar att lämna anbud.⁴³
41. Om värdet av en upphandling överstiger tillämpligt tröskelvärde ska upphandlingen, som huvudregel, annonseras enligt de direktivstyrda bestämmelserna i LOU. Om värdet understiger tillämpligt tröskelvärde men överstiger direktupphandlingsgränsen ska upphandlingen annonseras enligt de icke-direktivstyrda bestämmelserna i LOU.⁴⁴
42. Om upphandlingens värde understiger direktupphandlingsgränsen föreligger förutsättningar att genomföra en direktupphandling.⁴⁵
43. Tillämpligt tröskelvärde för upphandlingen är tröskelvärde för varu- och tjänstekontrakt som tilldelas av upphandlande myndigheter som inte är centrala upphandlande myndigheter, vilket 2024 uppgick till 2 389 585 kronor.⁴⁶ Direktupphandlingsgränsen uppgick vid genomförandet av upphandlingen till 700 000 kronor.⁴⁷
44. Konkurrensverket har, som framgår av punkten 39 ovan, bedömt att värdet av upphandlingen uppgår till 5 120 951 kronor. Upphandlingen omfattas därför av de direktivstyrda bestämmelserna och huvudregeln om att upphandlingar ska annonseras. Det har alltså inte funnits möjlighet att avstå från annonsering med hänsyn till upphandlingens värde.

Undantag från annonseringsskyldigheten

45. Det är i vissa fall möjligt att göra undantag från huvudregeln att upphandlingar ska annonseras, även när upphandlingens värde överstiger tröskelvärde.
46. Karolinska har gjort gällande att det så kallade forskningsundantaget i 1 kap. 5 § LOU var tillämpligt vid ingåendet av Avtalet.
47. Karolinska har även gjort gällande att undantaget för tekniska skäl i 6 kap. 14 § första stycket 2 LOU var tillämpligt vid ingåendet av Avtalet. Mot bakgrund av de omständigheter Karolinska anfört finns även skäl att pröva om det har funnits förutsättningar för att göra undantag från kravet på att

⁴³ Jfr 10 kap. 1 § LOU.

⁴⁴ 1 kap. 4 § LOU.

⁴⁵ 19 kap. 1 § och 19 a kap. 2 § LOU.

⁴⁶ Tillkännagivande (2024:30) om tröskelvärden vid offentlig upphandling.

⁴⁷ 19 a kap. 2 § LOU.



genomföra en annonserad upphandling på grund av ensamrätt i 6 kap. 14 § första stycket 3 LOU.

Upphandling av forsknings- och utvecklingstjänster

48. Upphandling av forsknings- och utvecklingstjänster regleras i 1 kap. 5 § LOU. I bestämmelsen (som nedan benämns FoU-bestämmelsen) anges de förutsättningar som måste vara uppfyllda för att det ska vara fråga om offentlig upphandling som omfattas av LOU. Tidigare var motsvarande bestämmelse utformad som ett undantag. Någon ändring i rättsläget var inte avsedd när FoU-bestämmelsen fick sin nuvarande utformning i och med införandet av LOU.⁴⁸
49. Av 1 kap. 5 § LOU framgår att upphandling av forsknings- och utvecklingstjänster som omfattas av CPV-koderna 73000000-2 till 73120000-9, 73300000-5, 73420000-2 eller 73430000-5 (FoU-tjänster) endast omfattas av LOU om följande två rekvisit är uppfyllda;
- 1) resultaten uteslutande tillkommer den upphandlande myndigheten i den egna verksamheten, och
 - 2) den tillhandahållna tjänsten betalas helt av den upphandlande myndigheten.
50. Det är alltså endast om en tjänst omfattas av någon av de uppräknade CPV-koderna som FoU-bestämmelsen kan bli tillämplig. Det krävs att tjänsten som ska anskaffas i sig är en FoU-tjänst. Det är inte tillräckligt att tjänsten ska användas inom ett forskningsprojekt. Om en upphandlande myndighet behöver anskaffa exempelvis databehandlingstjänster eller marknads- och opinionsundersökningar ska dessa upphandlas enligt tillämpliga regler.⁴⁹
51. Karolinska har, som nämnts ovan, anfört att it-tjänsterna för nationella kvalitetsregister utgör experimentell utveckling, CPV-kod 73120000-9.
52. Varken i LOU eller i direktiv 2014/24 (LOU-direktivet)⁵⁰ finns det någon definition av begreppet experimentell utveckling eller av de övriga FoU-tjänsterna. Det är emellertid möjligt att hämta ledning i direktiv 2009/81 (LUFSDirektivet) där begreppen forskning och utveckling beskrivs närmare i skälen. Där beskrivs experimentell utveckling bland annat som arbete som grundas på befintlig kunskap som erhållits genom forskning och/eller praktisk erfarenhet för att kunna påbörja tillverkningen av nya material,

⁴⁸ Prop. 2015/16:195 s. 935 f.

⁴⁹ Prop. 2015/16:195 s. 331.

⁵⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.



produkter eller anordningar, skapa nya processer, system och tjänster eller avsevärt förbättra befintliga processer, system och tjänster.⁵¹

53. Det är även möjligt att hämta ledning i ett meddelande som EU-kommissionen publicerat avseende statligt stöd till forskning, utveckling och innovation. Där beskrivs att experimentell utveckling kan inbegripa utformning av prototyper, demonstration, pilotarbete, testning och validering av nya eller förbättrade produkter, processer eller tjänster i miljöer som motsvarar realistiska driftsförhållanden, där det primära syftet är att göra ytterligare tekniska förbättringar på de produkter, processer eller tjänster som ännu inte är fasta. I meddelandet förtydligas att experimentell utveckling inte inbegriper rutinmässiga eller återkommande ändringar av befintliga varor, produktionslinjer, tillverkningsprocesser, tjänster eller andra pågående verksamheter även om dessa ändringar kan innebära förbättringar.⁵²

It-tjänsterna för kvalitetsregister omfattas inte av FoU-bestämmelsen

54. Fakturan som ligger till grund för Avtalet avser ett tillägg i it-systemet/plattformen för Neuroregistret. Tillägget gör det möjligt att, i de fall då ingen behandling skett, välja en orsak till detta. Den tjänst som Leverantören tillhandahållit är alltså ett tillägg i form av en lista med olika alternativ, såsom graviditet eller svåra biverkningar, i det befintliga it-systemet.⁵³
55. I annonsen inför Ramavtalsupphandlingen anges under rubriken Upphandlingens föremål att det rör sig om databehandlingstjänster och därmed sammanhängande tjänster. Som huvudsaklig CPV-kod anges 72222300 it-tjänster och som tilläggsobjekt anges CPV-koden 72267100 Underhåll av it-programvara.⁵⁴
56. Som redogjorts för ovan i punkten 34 har det inte framkommit några omständigheter som indikerar att de it-tjänster för kvalitetsregister som Karolinska löpande beställt från Leverantören skulle ha ändrat karaktär efter att avtalstiden för Ramavtalet och Den förnyade konkurrensutsättningen löpt ut.
57. Mot bakgrund av vad som framgår av upphandlingsdokumenten till Ramavtalet, Fakturan och den beskrivning av tjänsten som Karolinska

⁵¹ Skäl 13 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/81/EG av den 13 juli 2009 om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggtreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet och om ändring av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG.

⁵² Meddelande från kommissionen, Rambestämmelser för statligt stöd till forskning, utveckling och innovation (2014/C 198/01).

⁵³ Handl.nr 362, Faktura kvalitetsregister 2024 och handl.nr 406, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

⁵⁴ Handl.nr 15, Meddelande om upphandling.



inkommit med (se punkten 54) bedömer Konkurrensverket att de it-tjänster som Avtalet avser, ryms inom ramen för de i Ramavtalsupphandlingen angivna CPV-koderna för databehandlingstjänster. Att kvalitetsregistret i fråga eventuellt kan komma att användas inom ett forsknings- eller utvecklingsprojekt föranleder inte någon annan bedömning.⁵⁵

58. Vid en sammantagen bedömning anser Konkurrensverket att de it-tjänster som Avtalet avser inte kan anses omfattas av CPV-koden för experimentell utveckling eller av någon av de andra CPV-koderna för FoU-tjänster som anges i 1 kap. 5 § LOU.
59. Som framförts ovan kan FoU-bestämmelsen endast bli tillämplig för tjänster som omfattas av de CPV-koder som anges i 1 kap. 5 § LOU. För bedömningen i det aktuella fallet saknar det därför betydelse om it-tjänsterna finansierats av andra än Karolinska eller om resultatet av it-tjänsterna tillkommer andra än Karolinska.
60. Konkurrensverket konstaterar sammanfattningsvis att FoU-bestämmelsen i 1 kap. 5 § LOU inte var tillämplig.

Undantagen för tekniska skäl och ensamrätt

61. Av 6 kap. 14 § första stycket 2–3 LOU framgår att ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering får användas om det som ska upphandlas endast kan tillhandahållas av en viss leverantör därför att det av tekniska skäl inte finns någon konkurrens, eller för att det som ska anskaffas skyddas av ensamrätt. Som en förutsättning för ett sådant förfarande får det inte finnas något rimligt alternativ och avsaknaden av konkurrens får inte bero på en konstruerad avgränsning av förutsättningarna för upphandlingen (6 kap. 14 § andra stycket LOU).
62. Bestämmelsen genomför artikel 32.2 (b) ii och iii i LOU-direktivet.
63. Av skäl 50 i LOU-direktivet framgår bland annat att med hänsyn till de skadliga effekterna på konkurrensen bör förhandlade förfaranden utan föregående annonsering endast användas under mycket exceptionella omständigheter. Enbart objektivt exklusiva situationer kan motivera användningen av ett icke annonserat förfarande. Om den exklusiva situationen har uppstått med anledning av en ensamrätt eller av tekniska skäl bör förutsättningarna definieras och skälen motiveras ytterst noggrant från fall till fall. Upphandlande myndigheter som åberopar undantaget bör motivera varför det inte finns några rimliga alternativ eller andra möjliga utvägar, såsom att använda alternativa distributionskanaler, inklusive

⁵⁵ Se prop. 2015/16:195 s. 331.



utanför den medlemsstat där den upphandlande myndigheten finns, eller överväga till sin funktion jämförbara byggtreprenader, varor och tjänster.

64. Undantag från annonseringsskyldigheten ska tolkas restriktivt.⁵⁶ Det är den upphandlande myndigheten som ska visa att alla villkor i en undantagsbestämmelse är uppfyllda.⁵⁷ Den upphandlande myndigheten måste alltså kunna presentera bevis för att berättiga tillämpningen av undantaget.⁵⁸ Detta innebär att det har gjorts seriösa efterforskningar för att identifiera andra aktörer än den befintliga aktören för att tillhandahålla upphandlingsföremålet.⁵⁹ Generella uttalanden är inte tillräckliga, utan det krävs utförliga förklaringar för att uppfylla bevisbördan.⁶⁰
65. Därutöver är en upphandlande myndighet skyldig att vidta alla rimliga åtgärder för att undvika tillämpning av undantagen för ensamrätt och tekniska skäl.⁶¹ Undantagen får inte tillämpas om myndigheten själv kan tillskrivas ansvar för att ha skapat eller upprätthållit den ensamrätt eller de tekniska skäl som åberopas – exempelvis genom att myndigheten hade kunnat uppnå kontraktets syfte utan att skapa ensamrätten eller de tekniska skälen, eller har haft ekonomiskt verkliga och rimliga medel för att undanröja situationen.⁶² Att ensamrätt eller tekniska skäl har uppstått till följd av ett tidigare ingånget kontrakt är i sig inte tillräckligt för att tillskriva den upphandlande myndigheten ansvar för situationen. Det krävs emellertid inte att myndigheten medvetet har skapat eller upprätthållit ensamrätten eller de tekniska skälen i syfte att begränsa konkurrensen vid framtida upphandlingar.⁶³ Bedömningen ska ta hänsyn till såväl omständigheterna vid ingåendet av det ursprungliga avtalet som perioden därefter fram till det nya avtalet.⁶⁴

⁵⁶ Se bland annat mål 199/85, Kommissionen mot Italien, EU:C:1987:115, p. 14, mål C-20/01 och C-28/01, Kommissionen mot Tyskland, EU:C:2003:220, p. 58, mål C-385/02, Kommissionen mot Italien, EU:C:2004:522, p. 19, mål C-394/02, Kommissionen mot Grekland, EU:C:2005:336, p. 33 och mål C-26/03, Stadt Halle och RPL Lochau, EU:C:2005:5, 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.

⁵⁷ Se mål 199/85, Kommissionen mot Italien, EU:C:1987:115, p. 14 och mål C-57/94, Kommissionen mot Italien, EU:C:1995:150, p. 23. Se även HFD 2017 ref. 66.

⁵⁸ Se bland annat mål C-318/94, Kommissionen mot Tyskland, EU:C:1996:149, p. 13, mål C-328/92, Kommissionen mot Spanien, EU:C:1994:178, p. 16 och mål C-57/94, Kommissionen mot Italien, EU:C:1995:150, p. 23. Jfr även p. 64 i generaladvokatens förslag till avgörande den 23 mars 2000 i mål C-337/98, Kommissionen mot Frankrike, EU:C:2000:156.

⁵⁹ Se mål C-578/23, Česká republika - Generální finanční ředitelství, EU:C:2025:4, p. 30.

⁶⁰ Jfr mål C-385/02, Kommissionen mot Italien, EU:C:2004:522, p. 21–22. Italien hade åberopat tekniska skäl och innehållet i ett utlåtande från myndigheten för bygg- och anläggningsarbeten om att arbetena i fråga var komplicerade och vanskliga. EU-domstolen fann dock inte att detta visade att arbetet uteslutande kunde anförtros endast en leverantör.

⁶¹ Se mål C-578/23, Česká republika - Generální finanční ředitelství, EU:C:2025:4, p. 31.

⁶² Se mål C-578/23, Česká republika - Generální finanční ředitelství, EU:C:2025:4, p. 32 och p. 38.

⁶³ Se mål C-578/23, Česká republika - Generální finanční ředitelství, EU:C:2025:4, p. 33.

⁶⁴ Se mål C-578/23, Česká republika - Generální finanční ředitelství, EU:C:2025:4, p. 39.



Undantagen för tekniska skäl och ensamrätt är inte tillämpliga

66. Sammanfattningsvis bedöms Karolinska inte ha visat att undantagen från annonseringsskyldigheten med anledning av ensamrätt eller tekniska skäl varit tillämpliga. Skälen för detta utvecklas nedan.
67. Karolinska har anfört att det endast är Leverantören som kan genomföra de aktuella it-tjänsterna eftersom det är Leverantören som har utvecklat registerplattformen och innehar källkoden.
68. Omständigheten att endast en leverantör har tillgång till en programvaras källkod kan emellertid inte utgöra skäl för ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering, när det inte finns några omständigheter som visar att seriösa efterforskningar har gjorts i syfte att identifiera andra aktörer än den befintliga aktören för att tillhandahålla upphandlingsföremålet.⁶⁵
69. På frågan vilka åtgärder Karolinska företog för att försäkra sig om att det inte fanns konkurrens eller rimliga alternativ har Karolinska hänvisat till rapporten Strategi för registerplattformar för nationella kvalitetsregister (som nedan benämns Strategirapporten).⁶⁶ Karolinska har också inkommit med slutrapporten för registerplattformskonsolideringen.⁶⁷ Karolinska har anfört att det inte skulle ha tillfört något att därutöver genomföra en egen marknadsundersökning.⁶⁸
70. I Strategirapporten finns en beskrivning av de 17 it-system som för närvarande finns för nationella kvalitetsregister. Det rör sig både om privata alternativ och lösningar i regionernas egen regi.⁶⁹ I rapporten föreslås att det av kostnads- och effektivitetsskäl ska göras en konsolidering av it-systemen. Antalet it-system föreslås alltså bli färre vilket innebär en flytt av vissa kvalitetsregister.⁷⁰
71. Konkurrensverket konstaterar att fokus i den analys som finns i Strategirapporten ligger på den kommande konsolideringen. Genomgången av de olika it-systemen har därför en sådan inriktning. Bland annat bedöms de olika it-systemens förutsättningar för skalbarhet, alltså kapaciteten att kunna ta emot fler kvalitetsregister.⁷¹ Det går mot denna bakgrund inte, att från Strategirapporten eller den slutrapport som Karolinska bifogat, dra

⁶⁵ Se mål C-578/23, Česká republika - Generální finanční ředitelství, EU:C:2025:4, p. 30.

⁶⁶ Handl.nr 444, Bilaga 9 till svar på begäran om uppgifter – Registerplattformsstrategi och genomförandeplan.

⁶⁷ Handl.nr 445, Bilaga 10 till svar på begäran om uppgifter – Slutrapport.

⁶⁸ Handl.nr 435, Svar på begäran om uppgifter, s. 12.

⁶⁹ Handl.nr 444, Bilaga 9 till svar på begäran om uppgifter – Registerplattformsstrategi och genomförandeplan, s. 16.

⁷⁰ Handl.nr 444, Bilaga 9 till svar på begäran om uppgifter – Registerplattformsstrategi och genomförandeplan, s. 3–4.

⁷¹ Handl.nr 444, Bilaga 9 till svar på begäran om uppgifter – Registerplattformsstrategi och genomförandeplan, s. 35.



slutsatsen att det skulle saknas konkurrens eller rimliga alternativ för att utföra eller tillgodose behovet av de i ärendet aktuella it-tjänsterna. Tvärtom framgår av de båda rapporterna att det finns andra leverantörer av it-tjänster för kvalitetsregister. Karolinska har inte inkommit med utredning som visar att de andra privata aktörerna som nämns i rapporterna inte skulle kunna utföra de aktuella it-tjänsterna. Vidare anges uttryckligen i Strategirapporten att nya leverantörer kan bli aktuella.⁷² Konkurrensverket noterar även att vissa av de brister som Karolinska lyfter gällande en av de andra leverantörerna i Strategirapporten (se punkten 18) även påtalas avseende Leverantören.⁷³

72. Konkurrensverket har förståelse för att det kan innebära utmaningar att byta leverantör när leverantören som i det här fallet innehar källkoden till ett it-system. Som redogjorts för ovan fråntar det emellertid inte den upphandlande organisationen skyldigheten att vidta alla rimliga åtgärder för att undvika inlåsnings och tillämpning av undantagen för ensamrätt och tekniska skäl.
73. Konkurrensverket konstaterar att Karolinska inte har visat att det har vidtagits några faktiska åtgärder för att försöka undvika inlåsnings effekter såsom att till exempel undersöka möjligheterna att få del av källkoden eller analysera vilka kostnader och möjligheter som fanns att genomföra en annonserad upphandling av ett nytt it-system för Kvalitetsregistren.
74. På frågan vilka åtgärder Karolinska vidtagit för att undvika inlåsnings effekter i förhållande till Leverantören har Karolinska redogjort för hur de har medverkat i SKR:s utredning inför Strategirapporten.⁷⁴ Detta är inte tillräckligt.
75. Mot bakgrund av ovan konstaterar Konkurrensverket att Karolinska inte har gjort allt som rimligen kan förväntas för att undvika tillämpningen av undantaget för ensamrätt eller tekniska skäl. Karolinska har inte heller visat att det saknades rimliga alternativ till att direktupphandla tjänsterna.
76. Det faktum att det pågår ett nationellt arbete med att minska antalet it-system för kvalitetsregister fråntar inte Karolinska skyldigheten att följa upphandlingslagstiftningen.
77. Slutligen vill Konkurrensverket erinra om att rapporten *Upphandling av IT-inlåsnings effekter och möjligheter* är en uppdragsforskningsrapport där

⁷² Handl.nr 444, Bilaga 9 till svar på begäran om uppgifter– Registerplattformstrategi och genomförandeplan, s. 49–50.

⁷³ Handl.nr 444, Bilaga 9 till svar på begäran om uppgifter– Registerplattformstrategi och genomförandeplan, s. 39.

⁷⁴ Handl.nr 435, Svar på begäran om uppgifter, s. 13.



forskaren själv ansvarar för innehållet och de bedömningar som görs i rapporten.⁷⁵

Något undantag från annonseringsskyldigheten var inte tillämpligt

78. Det har heller inte framkommit några omständigheter i övrigt som skulle föranleda tillämpning av något annat undantag i LOU. Konkurrensverket bedömer att Karolinska har agerat i strid med annonseringsskyldigheten i 10 kap. 1 § LOU. Avtalet har därmed tillkommit genom en otillåten direktupphandling.

Upphandlingsskadeavgift

79. Karolinska har under utredningen anfört i huvudsak följande avseende upphandlingsskadeavgiftens storlek.
80. Om Konkurrensverket vid sin slutliga bedömning anser att de av Karolinska angivna undantagsbestämmelserna inte är tillämpliga gör Karolinska gällande att sanktionsvärdet av de icke-annonserade inköpen av it-tjänster trots detta inte är så stort att det betingar en upphandlingsskadeavgift som nästan uppgår till maxgränsen för denna.⁷⁶
81. Konkurrensverket har som försvårande omständighet vid bedömningen av upphandlingsskadeavgiftens storlek lagt Karolinska till last liknande domar, där de flesta sträcker sig långt tillbaka i tiden. Karolinska hemställer att Konkurrensverket inte ska beakta sanktioner som ligger långt tillbaka i tiden och före 2022.⁷⁷
82. Som framgår av förarbetena ska upphandlingsskadeavgiftens storlek fastställas utifrån en helhetsbedömning i det enskilda fallet, där man bör ta hänsyn till samtliga relevanta omständigheter. Karolinska ber att Konkurrensverket vid en helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter fastställer upphandlingsskadeavgiften till 200 000 kr, vilken bör utgöra en tillräcklig sanktion.⁷⁸

Beslut om upphandlingsskadeavgift

83. Konkurrensverket får besluta att en upphandlande myndighet ska betala en upphandlingsskadeavgift om den upphandlande myndigheten har slutit ett

⁷⁵ Se förordet i Konkurrensverket, *Upphandling av IT- inläsnings effekter och möjligheter*, Uppdragsforskningsrapport 2013:2.

⁷⁶ Handl.nr 431, Synpunkter på utkast till beslut, s. 3.

⁷⁷ Handl.nr 431, Synpunkter på utkast till beslut, s. 4.

⁷⁸ Handl.nr 431, Synpunkter på utkast till beslut, s. 3 f.



avtal med en leverantör utan föregående annonsering enligt bland annat 10 kap. 1 § LOU.⁷⁹

84. Ett beslut om upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. 7 § LOU ska meddelas inom två år från det att Avtalet slöts. Beslutet får dock inte meddelas innan tiden för att ansöka om överprövning av ett avtals giltighet har löpt ut. Om en eller flera leverantörer har ansökt om överprövning av avtalets giltighet får ett beslut om upphandlingsskadeavgift inte meddelas förrän samtliga beslut med anledning av överprövningen har fått laga kraft. Beslutet ska då meddelas inom sex månader från den tidpunkt då samtliga beslut med anledning av överprövningen fick laga kraft.⁸⁰
85. Avtalet ingicks den 9 december 2024. Tiden för att ansöka om överprövning av Avtalets giltighet har alltså löpt ut, utan att någon ansökan om överprövning har gjorts.
86. Det finns därmed inga hinder mot att Konkurrensverket beslutar om att Karolinska ska betala en upphandlingsskadeavgift med anledning av den otillåtna direktupphandlingen.

Upphandlingsskadeavgiftens storlek

87. Upphandlingsskadeavgiften ska uppgå till lägst 10 000 kronor och högst 20 miljoner kronor. Avgiften får dock inte överstiga tio procent av upphandlingens värde.⁸¹
88. När avgiftens storlek fastställs inom angivna beloppsintervall ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är.⁸² I ringa fall ska någon avgift inte påföras och eftergift får beviljas om det finns synnerliga skäl.⁸³
89. Av förarbetena framgår att den upphandlande myndigheten inte måste ha agerat uppsåtligt eller oaktsamt för att Konkurrensverket ska besluta om en avgift.⁸⁴ Bristande kännedom om rättsläget eller misstag om lagstiftningens innehåll ursäktar inte en överträdelse.⁸⁵ Bestämmelserna om upphandlingsskadeavgift bygger alltså på ett strikt ansvar.⁸⁶

⁷⁹ 21 kap. 7 § LOU och ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2023:815) om ändring i LOU.

⁸⁰ 21 kap. 11 § LOU; bestämmelsen gäller i fråga om upphandlingar som har påbörjats från och med den 1 januari 2024.

⁸¹ Se 21 kap. 9 § första stycket LOU. Upphandlingens värde bestäms enligt bestämmelserna i 5 kap. LOU.

⁸² Se 21 kap. 9 § andra stycket LOU.

⁸³ Se 21 kap. 8 § LOU.

⁸⁴ Se prop. 2009/10:180 s. 192 och 368 samt prop. 2023/24:3 s. 36.

⁸⁵ Se prop. 2009/10:180 s. 368.

⁸⁶ Se prop. 2023/24:3 s. 36.



90. Upphandlingsskadeavgiften syftar till att säkerställa att upphandlingsreglerna följs och att skattemedlen används på ett korrekt sätt.⁸⁷ Förarbetena anger att en avgift ska vara effektiv, proportionerlig och avskräckande.⁸⁸
91. Enligt förarbetena ska upphandlingsskadeavgiftens storlek bestämmas med hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet inom ramen för avgiftens syfte.⁸⁹ Ju allvarigare överträdelsen är, desto högre belopp bör avgiften fastställas till.⁹⁰ Det högsta avgiftsbeloppet bör reserveras för särskilt graverande fall.⁹¹
92. Med överträdelsens allvarlighet avses överträdelsens sanktionsvärde.⁹² För sanktionsvärdet gäller enligt förarbetena följande utgångspunkter.⁹³ Både försvårande och förmildrande omständigheter ska beaktas. Det bör vägas in hur klar överträdelsen kan anses vara. Ett oklart rättsläge bör till exempel påverka sanktionsvärdet så att överträdelsen anses mindre allvarlig. Sanktionsvärdet kan anses vara högre om ett avtal löper under en förhållandevis lång tid eller avser ett högt värde. Förhållanden hos den upphandlande myndigheten bör också beaktas. Upprepade otillåtna direktupphandlingar bör till exempel ses som försvårande. I vissa fall kan andra olägenheter eller negativa ekonomiska konsekvenser för den upphandlande myndigheten ses som en förmildrande omständighet.
93. Det högsta avgiftsbeloppet höjdes genom en lagändring den 1 januari 2024, från 10 miljoner kronor till 20 miljoner kronor. Syftet med höjningen var att möjliggöra att upphandlingar till högre värden kan beivras på ett mer proportionerligt sätt i förhållande till upphandlingar till lägre värden.⁹⁴
94. Av praxis framgår att överträdelsens sanktionsvärde ska fastställas utifrån en helhetsbedömning där kontraktsvärdet är en av flera avgörande faktorer.⁹⁵ Att fastställa sanktionsvärdet till ett bestämt schablonbelopp endast beräknat på en viss procentandel av kontraktsvärdet kan innebära att avgiften inte blir väl avvägd utifrån överträdelsens allvarlighet.⁹⁶

⁸⁷ Se prop. 2009/10:180 s. 196 och prop. 2023/24:3 s. 36 och 45.

⁸⁸ Se skäl 13 och artikel 2e.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/66/EG av den 11 december 2007 om ändring av rådets direktiv 89/665/EEG och 92/13/EEG vad gäller effektivare förfaranden för prövning av offentlig upphandling (ändringsdirektivet) samt prop. 2009/10:180 s. 197 och prop. 2023/24:3 s. 49.

⁸⁹ Se prop. 2009/10:180 s. 369 och prop. 2023/24:3 s. 49 f. Se även HFD 2014 ref. 69.

⁹⁰ Se prop. 2009/10:180 s. 370 och prop. 2023/24:3 s. 50.

⁹¹ Se HFD 2014 ref. 69 och prop. 2023/24:3 s. 29 och 74.

⁹² Se prop. 2009/10:180 s. 196 och 370 samt prop. 2023/24:3 s. 50.

⁹³ Se prop. 2009/10:180 s. 197 f. och 369 f.

⁹⁴ Se prop. 2023/24:3 s. 50.

⁹⁵ Se HFD 2014 ref. 69.

⁹⁶ Jfr HFD 2022 ref. 23.



95. Konkurrensverket har publicerat ett ställningstagande som redovisar Konkurrensverkets metod för att fastställa upphandlingsskadeavgiftens storlek när myndigheten väljer att fatta beslut om upphandlingsskadeavgift utifrån prioriteringar och utredningsresultat.⁹⁷
96. Konkurrensverket fastställer upphandlingsskadeavgiftens storlek i fyra steg. I det första steget bedömer Konkurrensverket vilket högsta avgiftsbelopp som gäller för överträdelsen inom lagens ram.⁹⁸ I det andra steget identifierar och värderar Konkurrensverket alla relevanta omständigheter med koppling till överträdelsen som påverkar överträdelsens sanktionsvärde, oavsett vem som har begått den.⁹⁹ I det tredje steget beaktar Konkurrensverket om överträdelsens allvar även påverkas av omständigheter hos den upphandlande organisationen.¹⁰⁰ I det sista steget bedömer Konkurrensverket om överträdelsens typiska allvar, baserad på bedömningen i de föregående stegen, motsvarar en upphandlingsskadeavgift som i det enskilda fallet är avskräckande, effektiv och proportionerlig.¹⁰¹
97. Med tillämpning av den ovan redovisade metoden gör Konkurrensverket följande bedömning i detta fall.
98. I LOU finns bestämmelser om hur värdet av en upphandling fastställs. Konkurrensverket fastställer det högsta avgiftsbeloppet för överträdelsen utifrån upphandlingens värde enligt dessa bestämmelser. Som framgår av punkten 39 ovan bedömer Konkurrensverket att värdet på upphandlingen av Avtalet uppgår till 5 120 951 kronor. Det medför att upphandlingsskadeavgiften kan uppgå till högst 512 095 kronor ($5\,120\,951 \times 0,1$).
99. Karolinska har ingått Avtalet genom en otillåten direktupphandling. Otillåtna direktupphandlingar tillhör de allvarligaste överträdelserna av upphandlingsregelverket. Sanktionsvärdet är därför som utgångspunkt högt, både i allmänhet och i det enskilda fallet.
100. Sanktionsvärdet för en överträdelse kan påverkas av försvårande och förmildrande omständigheter. Försvårande omständigheter höjer sanktionsvärdet och förmildrande omständigheter sänker sanktionsvärdet. Om det finns omständigheter med koppling till överträdelsen eller hos den

⁹⁷ Ställningstagande 2025:1, Konkurrensverkets ställningstagande om metod för fastställande av upphandlingsskadeavgiftens storlek (Ställningstagande 2025:1).

⁹⁸ Ställningstagande 2025:1, punkt 15–18.

⁹⁹ Ställningstagande 2025:1, punkt 19–27.

¹⁰⁰ Ställningstagande 2025:1, punkt 28–30.

¹⁰¹ Ställningstagande 2025:1, punkt 31–35.



upphandlande organisationen som påverkar överträdelsens allvar väger Konkurrensverket in detta i sin bedömning av sanktionsvärdet.

101. Karolinska har dömts att betala upphandlingsskadeavgift på grund av otillåtna direktupphandlingar två gånger i närtid, senast i mars 2024.¹⁰² Det är en försvårande omständighet som höjer den aktuella överträdelsens sanktionsvärde.
102. Det finns inga förmildrande omständigheter som sänker överträdelsens sanktionsvärde.
103. Upphandlingsskadeavgiften ska inte vara större än vad som är motiverat med hänsyn till alla omständigheter i det enskilda fallet. Konkurrensverket konstaterar att det inte är fråga om ett ringa fall och det har inte heller framkommit skäl att bevilja eftergift.
104. Utifrån Konkurrensverkets metod för beräkning av upphandlingsskadeavgiften och med beaktande av samtliga omständigheter anser Konkurrensverket att en effektiv, proportionerlig och avskräckande upphandlingsskadeavgift för Karolinska ska fastställas till 400 000 kronor.

Sammanfattande bedömning

105. Med beaktande av samtliga relevanta omständigheter bedömer Konkurrensverket att upphandlingsskadeavgiften ska fastställas till 400 000 kronor. En lägre avgift kan inte anses ha den avskräckande effekt som avgiften syftar till.

Betalning av avgift

106. Sanktionsavgiften tillfaller staten och ska betalas till Konkurrensverket efter det att beslutet får laga kraft.¹⁰³ Konkurrensverket har inte funnit skäl att besluta om en längre frist för betalning än vad som följer av huvudregeln i 21 kap. 13 § LOU. Avgiften ska därför betalas inom 30 dagar från det att beslutet får laga kraft.

¹⁰² Se Förvaltningsrätten i Stockholms domar den 9 november 2022 i mål nr 12790-22 och den 11 mars 2024 i mål nr 22168-23.

¹⁰³ 21 kap. 12 och 13 §§ LOU.



Detta beslut har fattats av generaldirektören. Föredragande har varit sakkunniga juristen Maria Brodin.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och beslutet saknar därför namnunderskrift.

Marie Östman

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats.

Hur man överklagar

Om ni anser att beslutet är felaktigt kan ni överklaga det genom att skicka ett skriftligt överklagande till Konkurrensverket. Ange i överklagandet vilket beslut ni överklagar och vilken ändring ni begär.

Eftersom ni är en part som företräder det allmänna ska överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades. Om överklagandet har kommit in i tid skickar Konkurrensverket det vidare till Förvaltningsrätten i Stockholm.

Konkurrensverkets kontaktuppgifter framgår av beslutets första sida.