

Region Jämtland Härjedalen
skickas per e-post

Beslut om upphandlingsskadeavgift – upphandling av konsulttjänster

Konkurrensverket konstaterar att Region Jämtland Härjedalen har agerat i strid med 19 kap. 6 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling genom att i november 2024 ingå avtal avseende konsulttjänster utan föregående annonsering, trots att förutsättningarna för detta saknats. Region Jämtland Härjedalen har därmed genomfört en otillåten direktupphandling.

Konkurrensverket beslutar att Region Jämtland Härjedalen ska betala en upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. 7 § lagen om offentlig upphandling på 85 000 (åttiofemtusen) kronor.



Konkurrensverkets utredning

1. Ärendet inleddes efter att Konkurrensverket under 2025 tagit del av uppgifter om att Region Jämtland Härjedalen (Regionen) hade ingått avtal med Sogeti Sverige AB (Leverantören) gällande konsulttjänster för att ställa om till en flexibel arbetsplats.¹ Med anledning av uppgifterna startade Konkurrensverket ett tillsynsärende mot Regionen 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. Regionen utvärderade hur Regionen nyttjade sina lokaler, och efter att ha genomfört en förstudie kom Regionen fram till slutsatsen att införande av konceptet "Flexibel arbetsplats" var passande.²
4. För att ställa om till en så kallad flexibel arbetsplats genomförde Regionen den 16 april 2024 ett avrop från Adda inköpscentrals ramavtal IT-konsulter 2021.³ Avropet resulterade i ett avtal med Leverantören med ett uppskattat värde på 236 160 kronor⁴ och undertecknades av parterna den 30 april 2024.⁵
5. Det maximala antalet timmar som var möjligt att avropa enligt ramavtalet var 320 timmar. Regionen insåg efter avropet att den var i behov av att anskaffa ytterligare timmar från Leverantören för att slutföra konceptet flexibel arbetsplats. Regionen ingick den 14 juni 2024 ett nytt avtal med Leverantören för att tillgodose sitt ökade behov av konsulttimmar (Avtalet). Avtalet ingicks utan föregående annonsering.⁶
6. Avtalet avser projektledning, förändringsledning och chefscoachning i uppdraget att leda införande av Regionens koncept för flexibel arbetsplats.⁷
7. Projektledningen har bland annat omfattat initiering, behovsinventering, kartläggning av verksamhetsbehov, relevanta inköp för omställningen, flyttprojekt och rapportering till styrgruppen. Konsulternas uppgift har till

¹ Handl.nr 1, Medieartikel.

² Handl.nr 41, Bilaga till svar på begäran om uppgifter [Bilaga 1 Förstudie, #40].

³ Handl.nr 7, Svar på begäran om uppgift, och 14, Svar på begäran om uppgift.

⁴ Samtliga angivelser i kronor i beslutet avser summa exklusive mervärdesskatt.

⁵ Handl.nr 20, Svar på begäran om uppgift.

⁶ Handl.nr 7, Svar på begäran om uppgift.

⁷ Handl.nr 16, Bilaga till svar på begäran om uppgifter avtal RS-417-2024.



stor del varit verksamhetsutveckling med hjälp av digitalisering. Det har även genomförts kompetenshöjande aktiviteter för samtliga medarbetare med hjälp av digitala verktyg.⁸

8. Omfattningen av Avtalet var 50 procent av en heltidstjänst mellan den 1 juli och den 31 december 2024. Regionen beräknade att detta omfattade ca 480 timmar med ett timpris om 738 kronor.⁹ I september 2024 överenskom parterna om ett nytt timpris varför ersättningen ändrades till 950 kronor från den 28 augusti 2024. Avtalet innehåller inte några klausuler avseende justering av pris eller omfattning.
 9. Regionen uppskattade värdet på upphandlingen till 354 240 kronor vid Avtalets ingående. I och med att parterna ändrade timpriset ändrades upphandlingens värde från 354 240 kronor till 422 480 kronor.¹⁰ Utöver prisändringen så har även konsulterna jobbat mer än vad som initialt var avtalat.¹¹ Det faktiska utfallet av värdet på upphandlingen efter dessa ändringar blev 1 068 750 kronor.¹²
 10. När Regionen insåg att upphandlingens faktiska värde överskred direktupphandlingsgränsen inledde Regionen en anskaffning genom Regionens egna dynamiska inköpssystem.¹³ Anskaffningen resulterade i ett ytterligare avtal med Leverantören avseende projektledning, förändringsledning och chefscoachning i uppdraget att leda införande av Regionens koncept för flexibel arbetsplats.¹⁴
 11. Detta beslut avser ändringarna av Avtalet.
- Vad Regionen har anfört
12. Regionen har sammanfattningsvis anfört följande under utredningen.
 13. Regionen bedömde vid Avtalets ingående att värdet på upphandlingen var 354 240 kronor och att det således föll under direktupphandlingsgränsen.¹⁵
 14. En delvis förklaring till skillnaden från uppskattat värde och faktiskt utfall är att en prisjustering skedde i augusti 2024. Prisjusteringen är inte den enda anledningen till att det faktiska utfallet av värdet på upphandlingen skiljer sig från det uppskattade värdet. Det visade sig sedan att projektet blev mer

⁸ Handl.nr 20, Svar på begäran om uppgift.

⁹ Handl.nr. 14, Svar på begäran om uppgift.

¹⁰ Handl.nr. 20, Svar på begäran om uppgift.

¹¹ Handl.nr 20, Svar på begäran om uppgift och handl.nr 40, Svar på begäran om uppgifter.

¹² Handl.nr 24–30, Bilagor till begäran om uppgift, Fakturor.

¹³ Handl.nr 7, Svar på begäran om uppgift och 14, Svar på begäran om uppgift.

¹⁴ Handl.nr 40, Svar på begäran om uppgifter.

¹⁵ Handl.nr 14, Svar på begäran om uppgift.



komplext än man först trott. Bland annat behövde konsulterna jobba mer med förändringsledning gentemot verksamheterna än beräknat.¹⁶

15. När Regionen insåg att värdet på upphandlingen hade överskridit direktupphandlingsgränsen inledde Regionen en annonserad upphandling i Regionens egna dynamiska inköpsystem.¹⁷

Bedömning

Tillämplig lag och upphandlingens karaktär

16. Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (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.¹⁸
17. Med upphandlande myndighet avses en statlig eller kommunal myndighet. Med myndighet jämställs offentligt styrt organ.¹⁹
18. 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.²⁰
19. Avtalet mellan Regionen och Leverantören är ett skriftligt avtal som ingicks den 14 juni 2024.²¹
20. Avtalet omfattar projektledning, förändringsledning och chefscoachning i uppdraget att leda införande av Regionens koncept för flexibel arbetsplats.
21. Det är Konkurrensverkets bedömning att upphandlingsföremålet enligt Avtalet är projektledning med inslag av organisationsrådgivning, it-tjänster och stöd.
22. Genom Avtalet uppstår rättsligt bindande skyldigheter av ömsesidigt bindande karaktär bestående i bland annat att Leverantören ska tillhandahålla konsulttjänster för att genomföra omställningen till arbetskonceptet flexibel arbetsplats. Regionen är i sin tur skyldig att utge ersättning för prestationen.

¹⁶ Handl.nr 40, Svar på begäran om uppgifter.

¹⁷ Handl.nr 14, Svar på begäran om uppgift.

¹⁸ 1 kap. 2 § LOU.

¹⁹ 1 kap. 22 § LOU.

²⁰ 1 kap. 15 § LOU.

²¹ Handl.nr 16, Bilaga till svar på begäran om uppgifter avtal RS-417-2024.



23. Regionen har under utredningen uppgett att upphandlande myndighet för Avtalet är Regionen.²² Konkurrensverket finner inte anledning att ifrågasätta detta. Detta stöds även av att Regionen står som avtalspart i Avtalet och är mottagare av de fakturor som Leverantören har skickat.²³
24. Konkurrensverket bedömer sammanfattningsvis att Avtalet och dess ändringar omfattas av LOU:s tillämpningsområde.

Väsentlig ändring

25. För upphandlingar över tröskelvärdet gäller de direktivstyrda reglerna i 17 kap. LOU, som reglerar ändringar av kontrakt och ramavtal. För upphandlingar under tröskelvärdet gäller i stället 19 kap. LOU, som saknar hänvisning till 17 kap. LOU.²⁴ Att uttryckliga ändringsbestämmelser saknas kan i viss mån möjliggöra att prövningen av en ändrings tillåtlighet kan göras något friare utanför det direktivstyrda området.²⁵ De grundläggande principerna för offentlig upphandling är dock alltså utgångspunkten vid bedömningen av ändringen.²⁶
26. Principen om likabehandling och den skyldighet att lämna insyn som följer, utgör hinder för den upphandlande myndigheten och leverantören att efter tilldelningen av ett avtal ändra bestämmelserna i avtalet så att det uppvisar betydande skillnader i förhållande till bestämmelserna i det ursprungliga kontraktet. I princip ska en väsentlig ändring av ett avtal leda till ett nytt upphandlingsförfarande för det kontrakt som således ändrats.²⁷
27. Regionen har ursprungligen upphandlat Avtalet till att omfatta 50 procent av en heltidstjänst mellan perioden den 1 juli och den 31 december 2024 med ett timpris om 738 kronor.
28. Av utredningen framgår att Avtalet under dess löptid har utökats till ett värde om i vart fall 1 068 750 kronor. Detta motsvarar det belopp som Leverantören har fakturerat Regionen med Avtalet som grund. Det skedde i november 2024, men det har inte gått att fastställa exakt när ändringen skedde.²⁸
29. Ändringen av timpriset är inte den enda faktorn som har lett till att det faktiska utfallet av värdet av upphandlingen har ökat. Regionen har anfört

²² Handl.nr 40, Bilaga till svar på begäran om uppgifter.

²³ Handl.nr. 24–27, Bilaga till begäran om uppgifter, Fakturor.

²⁴ Jfr 19 kap. 1 § fjärde stycket LOU.

²⁵ Jfr prop. 2015/16:195 s. 859.

²⁶ Jfr prop. 2015/16:195 s. 858 f. Se även 19 kap. 2 § LOU och HFD 2016 ref. 85.

²⁷ Se bland annat EU-domstolens dom av den 21 mars 2019, Kommissionen mot Italien, C-526/17, EU:C:2019:756 p. 58–59 och där angivna rättsfall, HFD 2016 ref. 85 och prop. 2015/16:195 s. 842 ff. och 1127 ff.

²⁸ Jfr Handl.nr. 24–27, Bilaga till begäran om uppgifter, Fakturor.



att uppdraget också har växt i omfattning och att Leverantören har arbetat fler timmar än vad som initialt avtalades. Avtalet saknar klausuler som möjliggör en justering av pris och omfattning.

30. Den totala utökningen av Avtalet uppgår till 714 510 kronor (1 068 750 – 354 240) och har skett både genom prisökning och ett större antal timmar. Ändringen motsvarar en värdeökning om 200 procent. Ändringen av Avtalet utgör en sådan väsentlig ändring som, i enlighet med punkten 26 ovan, utgör ett nytt upphandlingsförfarande och ett nytt ingående av avtal.

Upphandlingens värde

31. Värdet av en upphandling är det totala belopp som, enligt den upphandlande myndighetens 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 myndigheten planerar att betala till anbudssökande eller anbudsgivare räknas in i värdet. Värdet ska bestämmas exklusive mervärdesskatt.²⁹
32. 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.³⁰
33. Enligt Konkurrensverket kan det förväntas av en upphandlande organisation att bedömningen av en upphandlings värde och vilket förfarande som ska användas görs på ett omsorgsfullt sätt för att säkerställa att värdet inte underskattas.³¹
34. Som framgår ovan bedömer Konkurrensverket att Avtalet omfattas av LOU:s tillämpningsområde. Varken ingåendet av Avtalet eller ändringarna av Avtalet har föregåtts av någon annonserad upphandling.
35. Regionen uppskattade upphandlingens värde till 354 240 kronor. Efter Avtalets ingående ändrades timpriset och det nya uppskattade värdet för upphandlingen var 422 480 kronor. Det faktiska utfallet av värdet på upphandlingen efter dessa ändringar blev 1 068 750 kronor.

²⁹ 5 kap. 3 § LOU.

³⁰ 5 kap. 5 § LOU.

³¹ Se Konkurrensverkets beslut den 12 december 2014 i dnr 690/2013 och Konkurrensverkets beslut den 11 juni 2024 i dnr 419/2023, p. 43–50. Se även Konkurrensverkets beslut den 20 april 2023 i Konkurrensverkets ärende med dnr 432/2022.



36. Konkurrensverket konstaterar att uppdraget enligt Avtalet ökade betydligt i omfattning. Trots denna betydande värdeökning var det inte tillräckligt för att Regionen skulle kunna slutföra omställningen till flexibel arbetsplats. Utöver den angivna ökningen har det även varit nödvändigt för Regionen att upphandla ytterligare ett avtal med ett uppskattat värde om 1 000 000 kronor för att uppnå målet med den initiala anskaffningen.
37. Under ärendet har det inte heller i övrigt framkommit något som styrker att Regionens uppskattning av Avtalets värde utgjort en omsorgsfull bedömning. Mot denna bakgrund bedömer Konkurrensverket att Regionens beräkning av Avtalets uppskattade värde på 354 240 kronor inte utgör en sådan omsorgsfull bedömning av avtalsvärdet som kan läggas till grund för beräkning av upphandlingens värde.
38. I brist på tillförlitlig värdeuppskattning inför att Avtalet ingicks bör i detta fall i stället det faktiska utfallet av värdet av Avtalet ligga till grund för värdeberäkningen.
39. I upphandlingar över tröskelvärdet ska värdet på en ändring beräknas i enlighet med 5 kap. LOU.³² Samma bestämmelser ska användas vid beräkningen av värdet för en upphandling under tröskelvärdet.³³ En upphandling får inte utformas i syfte att undanta den från lagens tillämpningsområde och får inte heller delas upp i avsikt att kringgå bestämmelserna i 19 kap.³⁴ Vid beräkningen av värdet av en ändring ska samtliga betalningar som leverantören får med anledning av kontraktet räknas med liksom options- och förlängningsklausuler.
40. Genom ändringen av Avtalets timpris och dess omfattning till att omfatta fler timmar än de avtalade, har ett nytt avtal slutits avseende de aktuella tjänsterna varvid det ursprungliga Avtalet ersatts av ett nytt avtal med en utökad total omfattning. Detta utgör ett nytt upphandlingsförfarande och värdet på den upphandlingen uppgår till värdet av det avtal som ersatt Avtalet, det vill säga 1 068 750 kronor.

³² 17 kap. 9 § fjärde stycket.

³³ 19 kap. 1 § fjärde stycket LOU. 19 kap. saknar dock till skillnad från den direktivstyrda delen särskild reglering för värdeberäkning vid ändring av avtal.

³⁴ 4 kap. 2 § och 5 kap. 7 a § LOU.



Upphandlingen skulle ha annonserats

Tröskelvärde och direktupphandlingsgränsen

41. Upphandlingar som omfattas av LOU:s tillämpningsområde ska som huvudregel annonseras, så att alla potentiella leverantörer får samma förutsättningar att lämna anbud i upphandlingar.³⁵
42. 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.³⁶
43. Om upphandlingens värde understiger direktupphandlingsgränsen föreligger förutsättning att genomföra en direktupphandling.³⁷
44. Tillämpligt tröskelvärde för upphandlingen är tröskelvärdet för varor och tjänster som tilldelas av upphandlande myndigheter som inte är centrala upphandlande myndigheter, vilket 2024 uppgick till 2 389 585 kronor.³⁸ Direktupphandlingsgränsen uppgick vid genomförandet av upphandlingen till 700 000 kronor.³⁹
45. Regionen har ingått både Avtalet och ändringen av Avtalet utan föregående annonsering. Konkurrensverket har, som framgår av punkten 40 ovan, bedömt att värdet av upphandlingen som ändringen av Avtalet utgjort uppgår till 1 068 750 kronor. Upphandlingens värde överstiger inte tröskelvärdet men däremot direktupphandlingsgränsen. Det har således inte funnits möjlighet att avstå från annonsering med hänsyn till upphandlingens värde.

Undantag från annonseringsskyldigheten

46. Huvudregeln är att avtal ska annonseras.⁴⁰ Som framgår ovan bedömer Konkurrensverket att värdet av upphandlingen överstiger direktupphandlingsgränsen. För att det i denna situation ska ha varit tillåtet att ändra Avtalet i stället för att genomföra en annonserad upphandling krävs att något av undantagen från skyldigheten att annonsera

³⁵ Jfr 19 kap. 6 § LOU.

³⁶ 1 kap. 4 § LOU.

³⁷ 19 kap. 1 § och 19 a kap. 2 § LOU.

³⁸ Tillkännagivande (2024:30) om tröskelvärden vid offentlig upphandling.

³⁹ 19 a kap. 2 § LOU.

⁴⁰ Jfr 19 kap. 6 § LOU.



upphandlingar i 6 kap. LOU har varit tillämpligt. Undantagen ska tolkas restriktivt.⁴¹

47. Regionen har inte gjort gällande att någon undantagsbestämmelse i LOU var tillämplig vid ändring av Avtalet.
48. Konkurrensverket anser inte heller att det framkommit några omständigheter som skulle föranleda tillämpning av något undantag i LOU. Konkurrensverket bedömer att Regionen har agerat i strid med annonseringsplikten i 19 kap. 6 § LOU. Regionen har därmed genomfört en otillåten direktupphandling.

Upphandlingsskadeavgift

49. Efter att ha tagit del av Konkurrensverkets utkast till beslut har Regionen framfört uppfattningen att upphandlingsskadeavgiftens storlek enligt beslutsutkastet är skälig.⁴² Konkurrensverket gör följande bedömning.

Beslut om upphandlingsskadeavgift

50. Konkurrensverket får besluta att en upphandlande myndighet ska betala en upphandlingsskadeavgift om den upphandlande myndigheten har slutit ett avtal med en leverantör utan föregående annonsering enligt bland annat 19 kap. 6 § LOU.⁴³
51. Ett beslut om upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. 7 § LOU ska meddelas inom två år från det att avtal 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.⁴⁴
52. Avtalet ingicks den 14 juni 2024 och Avtalet har ändrats i vart fall innan Avtalet löpte ut den 31 december 2024. Tiden för att ansöka om överprövning

⁴¹ Se bland annat EU-domstolens dom av den 10 mars 1987, Kommissionen mot Italien, C-199/85, EU:C:1987:115, p. 14, EU-domstolens dom av den 10 april 2003, Kommissionen mot Tyskland, C-20/01 och C-28/01, EU:C:2003:220, p. 58, EU-domstolens dom av den 14 september 2004, Kommissionen mot Italien, C-385/02, EU:C:2004:522, p. 19, EU-domstolens dom av den 2 juni 2005, Kommissionen mot Grekland, C-394/02, EU:C:2005:336, p. 33 och EU-domstolens dom av den 11 januari 2005, Stadt Halle och RPL Lochau, C-26/03, EU:C:2005:5, p. 46. Se även prop. 2006/07:128 s. 291, RÅ 2005 ref. 10, RÅ 2008 ref. 79 och RÅ 2009 not. 134.

⁴² Handl.nr. 52, Svar på begäran om uppgifter.

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

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



av avtals giltighet har således löpt ut, utan att någon ansökan om överprövning har gjorts.

53. Det finns därför skäl att besluta om att Regionen ska betala en upphandlingsskadeavgift med anledning av den otillåtna direktupphandlingen.

Upphandlingsskadeavgiftens storlek

54. Upphandlingsskadeavgiften ska uppgå till lägst 10 000 kronor och högst 20 miljoner kronor. Avgiften får dock inte överstiga tio procent av upphandlingens värde.⁴⁵
55. När avgiftens storlek fastställs inom angivna beloppsintervall ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är.⁴⁶ I ringa fall ska någon avgift inte påföras och eftergift får beviljas om det finns synnerliga skäl.⁴⁷
56. Av förarbetena framgår att den upphandlande myndigheten inte måste ha agerat uppsåtligt eller oaktsamt för att Konkurrensverket ska besluta om en avgift.⁴⁸ Bristande kännedom om rättsläget eller misstag om lagstiftningens innehåll ursäktar inte en överträdelse.⁴⁹ Bestämmelserna om upphandlingsskadeavgift bygger alltså på ett strikt ansvar.⁵⁰
57. Upphandlingsskadeavgiften syftar till att säkerställa att upphandlingsreglerna följs och att skattemedlen används på ett korrekt sätt.⁵¹ Förarbetena anger att en avgift ska vara effektiv, proportionerlig och avskräckande.⁵²
58. Enligt förarbetena ska upphandlingsskadeavgiftens storlek bestämmas med hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet inom ramen för avgiftens syfte.⁵³ Ju allvarligare överträdelsen är, desto högre belopp bör avgiften fastställas till.⁵⁴ Det högsta avgiftsbeloppet bör reserveras för särskilt graverande fall.⁵⁵

⁴⁵ Se 21 kap. 9 § första stycket LOU. Upphandlingens värde bestäms enligt bestämmelserna i 5 kap. LOU.

⁴⁶ Se 21 kap. 9 § andra stycket LOU.

⁴⁷ Se 21 kap. 8 § LOU.

⁴⁸ Se prop. 2009/10:180 s. 192 och 368 samt prop. 2023/24:3 s. 36.

⁴⁹ Se prop. 2009/10:180 s. 368.

⁵⁰ Se prop. 2023/24:3 s. 36.

⁵¹ Se prop. 2009/10:180 s. 196 och prop. 2023/24:3 s. 36 och 45.

⁵² 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.

⁵³ Se prop. 2009/10:180 s. 369 och prop. 2023/24:3 s. 49 f. Se även HFD 2014 ref. 69.

⁵⁴ Se prop. 2009/10:180 s. 370 och prop. 2023/24:3 s. 50.

⁵⁵ Se HFD 2014 ref. 69 och prop. 2023/24:3 s. 29 och 74.



59. Med överträdelsens allvarlighet avses överträdelsens sanktionsvärde.⁵⁶ För sanktionsvärdet gäller enligt förarbetena följande utgångspunkter.⁵⁷ 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.
60. 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.⁵⁸
61. Av praxis framgår att överträdelsens sanktionsvärde ska fastställas utifrån en helhetsbedömning där kontraktsvärdet är en av flera avgörande faktorer.⁵⁹ 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.⁶⁰
62. 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.⁶¹
63. Konkurrensverket fastställer upphandlingsskadeavgiftens storlek i fyra steg. I det första steget bedömer Konkurrensverket vilket högsta avgiftsbelopp som gäller för överträdelsen inom lagens ram.⁶² 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.⁶³ I det tredje steget beaktar Konkurrensverket om överträdelsens allvar även påverkas av omständigheter hos den

⁵⁶ Se prop. 2009/10:180 s. 196 och 370 samt prop. 2023/24:3 s. 50.

⁵⁷ Se prop. 2009/10:180 s. 197 f. och 369 f.

⁵⁸ Se prop. 2023/24:3 s. 50.

⁵⁹ Se HFD 2014 ref. 69.

⁶⁰ Jfr HFD 2022 ref. 23.

⁶¹ Ställningstagande 2025:1, Konkurrensverkets ställningstagande om metod för fastställande av upphandlingsskadeavgiftens storlek (Ställningstagande 2025:1).

⁶² Ställningstagande 2025:1, punkt 15–18.

⁶³ Ställningstagande 2025:1, punkt 19–27.



upphandlande organisationen.⁶⁴ 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.⁶⁵

64. Med tillämpning av den ovan redovisade metoden gör Konkurrensverket följande bedömning i detta fall.
65. 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 40 ovan bedömer Konkurrensverket att värdet på upphandlingen uppgår till 1 068 750 kronor. Det medför att upphandlingsskadeavgiften kan uppgå till högst 106 875 kronor ($1\,068\,750 \times 0,1$).
66. Regionen har genomfört 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.
67. 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 upphandlande organisationen som påverkar överträdelsens allvar väger Konkurrensverket in detta i sin bedömning av sanktionsvärdet.
68. Regionen har tidigare genomfört otillåtna direktupphandlingar och påförts upphandlingsskadeavgift.⁶⁶ Det är därmed fråga om ett upprepat beteende, vilket är en försvårande omständighet som höjer den aktuella överträdelsens sanktionsvärde.
69. Såvitt har framkommit under utredningen föreligger inte några förmildrande omständigheter som påverkar sanktionsvärdet.
70. 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.

⁶⁴ Ställningstagande 2025:1, punkt 28–30.

⁶⁵ Ställningstagande 2025:1, punkt 31–35.

⁶⁶ Se Förvaltningsrätten i Härnösand domar den 21 april 2023 i mål nr 4600–22 och den 19 januari 2024 i mål nr 2984–23, se även Förvaltningsrätten i Umeå i dom den 24 september 2019 i mål nr 1917–19.



71. Utifrån Konkurrensverkets metod för beräkning av upphandlingsskadeavgiften och med beaktande av samtliga relevanta omständigheter anser Konkurrensverket att en effektiv, proportionerlig och avskräckande upphandlingsskadeavgift för Regionen ska fastställas till 85 000 kronor.

Sammanfattande bedömning

72. Med beaktande av samtliga relevanta omständigheter bedömer Konkurrensverket att upphandlingsskadeavgiften ska fastställas till 85 000 kronor. En lägre avgift kan inte anses ha den avskräckande effekt som avgiften syftar till.

Betalning av avgift

73. Sanktionsavgiften tillfaller staten och ska betalas till Konkurrensverket efter det att beslutet får laga kraft.⁶⁷ 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.

Detta beslut har fattats av generaldirektören. Föredragande har varit sakkunniga juristen Louise Grünberg Petersson.

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

⁶⁷ 21 kap. 12 § LOU.



kommit in i tid skickar Konkurrensverket det vidare till Förvaltningsrätten i
Härnösand.

Konkurrensverkets kontaktuppgifter framgår av beslutets första sida.