

Kävlinge kommun
skickas per e-post

Beslut om upphandlingsskadeavgift m.m. – upphandling av VA-produkter och tillhörande tjänster

Konkurrensverket konstaterar att Kävlinge kommun har agerat i strid med 19 kap. 6 § lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna genom att någon gång mellan den 19 och 23 augusti 2024 ingå avtal avseende VA-produkter och tillhörande tjänster utan föregående annonsering, trots att förutsättningarna för detta saknats. Kävlinge kommun har därmed genomfört en otillåten direktupphandling.

Konkurrensverket beslutar att Kävlinge kommun ska betala en upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. 7 § lagen om upphandling inom försörjningssektorerna på 130 000 (etthundratrettio tusen) kronor.

Konkurrensverket riktar även kritik mot Kävlinge kommun för att inte ha dokumenterat upphandlingen av VA-produkter och tillhörande tjänster i enlighet med 19 kap. 22 § lagen om upphandling inom försörjningssektorerna.



Konkurrensverkets utredning

1. Ärendet inleddes efter att Konkurrensverket mottagit tips där det bland annat framgick att Kävlinge kommun (Kommunen) hade köpt in vatten- och avloppsprodukter (VA-produkter) och tillhörande tjänster utan föregående annonsering från en leverantör.¹ Under utredningen inkom även uppgifter om att det skulle finnas personkopplingar mellan en kommunanställd och leverantören i fråga.²
2. Mot bakgrund av ovan inledde Konkurrensverket ett tillsynsärende mot Kommunen i syfte att närmare granska aktuella omständigheter och att utreda om anskaffningen genomförts i enlighet med upphandlingslagstiftningen.

Bakgrund och omständigheter

3. Kommunen har under perioden den 20 augusti 2023 till och med den 19 augusti 2024 köpt in VA-produkter och tillhörande tjänster från ett lokalt bolag (Leverantören) för 1 786 653 kronor exklusive mervärdesskatt.³ Kommunen har inte genomfört någon annonserad upphandling eller något avrop från ramavtal avseende dessa anskaffningar.⁴
4. Det som Kommunen har köpt in från Leverantören är LPS-pumpar, automatiklådor, larmindikator, tank, apparatlådor och renovering av LPS-pumpar.⁵ Kommunen har inte köpt in liknande varor eller tjänster från någon annan leverantör under den aktuella perioden.⁶
5. Kommunen har beskrivit VA-produkterna enligt nedan. En LPS-pump transporterar avloppsvatten från VA-abonnenter till det allmänna avloppsledningsnätet. En automatiklåda är ett litet elskåp som styr (startar och stoppar) LPS-pumpen beroende på nivån i pumptanken. En larmindikator genererar ett larm hos abonnenten om LPS-pumpen blir defekt. Tanken är en behållare/tank där avloppsvattnet från abonnenten samlas upp innan LPS-pumpen pumpar avloppsvattnet vidare.

¹ Se handl.nr 4, Totalsumma leverantörer, handl.nr 14, Tips/klagomål och handl.nr 19, Tips/klagomål.

² Se handl.nr 39, Tips/Klagomål. Konkurrensverket har inhämtat utredning som ger stöd för att tipsarens uppgifter om personkopplingar stämmer. Se mer i punkt 7 och där angivna hänvisningar.

³ Se handl.nr 76, Svar på begäran om uppgifter. Se även handl.nr 78, Svar på begäran om uppgifter, där det framgår att kategorin "Batteriet" inte är en VA-produkt. Konkurrensverket har därför räknat bort summan för "Batteriet" från sammanställningen i handl.nr 76. Se även handl.nr 45, Bilaga till svar på begäran om uppgifter – faktura, där beloppet på fakturan som motsvarar det avtal som Konkurrensverket baserar beslutet om upphandlingsskadeavgift på (som räknats in i totalsumman) framgår.

⁴ Handl.nr 70, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

⁵ Handl.nr 76, Svar på begäran om uppgifter.

⁶ Handl.nr 70, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.



I apparatlådan finns drifttidsmätare för LPS-pump, larmutgång motorskydd, ström och spänningsövervakning för LPS-pumpen.⁷

6. Kommunen har anfört att Kommunen har ingått ett muntligt avtal vid tidpunkten för varje beställning. Varje faktura motsvarar ett avtal. Beställningarna har skett vid behov per telefon och har inte bekräftats skriftligen.⁸ Kommunen har vidare anfört att inget undantag från annonseringsskyldigheten varit tillämpligt.⁹
7. Av den utredning som Konkurrensverket inhämtat framgår att en person som under den i ärendet aktuella tidsperioden varit anställd inom Kommunen med insyn i kommunstyrelsens verksamhet, också är suppleant i Leverantören. Vidare framgår att en person som är folkbokförd på samma adress som den kommunanställda är ensam styrelseledamot och verklig huvudman för Leverantören.¹⁰

Avtalet

8. Kommunen har inkommit med den sista fakturan som har utfärdats avseende köp av VA-produkter och tillhörande tjänster under perioden den 20 augusti 2023 till och med den 19 augusti 2024. Det är en faktura daterad den 8 oktober 2024 från Leverantören avseende en anskaffning av en ny LPS-pump som uppgår till ett belopp om 178 421,50 kronor exklusive mervärdesskatt (Fakturan).¹¹ Enligt Kommunen har beställningen skett någon gång mellan den 19 och 23 augusti 2024.¹² Konkurrensverket utgår från att beställningen motsvarande Fakturan (Avtalet) har skett som tidigast den 19 augusti 2024.

Bedömning

Tillämplig lag

9. Lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorena (LUF) gäller för upphandling som genomförs av en upphandlande enhet för verksamhet inom områdena vatten, energi, transporter eller posttjänster. Med upphandling avses de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggtreprenader genom tilldelning av kontrakt.¹³

⁷ Handl.nr 44, Svar på begäran om uppgifter, s. 2.

⁸ Handl.nr 44, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

⁹ Handl.nr 37, Svar på begäran om uppgifter, s. 2.

¹⁰ Se handl.nr 81, Infotorg Person - Grundinformation, handl.nr 80, Infotorg -Företagsinformation och handl.nr 79, Kommunal författningssamling, s. 6 f.

¹¹ Handl.nr 45, Bilaga till svar på begäran om uppgifter - faktura.

¹² Handl.nr 55, Svar på begäran om uppgifter, s. 2.

¹³ 1 kap. 2 § LUF.



10. Med upphandlande enhet avses bland annat en statlig eller kommunal myndighet. Med myndighet jämföras en beslutande församling i en kommun eller en region.¹⁴
11. Verksamhet som avser dricksvatten omfattas av LUF, om verksamheten består av tillhandahållande eller drift av fasta publika nät i samband med produktion, transport eller distribution av dricksvatten, eller leverans av dricksvatten till publika nät.¹⁵
12. LUF är även tillämplig för upphandling som har anknytning till bortskaffandet eller rening av avloppsvatten och som genomförs av en upphandlande enhet som bedriver verksamhet inom en av försörjningssektorerna (i detta fall verksamhet som avser dricksvatten).¹⁶
13. Enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster har Sveriges kommuner huvudansvaret för den allmänna dricksvattenförsörjningen.¹⁷
14. Av information från Kommunens webbplats framgår att VA-verksamheten i Kommunen bland annat omfattar distribution av dricksvatten och transport och rening av avloppsvatten.¹⁸
15. Kommunen har anfört att LPS-pumpar (som Avtalet avser) används i Kommunens vatten- och avloppsverksamhet för bortskaffande eller rening av avloppsvatten.¹⁹
16. Kommunen har anfört att den är upphandlande myndighet för Avtalet.²⁰ Konkurrensverket finner inte skäl att ifrågasätta detta, särskilt med beaktande av att Kommunen står som mottagare på Fakturan som Avtalet grundar sig på. Konkurrensverket bedömer att Kommunen är upphandlande myndighet och därmed upphandlande enhet enligt LUF för Avtalet.²¹
17. Ett kontrakt är ett avtal med ekonomiska villkor som ingås mellan en eller flera upphandlande enheter och en eller flera leverantörer och som avser till exempel tillhandahållande av varor.²²

¹⁴ 1 kap. 22–23 §§ LUF.

¹⁵ 2 kap. 1 § LUF.

¹⁶ 2 kap. 4 § LUF.

¹⁷ Se 6 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster. Se även 2 § i samma lag.

¹⁸ Handl.nr 72, Om Kävlinge VA – Kävlinge kommun, s. 1.

¹⁹ Handl.nr 55, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

²⁰ Handl.nr 44, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

²¹ 1 kap. 22 § LUF.

²² 1 kap. 14 § LUF. Av definitionen framgår även att det med ett kontrakt avses ett skriftligt avtal. Vad gäller detta kan emellertid konstateras att även muntliga avtal är upphandlingspliktiga, se bland annat prop. 2015/16:195 s. 318 f och 321 f.



18. Avtalet avser köp av varor och utgör därmed ett varukontrakt enligt LUF. Genom Avtalet uppstod rättsligt bindande skyldigheter av ömsesidigt bindande karaktär. Leverantören ska leverera en LPS-pump till Kommunen och Kommunen ska utge ersättning för prestationen.
19. Konkurrensverket bedömer sammanfattningsvis att Avtalet omfattas av LUF:s tillämpningsområde.

Upphandlingens värde

20. Värdet av en upphandling är det totala belopp som, enligt den upphandlande enhetens uppskattning, ska betalas enligt de 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 enheten planerar att betala till anbudssökande eller anbudsgivare räknas in i värdet. Värdet ska bestämmas exklusive mervärdesskatt.²³
21. 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 enheten påbörjar upphandlingsförfarandet.²⁴
22. Av 5 kap. 10 § LUF följer att värdet av en upphandling av varu- eller tjänstekontrakt som regelbundet återkommer ska uppskattas med ledning av det verkliga totala värdet av en följd liknande kontrakt som upphandlats under den föregående tolv månaders perioden eller under det föregående räkenskapsåret, om möjligt justerat med hänsyn till förutsebara ändringar i kvantitet eller värde under den tolv månaders period som följer efter det första kontraktet, alternativt det uppskattade totala värdet av en följd av kontrakt som kommer att upphandlas under den tolv månaders period som följer på den första leveransen. Det är det samlade värdet av såväl annonserade som icke annonserade upphandlingar som ska beaktas vid denna beräkning.²⁵
23. 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.²⁶

²³ 5 kap. 2 § LUF.

²⁴ 5 kap. 4 § LUF.

²⁵ Prop. 2015/16:195 s. 483.

²⁶ Jfr skäl 29 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG. Jfr även HFD 2017 ref. 74 avseende det tidigare begreppet samma slag som nu ersatts med liknande kontrakt.



24. Kommunen har, under tolv månaders perioden som föregått Avtalet återkommande och regelbundet beställt VA-produkter och tillhörande tjänster från Leverantören.²⁷ Konkurrensverket gör därför bedömningen att värdet i det aktuella fallet kan uppskattas med ledning av det verkliga totala värdet av en följd av liknande kontrakt som upphandlats under den föregående tolv månaders perioden i enlighet med 5 kap. 10 § LUF.
25. Under utredningen har det inte framkommit några uppgifter om tidigare extern kontakt eller avtalsförhandlingar innan Avtalet den 19 augusti 2024. Konkurrensverket utgår därför från tidpunkten för Avtalet vid beräkningen av värdet enligt 5 kap. 10 § LUF.²⁸ Den relevanta tidsperioden för Konkurrensverkets bedömning är alltså anskaffningarna av VA-produkter under perioden den 20 augusti 2023 till och med den 19 augusti 2024.
26. Avtalet avser en (1) LPS-pump. Förutom andra LPS-pumpar har Kommunen, som redogjorts för ovan, beställt automatiklådor, larmindikatorer, tankar, apparatlådor samt renovering av LPS-pumpar från Leverantören under den aktuella tidsperioden.²⁹
27. I punkt 5 ovan beskrivs de nämnda varorna. Där framgår att dessa hör samman med LPS-pumpar och att de behövs för att en LPS-pump ska kunna användas på avsett vis och fylla sin funktion. En ekonomisk aktör som säljer LPS-pumpar bör därför enligt Konkurrensverkets mening i typfallet även kunna tillhandahålla de övriga VA-produkterna som beställts under den aktuella perioden. Vidare bör en ekonomisk aktör som säljer LPS-pumpar enligt Konkurrensverkets uppfattning även typiskt sett kunna erbjuda viss reparation och renovering av pumparna. Konkurrensverkets uppfattning stöds även av att samtliga VA-produkter och renoveringar i det aktuella fallet faktiskt också har tillhandahållits av en och samma leverantör. Kommunen har inte heller införskaffat liknande varor eller tjänster från någon annan leverantör. Både varuköpen och de tillhörande tjänsterna har således syftat till att täcka Kommunens behov av VA-produkter.
28. Mot bakgrund av vad som redogjorts för i punkten ovan bedömer Konkurrensverket att de övriga varorna och även renoveringarna av LPS-pumparna utgör liknande kontrakt i förhållande till Avtalet.
29. Kommunen har under perioden den 20 augusti 2023 till och med den 19 augusti 2024 köpt in VA-produkter och tillhörande tjänster för 1 786 653 kronor exklusive mervärdesskatt. Avtalets värde på 178 421,50 kronor är inräknat i den summan. Kommunen har även gett in en

²⁷ Handl.nr 76, Svar på begäran om uppgifter.

²⁸ Se prop. 2013/14:133 s. 30. Jfr även HFD 2013 ref. 31.

²⁹ Handl.nr 76, Svar på begäran om uppgifter.



fakturasammanställning avseende de aktuella inköpen.³⁰ Konkurrensverket bedömer att samtliga dessa anskaffningar utgör liknande kontrakt som ska beaktas vid beräkningen av upphandlingens värde.³¹

30. Konkurrensverket noterar att Kommunen köpt VA-produkter och tillhörande tjänster till ett lägre belopp under den tolv månadersperiod som följde på Avtalet än under den i ärendet aktuella tidsperioden.³² Det har emellertid inte framkommit att Kommunen vid ingåendet av Avtalet förutsett eller planerat för detta. Mot denna bakgrund bedömer Konkurrensverket att det inte föreligger sådana förutsebara ändringar i kvantitet eller värde som enligt 5 kap. 10 § 1 LUF ska påverka värdet.
31. Konkurrensverket bedömer därmed att upphandlingens värde uppgår till 1 786 653 kronor.³³

Upphandlingen skulle ha dokumenterats

32. I 19 kap. 22 § LUF framgår att genomförandet av upphandlingar ska dokumenteras. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera enhetens beslut under upphandlingens samtliga skeden.
33. Brister i dokumentationsplikten försvårar avsevärt möjligheten för en upphandlande enhet att göra uppföljningar av inköp och att avgöra om inköp överstiger direktupphandlingsgränsen eller inte. En tillräcklig dokumentation är även en förutsättning för en effektiv tillsyn och säkerställer att beslutsfattare, forskare och medborgare får del av rättvisande information.³⁴
34. Brister i eller avsaknad av dokumentation om upphandlingar medför vidare en ökad risk för oegentligheter och otillbärlig påverkan. Spårbarhet och öppenhet i beslutsfattandet i upphandlingsförfaranden är därför av avgörande betydelse för att kunna säkerställa att sunda förfaranden används, vilket även inbegriper effektiv bekämpning av korruption och bedrägeri.³⁵ Korruption är skadlig för samhällsekonomin och minskar medborgarnas förtroende för offentlig förvaltning och näringslivet. Den snedvrider

³⁰ Handl.nr 76, Svar på begäran om uppgifter (observera att Fakturan avseende Avtalet inte är med i fakturasammanställningen).

³¹ Kommunen har uppgett att vissa inköp från Leverantören är fordonsrelaterade produkter och inte VA-produkter. Dessa inköp har exkluderats från upphandlingens värde.

³² Handl.nr 70, Svar på begäran om uppgifter, s. 2.

³³ Avrundat från 1 786 652,50 kronor.

³⁴ Se prop. 2023/2024:3 s. 42.

³⁵ Se prop. 2023/2024:3 s. 41 f.



konkurrensen och gör det svårare för seriösa aktörer att bedriva sin verksamhet.³⁶

35. I mellan 5 och 10 procent av de ärenden som Konkurrensverket prioriterar till upphandlingstillsynen finns uppgifter om misstänkt korruption.³⁷ Misstanke om vänskapskorruption eller förtroendeskadliga närståendetransaktioner är den absolut vanligaste indikationen på korruption i tipsen som kommer in till Konkurrensverket och är ett område som upphandlande organisationer och företag bör vara särskilt uppmärksamma på och aktivt arbeta för att motverka.³⁸ Denna typ av korruption kan anta en rad olika former. Det kan till exempel handla om att anställda vid en offentlig organisation anlitar eller köper varor och tjänster av företag som ägs av närstående eller vänner.³⁹
36. Konkurrensverket konstaterar att Kommunen endast har kunnat redovisa högst begränsad dokumentation gällande Kommunens inköp av VA-produkter och tillhörande tjänster. Bristen på dokumentation har gjort det svårt att fastställa det närmare innehållet i Kommunens avtalsförhållande med Leverantören och därmed försvårat tillsynen.
37. Mot bakgrund av det som redogjorts för i punkt 34–35 anser Konkurrensverket vidare att det, i de fall där det finns eventuella personkopplingar mellan den upphandlande organisationen och en leverantör, är av ännu större vikt att upphandlingar dokumenteras i tillräcklig utsträckning.
38. Konkurrensverket konstaterar att Kommunen förtjänar kritik för sin underlåtenhet att dokumentera upphandlingen av VA-produkter och tillhörande tjänster.

Upphandlingen skulle ha annonserats

Tröskelvärdet och direktupphandlingsgränsen

39. Upphandlingar som omfattas av LUF:s tillämpningsområde ska som huvudregel annonseras, så att alla potentiella leverantörer får samma förutsättningar att lämna anbud i upphandlingar.⁴⁰
40. Om värdet av en upphandling överstiger tillämpligt tröskelvärde ska upphandlingen, som huvudregel, annonseras enligt de direktivstyrda bestämmelserna i LUF. Om värdet understiger tillämpligt tröskelvärde men

³⁶ Konkurrensverket, *Indikationer på misstänkt korruption*, Analys i korthet 2024:2, s. 4.

³⁷ Konkurrensverket, *Indikationer på misstänkt korruption*, Analys i korthet 2024:2, s. 4.

³⁸ Konkurrensverket, *Indikationer på misstänkt korruption*, Analys i korthet 2024:2, s. 19.

³⁹ Konkurrensverket, *Indikationer på misstänkt korruption*, Analys i korthet 2024:2, s. 14.

⁴⁰ Jfr 19 kap. 6 § LUF.



överstiger direktupphandlingsgränsen ska upphandlingen annonseras enligt de icke-direktivstyrda bestämmelserna i LUF.⁴¹

41. Om upphandlingens värde understiger direktupphandlingsgränsen föreligger förutsättning att genomföra en direktupphandling.⁴²
42. Tillämpligt tröskelvärde för upphandlingen är tröskelvärdet för varu- och tjänstekontrakt inom försörjningssektorerna, vilket 2024 uppgick till 4 789 982 kronor.⁴³ Direktupphandlingsgränsen uppgick vid genomförandet av upphandlingen till 1 200 000 kronor.⁴⁴
43. Konkurrensverket har, som framgår av punkten 31 ovan, bedömt att värdet av upphandlingen uppgår till 1 786 653 kronor. Upphandlingens värde överstiger direktupphandlingsgränsen. Det har således inte funnits möjlighet att avstå från annonsering med hänsyn till upphandlingens värde.

Undantag från annonseringsskyldigheten

44. Huvudregeln är att avtal ska annonseras.⁴⁵ Som framgår ovan bedömer Konkurrensverket att värdet av upphandlingen överstiger direktupphandlingsgränsen. För att det i denna situation ska ha varit tillåtet att ingå Avtalet utan att först genomföra en annonserad upphandling krävs att något av undantagen från skyldigheten att annonsera upphandlingar i 19 a kap. LUF har varit tillämpligt. Undantagen ska tolkas restriktivt.⁴⁶
45. Kommunen har inte gjort gällande att någon undantagsbestämmelse i LUF var tillämplig vid ingåendet av Avtalet.
46. Det har inte heller framkommit några omständigheter som föranleder tillämpning av något undantag i LUF. Konkurrensverket bedömer att Kommunen har agerat i strid med annonseringsplikten i 19 kap. 6 § LUF. Avtalet har därmed tillkommit genom en otillåten direktupphandling.

Upphandlingsskadeavgift

47. Kommunen har under utredningen inte anfört något i fråga om upphandlingsskadeavgiftens storlek.
48. Konkurrensverket gör följande bedömning.

⁴¹ 1 kap. 4 § LUF.

⁴² 19 kap. 1 § och 19 a kap. 2 § LUF.

⁴³ Tillkännagivande (2024:30) om tröskelvärden vid offentlig upphandling.

⁴⁴ 19 a kap. 2 § LUF.

⁴⁵ Jfr 19 kap. 6 § LUF.

⁴⁶ Jfr HFD 2019 ref. 65 och HFD 2017 ref. 66.



Beslut om upphandlingsskadeavgift

49. Konkurrensverket får besluta att en upphandlande enhet ska betala en upphandlingsskadeavgift om den upphandlande enheten har slutit ett avtal med en leverantör utan föregående annonsering enligt bland annat 19 kap. 6 § LUF.⁴⁷
50. Ett beslut om upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. 7 § LUF 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.⁴⁸
51. Avtalet ingicks mellan den 19 och 23 augusti 2024. Tiden för att ansöka om överprövning av Avtalets giltighet har således löpt ut, utan att någon ansökan om överprövning har gjorts.
52. Det finns därmed inga hinder mot att Konkurrensverket beslutar om att Kommunen ska betala en upphandlingsskadeavgift med anledning av den otillåtna direktupphandlingen.

Upphandlingsskadeavgiftens storlek

53. Upphandlingsskadeavgiften ska uppgå till lägst 10 000 kronor och högst 20 miljoner kronor. Avgiften får dock inte överstiga tio procent av upphandlingens värde.⁴⁹
54. När avgiftens storlek fastställs inom angivna beloppsintervall ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är.⁵⁰ I ringa fall ska någon avgift inte påföras och eftergift får beviljas om det finns synnerliga skäl.⁵¹
55. Av förarbetena framgår att den upphandlande enheten inte måste ha agerat uppsåtligt eller oaktsamt för att Konkurrensverket ska besluta om en avgift.⁵² Bristande kännedom om rättsläget eller misstag om lagstiftningens innehåll

⁴⁷ 21 kap. 7 § LUF.

⁴⁸ 21 kap. 11 § LUF.

⁴⁹ Se 21 kap. 9 § första stycket LUF. Upphandlingens värde bestäms enligt bestämmelserna i 5 kap. LUF.

⁵⁰ Se 21 kap. 9 § andra stycket LUF.

⁵¹ Se 21 kap. 8 § LUF.

⁵² Se prop. 2009/10:180 s. 192 och 368 samt prop. 2023/24:3 s. 36.



ursäktar inte en överträdelse.⁵³ Bestämmelserna om upphandlingsskadeavgift bygger alltså på ett strikt ansvar.⁵⁴

56. Upphandlingsskadeavgiften syftar till att säkerställa att upphandlingsreglerna följs och att skattemedlen används på ett korrekt sätt.⁵⁵ Förarbetena anger att en avgift ska vara effektiv, proportionerlig och avskräckande.⁵⁶
57. Enligt förarbetena ska upphandlingsskadeavgiftens storlek bestämmas med hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet inom ramen för avgiftens syfte.⁵⁷ Ju allvarigare överträdelsen är, desto högre belopp bör avgiften fastställas till.⁵⁸ Det högsta avgiftsbeloppet bör reserveras för särskilt graverande fall.⁵⁹
58. Med överträdelsens allvarighet avses överträdelsens sanktionsvärde.⁶⁰ För sanktionsvärdet gäller enligt förarbetena följande utgångspunkter.⁶¹ 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 allvarig. Sanktionsvärdet kan anses vara högre om ett avtal löper under en förhållandevis lång tid eller avser ett högt värde. Förhållanden hos den upphandlande enheten 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 enheten ses som en förmildrande omständighet.
59. 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.⁶²
60. Av praxis framgår att överträdelsens sanktionsvärde ska fastställas utifrån en helhetsbedömning där kontraktsvärdet är en av flera avgörande faktorer.⁶³ Att fastställa sanktionsvärdet till ett bestämt schablonbelopp endast beräknat

⁵³ Se prop. 2009/10:180 s. 368.

⁵⁴ Se prop. 2023/24:3 s. 36.

⁵⁵ Se prop. 2009/10:180 s. 196 och prop. 2023/24:3 s. 36 och 45.

⁵⁶ 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) se även prop. 2009/10:180 s. 197 och prop. 2023/24:3 s. 49.

⁵⁷ Se prop. 2009/10:180 s. 369 och prop. 2023/24:3 s. 49 f. Jfr även HFD 2014 ref. 69.

⁵⁸ Se prop. 2009/10:180 s. 370 och prop. 2023/24:3 s. 50.

⁵⁹ Jfr HFD 2014 ref. 69 och se prop. 2023/24:3 s. 29 och 74.

⁶⁰ Se prop. 2009/10:180 s. 196 och 370 samt prop. 2023/24:3 s. 50

⁶¹ Se prop. 2009/10:180 s. 197 f. och 369 f.

⁶² Se prop. 2023/24:3 s. 50.

⁶³ Jfr HFD 2014 ref. 69.



på en viss procentandel av kontraktsvärdet kan innebära att avgiften inte blir väl avvägd utifrån överträdelsens allvarlighet.⁶⁴

61. 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.⁶⁵
62. Konkurrensverket fastställer upphandlingsskadeavgiftens storlek i fyra steg. I det första steget bedömer Konkurrensverket vilket högsta avgiftsbelopp som gäller för överträdelsen inom lagens ram.⁶⁶ 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.⁶⁷ I det tredje steget beaktar Konkurrensverket om överträdelsens allvar även påverkas av omständigheter hos den upphandlande organisationen.⁶⁸ 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.⁶⁹
63. Med tillämpning av den ovan redovisade metoden gör Konkurrensverket följande bedömning i detta fall.
64. I LUF 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 31 ovan bedömer Konkurrensverket att värdet på upphandlingen av Avtalet uppgår till 1 786 653 kronor exklusive mervärdesskatt. Det medför att upphandlingsskadeavgiften kan uppgå till högst 178 665 kronor ($1\,786\,653 \times 0,1$).
65. Kommunen 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.
66. Sanktionsvärdet för en överträdelse kan påverkas av försvårande och förmildrande omständigheter. Försvårande omständigheter höjer

⁶⁴ Jfr HFD 2022 ref. 23.

⁶⁵ Ställningstagande 2025:1, Konkurrensverkets ställningstagande om metod för fastställande av upphandlingsskadeavgiftens storlek (Ställningstagande 2025:1).

⁶⁶ Ställningstagande 2025:1, punkt 15–18.

⁶⁷ Ställningstagande 2025:1, punkt 19–27.

⁶⁸ Ställningstagande 2025:1, punkt 28–30.

⁶⁹ Ställningstagande 2025:1, punkt 31–35.



sanktionsvärdet och förmildrande omständigheter sänker sanktionsvärdet. Om det finns omständigheter med koppling till överträdelsen eller hos den upphandlande organisationen som påverkar överträdelsens allvar väger Konkurrensverket in detta i sin bedömning av sanktionsvärdet.

67. Kommunen har under utredningen inte anfört något i fråga om upphandlingsskadeavgiftens storlek. Såvitt har framkommit under utredningen föreligger inte några försvårande eller förmildrande omständigheter som påverkar sanktionsvärdet. De brister i Kommunens dokumentation som redogjorts för i punkt 32–38 ovan har inte beaktats i denna del.
68. 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.
69. Utifrån Konkurrensverkets metod för beräkning av upphandlingsskadeavgiften och med beaktande av samtliga omständigheter anser Konkurrensverket att en effektiv, proportionerlig och avskräckande upphandlingsskadeavgift för Kommunen ska fastställas till 130 000 kronor.

Sammanfattande bedömning

70. Med beaktande av samtliga relevanta omständigheter bedömer Konkurrensverket att upphandlingsskadeavgiften ska fastställas till 130 000 kronor. En lägre avgift kan inte anses ha den avskräckande effekt som avgiften syftar till.

Betalning av avgift

71. Sanktionsavgiften tillfaller staten och ska betalas till Konkurrensverket efter det att beslutet får laga kraft.⁷⁰ Konkurrensverket har inte funnit skäl att besluta om en längre frist för betalning än vad som följer av huvudregeln i 21 kap. 13 § LUF. Avgiften ska därför betalas inom 30 dagar från det att beslutet får laga kraft.

⁷⁰ 21 kap. 12 § LUF.



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 Malmö.

Konkurrensverkets kontaktuppgifter framgår av beslutets första sida.