

Stiftelsen Tjolöholm
skickas per e-post

Beslut om upphandlingsskadeavgift – upphandling av inredning

Konkurrensverket konstaterar att Stiftelsen Tjolöholm har agerat i strid med 19 kap. 6 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling genom att den 26 januari 2024 ingå ett avtal avseende inredning utan föregående annonsering, trots att förutsättningarna för detta saknats. Stiftelsen Tjolöholm har därmed genomfört en otillåten direktupphandling.

Konkurrensverket beslutar att Stiftelsen Tjolöholm ska betala en upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. 7 § lagen om offentlig upphandling på 90 000 (nittio tusen) kronor.



Konkurrensverkets utredning

1. Ärendet inleddes efter att Konkurrensverket i sin omvärldsbevakning i februari 2025 noterat en granskningsrapport avseende Stiftelsen Tjolöholms (Stiftelsen) inköp under 2024. Av rapporten framgår bland annat att Stiftelsen anskaffat inredning utan att först genomföra en annonserad upphandling. Med anledning av uppgifterna startade Konkurrensverket ett tillsynsärende mot Stiftelsen 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. Stiftelsen har till ändamål att äga och förvalta Tjolöholms egendom i Kungsbacka kommun (Kommunen) och där utveckla för Västsverige värdefulla verksamheter inom kulturområdet samt för turismen och friluftslivet.¹
4. Den 26 januari 2024 ingick Stiftelsen ett uppdragsavtal (Avtalet) med W8 Hotel Design Group AB (Leverantören). Avtalet avsåg bland annat att Leverantören skulle göra inköp av material och möbler till Tjolöholms slott.²
5. Vid ingåendet av Avtalet uppskattade Stiftelsen att värdet på Avtalet uppgick till 600 000 kronor exklusive mervärdesskatt.³ Då Stiftelsen bedömde att inköpen därmed understeg direktupphandlingsgränsen tecknades Avtalet med Leverantören, utan föregående annonsering.⁴
6. Under Avtalets genomförande uppmärksammade Stiftelsen att det uppskattade värdet på Avtalet skulle kunna komma att överskridas, varvid Stiftelsen genomförde en riktad anbudsförfrågan som bestod av inhämtande av offerter. Den riktade anbudsförfrågan föregicks inte av ett annonserat förfarande.⁵ Stiftelsen vände sig då till tre leverantörer för att infordra offerter.⁶ Leverantören var en av de leverantörer som tillfrågades att lämna in en offert till Stiftelsen. Leverantören inkom med en offert på cirka 1,1 miljoner kronor exklusive mervärdesskatt. Leverantörens offert hade det

¹ Handl.nr 33, Stadgar, § 1.

² Handl.nr 71, Uppdragsavtalet, s. 1.

³ Handl.nr 63, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

⁴ Handl.nr 40, Svar på begäran om uppgifter, s. 2.

⁵ Handl.nr 40, Svar på begäran om uppgifter, s. 2.

⁶ Handl.nr 40, Svar på begäran om uppgifter, s. 2.



lägsta priset bland de offerter som inkom.⁷ Stiftelsens antaganden om värdet på Avtalet visade sig vara felaktig eftersom samtliga inkomna anbud översteg direktupphandlingsgränsen.⁸

7. Då Leverantören och Stiftelsen redan ingått Avtalet och då Leverantörens anbud var lägst vid anbudsförförfrågan, valde parterna emellertid att inte teckna något nytt särskilt avtal för tilldelningen genom anbudsförförfrågan. I stället genomfördes inköpen i enlighet med de i Avtalet redan angivna villkoren.⁹

Vad Stiftelsen har anfört

8. Stiftelsen har under utredningen anfört bland annat följande.
9. Stiftelsen utgör ett offentligt styrt organ mot bakgrund av att mer än hälften av styrelsens ledamöter är utsedda av huvudmannen Kommunen.¹⁰
10. Stiftelsens verksamhet kommer allmänheten till godo som besöks- och turistmål, genom att fungera som en öppen park som allmänheten har tillträde till. Stiftelsens verksamhet är utsatt för en fungerande konkurrens inom det geografiska närområdet där snarlika besöks- och turistattraktioner är aktiva. Stiftelsen erhåller årligt driftsbidrag från Kommunen. Stiftelsen ska emellertid så långt det är möjligt finansiera sin verksamhet med rörelseintäkter från Stiftelsens verksamhet. Det finns inget i Stiftelsens ägarstyrning som hindrar att Stiftelsen genererar vinst till Kommunen. Eventuellt överskott står Stiftelsen fritt att återinvestera i verksamheten. Stiftelsens verksamhet bedrivs således på marknadsmässiga grunder, om än delvis bidragsfinansierad, i en fungerande marknadsmässig konkurrens och med ett vinstsyfte, men utan avkastningskrav från huvudmannen.¹¹
11. Stiftelsen har genom försiktiga antaganden funnit att det vid ingåendet av Avtalet funnits fog för att beräkna Avtalets värde till cirka 600 000 kronor exklusive mervärdesskatt.¹² De totala inköpen som Stiftelsen gjort från Leverantören genom Avtalet uppgår till 1 260 044 kronor exklusive mervärdesskatt.¹³ Stiftelsens ursprungliga antagande om värdet på Avtalet har därmed varit uppenbart felaktigt.¹⁴

⁷ Handl.nr 11, Offertunderlag, s. 3–4 och 9–10.

⁸ Handl.nr 27, Svar på begäran om uppgifter, s. 2.

⁹ Handl.nr 27, Svar på begäran om uppgifter, s. 3.

¹⁰ Handl.nr 8, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

¹¹ Handl.nr 27, Svar på begäran om uppgifter, s. 1–2.

¹² Handl.nr 63, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

¹³ Handl.nr 30, Sammanställning inköp.

¹⁴ Handl.nr 63, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.



12. Stiftelsen vidgår att annonsering av Avtalet borde ha skett och att upphandlingen av Avtalet förtjänar kritik. Efter att Stiftelsen insett att det skett en missvisande bedömning av Avtalets värde valde Stiftelsen ändå att gå vidare och fortsätta genomförandet av anskaffningen då det var absolut nödvändigt att färdigställa inredningen inför turistsäsongen 2024. Det fanns inte tid att genomföra anskaffningen genom ett annonserat förfarande.¹⁵
13. Stiftelsen anser att Konkurrensverket, vid fastställande av en eventuell sanktionsavgift, ska beakta att Stiftelsen genomfört en konkurrensutsättning av anskaffningen när Stiftelsen insett att den ursprungliga uppskattningen av värdet på anskaffningen överstigit direktupphandlingsgränsen. Stiftelsen anser vidare att Konkurrensverket ska beakta att det initiala kontraktsvärdet gav skäl för att direktupphandling varit tillåtet och omständigheten att det uppstod ett trängande behov av brådskande hantering.¹⁶ Vidare har Stiftelsen, med anledning av Konkurrensverkets utredning, sett över sina inköps- och upphandlingsrutiner i syfte att det inte ska uppstå liknande tidsmässigt trångmål igen.¹⁷

Bedömning

Tillämplig lag

14. 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
15. Som redogjorts för ovan i punkt 9 är Stiftelsens inställning att den utgör ett offentligt styrt organ. Konkurrensverket noterar att Stiftelsens inställning baseras på den omständigheten att mer än hälften av styrelsens ledamöter är utsedda av Kommunen. Stiftelsen har vidare anförts att dess verksamhet bedrivs på marknadsmässiga grunder, att verksamheten möter konkurrens och att Stiftelsen har ett vinstsyfte, men utan avkastningskrav från huvudmannen.
16. I det följande redovisas inledningsvis Konkurrensverkets bedömning av om Stiftelsen utgör ett offentligt styrt organ enligt LOU. Därefter redovisas Konkurrensverkets bedömning av om Avtalet utgör ett offentligt kontrakt.

¹⁵ Handl.nr 8, Svar på begäran om uppgifter, s. 3–4.

¹⁶ Handl.nr 27, Svar på begäran om uppgifter, s. 4.

¹⁷ Handl.nr 63, Svar på begäran om uppgifter, s. 2.

¹⁸ 1 kap. 2 § LOU.



Stiftelsen utgör ett offentligt styrt organ

17. Med upphandlande myndighet avses en statlig eller kommunal myndighet. Med myndighet jämföras offentligt styrt organ.¹⁹
18. Ett offentligt styrt organ enligt LOU är en sådan juridisk person som tillgodoser behov i det allmännas intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär, och 1) som till största delen är finansierad av staten, en kommun, en region eller en upphandlande myndighet, 2) vars verksamhet står under kontroll av staten, en kommun, en region, eller en upphandlande myndighet, eller 3) i vars styrelse eller motsvarande ledningsorgan mer än halva antalet ledamöter är utsedda av staten, en kommun, en region eller en upphandlande myndighet.²⁰
19. Behov i det allmännas intresse som inte är av industriell eller kommersiell karaktär utgörs i allmänhet av sådana behov som staten, av skäl som har samband med allmänintresset, väljer att själv tillgodose eller som den avser att fortsätta ha ett avgörande inflytande på.²¹ Principiellt finns det dock inget hinder mot att sådana behov även tillgodoses, eller skulle kunna tillgodoses, av privata företag.²²
20. Begreppet behov i det allmännas intresse är ett unionsrättsligt begrepp.²³ Nationella domstolar är skyldiga att tolka nationell rätt genom vilken ett direktiv har genomförts mot bakgrund av direktivets ordalydelse och syfte så att det resultat som avses i direktivet uppnås i den utsträckning det är möjligt.²⁴ Detta innebär att LOU:s bestämmelser om vad som utgör ett offentligt styrt organ ska tolkas i ljuset av LOU-direktivet.²⁵
21. Syftet med EU:s direktiv på upphandlingsområdet är bland annat att undanröja risken för att ett organ som finansieras eller kontrolleras av staten, regionala, eller lokala myndigheter eller av andra organ som lyder under offentlig rätt låter sig styras av andra hänsyn än ekonomiska. Mot denna bakgrund och med hänsyn till att principen om fri rörlighet ska ges full

¹⁹ 1 kap. 22 § LOU.

²⁰ 1 kap. 18 § LOU. Bestämmelsen motsvarar artikel 2.1 (4) i direktiv 2014/24/EU Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (LOU-direktivet).

²¹ Mål C-360/96, Gemeente Arnhem och Gemeente Rheden mot BFI Holding, EU:C:1998:525, p. 50–51.

²² Mål C-360/96, Gemeente Arnhem och Gemeente Rheden mot BFI Holding, EU:C:1998:525, p. 53.

²³ Se t.ex. mål C-373/00, Adolf Truley mot Bestattung Wien GmbH, EU:C:2003:110, p. 45.

²⁴ Se t.ex. mål C-14/83, Von Colson mfl. mot Land Nordrhein-Westfalen, EU:C:1984:153, p. 15.

²⁵ Se t.ex. mål C-14/83, Von Colson mfl. mot Land Nordrhein-Westfalen, EU:C:1984:153, p. 15.



verkan, ska begreppet offentligt styrt organ tolkas funktionellt och ges stor räckvidd.²⁶

22. Varken upphandlingsdirektiven eller upphandlingslagarna innehåller emellertid någon definition av begreppet behov i allmänt intresse. Av EU-domstolens praxis framgår dock att man med detta begrepp avser i princip all verksamhet som i någon utsträckning kommer allmänheten till godo.²⁷ EU-domstolen har bedömt att förutsättningarna för att ett behov ska anses allmännyttigt, respektive tillgodose ett allmänt intresse, har varit uppfyllda i fråga om bland annat anordnande av mässor och utställningar för privata företag²⁸, förvärv, avyttring, uthyrning och förvaltning av fast egendom som kunde medföra stimulans för handeln²⁹, drift av miljövänligt värmeverk³⁰ samt drift av universitet och högskolor.³¹
23. Bedömningen av om behovet i det allmännas intresse inte är av industriell eller kommersiell karaktär ska vidare göras med hänsyn till samtliga relevanta faktiska och rättsliga omständigheter. Detta innefattar de omständigheter som var aktuella vid bildandet av organet och de villkor på vilka organet utövar verksamheten, inklusive om organets verksamhet är utsatt för konkurrens, om det finns ett huvudsakligt vinstsyfte, om organet bär de förluster som uppstår i samband med utövandet av verksamheten och om verksamheten får offentlig finansiering.³²
24. Förekomsten av en utvecklad konkurrens, och i synnerhet den omständigheten att det berörda organet handlar i en konkurrenssituation på marknaden, kan vara ett tecken på att det är fråga om ett behov i det allmännas intresse som är av industriell eller kommersiell karaktär. Förekomsten av en utvecklad konkurrens gör det dock inte i sig möjligt att slå fast att det allmänna intresset har industriell eller kommersiell karaktär.³³

²⁶ Se bland annat mål C-360/96, Gemeente Arnhem och Gemeente Rheden mot BFI Holding, EU:C:1998:525, p. 62, mål C-373/00, Adolf Truley mot Bestattung Wien GmbH, EU:C:2003:110, p. 42–43 och där anmärkta rättsfall, mål C-393/06, Ing. Aigner mot Fernwärme Wien GmbH, EU:C:2008:213, p. 37 och där anmärkta rättsfall och mål C-31/87, Beentjes mot Nederländska staten, EU:C:1988:226, p. 11–12.

²⁷ Mål C-360/96, Gemeente Arnhem och Gemeente Rheden mot BFI Holding, EU:C:1998:525, p. 62, mål C-223/99 och mål C-260/99, Agorà och Excelsior mot Ente Autonomi Fiera Internazionale Milano, EU:C:2001:259, p. 33–34 samt mål C-18/01, Korhonen m.fl. mot Varkauden Taitotalo Oy, EU:C:2003:300, p. 43. Jfr även Konkurrensverkets beslut den 27 september 2019 i dnr 584/2019, p. 7 och 9.

²⁸ Mål C-223/99 och C-260/99, Agorà och Excelsior mot Ente Autonomi Fiera Internazionale Milano, EU:C:2001:259, p. 43.

²⁹ Mål C-18/01, Korhonen m.fl. mot Varkauden Taitotalo Oy, EU:C:2003:300, p. 64.

³⁰ Mål C-393/06, Ing. Aigner mot Fernwärme Wien GmbH, EU:C:2008:213, p. 59.

³¹ Mål C-380/98, University of Cambridge mot Storbritannien. EU:C:2000:529, p. 44.

³² Mål C-18/01, Korhonen m.fl. mot Varkauden Taitotalo Oy, EU:C:2003:300, p. 48–59 och mål C-283/00, EU-kommissionen mot Spanien, EU:C:2003:544, p. 81.

³³ Mål C-373/00, Adolf Truley mot Bestattung Wien GmbH, EU:C:2003:110, p. 60 och 61 samt mål C-18/01, Korhonen m.fl. mot Varkauden Taitotalo Oy, EU:C:2003:300, p. 49–50.



25. Avsaknaden av ett huvudsakligt vinstsyfte kan vidare vara en faktor som talar för att det är fråga om ett offentligt styrt organ.³⁴ EU-domstolen har dock i ett avgörande funnit att ett organ som visserligen saknade vinstsyfte, men som skulle bedrivas med produktivitets-, effektivitets- och lönsamhetskriterier som grund och som bedrev verksamhet på ett konkurrensutsatt område, inte utgjorde ett organ som lyder under offentlig rätt.³⁵
26. Om ett organ bedriver verksamhet som tillgodoser allmänna intressen som inte har industriell eller kommersiell karaktär spelar det ingen roll om denna verksamhet endast utgör en relativt obetydlig del av den totala verksamheten. Så länge organet i någon omfattning bedriver sådan verksamhet omfattas samtliga kontrakt som tilldelats av ett sådant organ av upphandlingsreglerna.³⁶
27. Utöver kraven på juridisk person och tillgodosende av ett behov i det allmännas intresse som inte är av industriell eller kommersiell karaktär ska ett offentligt styrt organ ha en nära anknytning till offentliga myndigheter för att jämföras med en upphandlande myndighet. En sådan anknytning anses föreligga om bland annat rekvisitet på offentlig styrelserepresentation är uppfyllt.
28. Rekvisitet om offentlig styrelserepresentation är uppfyllt om mer än hälften av styrelseledamöterna utses av staten, regionala eller lokala myndigheter, eller av andra offentligt rättsliga organ.³⁷

Konkurrensverkets bedömning

29. Konkurrensverket konstaterar inledningsvis att Stiftelsen utgör en juridisk person.

Stiftelsen tillgodoser behov i det allmännas intresse

30. Som redogjorts för ovan i punkt 3 är ändamålet med Stiftelsen att äga och förvalta Tjolöholms egendom i Kommunen samt där utveckla för Västsverige värdefulla verksamheter inom kulturområdet, turism och friluftsliv.³⁸ Stiftelsens verksamhet består även av att bland annat utveckla besöksmålet

³⁴ Mål C-283/00, EU-kommissionen mot Spanien, EU:C:2003:544, p. 88 och 93, mål C-393/06, Ing. Aigner mot Fernwärme Wien GmbH, EU:C:2008:213, p. 42–48 och mål C-300/07, Hans & Christophorus Oymanns mot AOK Rheinland/Hamburg, EU:C:2009:358, p. 49.

³⁵ Mål C-260/99, Agorà och Excelsior mot Ente Autonomi Fiera Internazionale Milano, EU:C:2001:259, p. 43.

³⁶ Mål C-44/96 Mannesmann Anlagenbau Austria m.fl. mot Strohal Rotationsdruck, EU:C:1998:4, p. 25 och 31 samt mål C-360/96, Gemeente Arnhem och Gemeente Rheden mot BFI Holding, EU:C:1998:525, p. 58.

³⁷ Kammarrättens i Göteborgs dom den 26 juni 2012 i mål nr 1988–12.

³⁸ Handl.nr 33, Stadgar, § 1. Konkurrensverket noterar att Stiftelsens ursprungliga stadgar antogs den 10 december 1992 (handl.nr 33, Stadgar). Stadgarna har senast varit föremål för revideringar under 2024 (handl.nr 75, Reviderade stadgar). De reviderade stadgarna utgör de nu gällande stadgarna för Stiftelsen (handl.nr 77, Svar på begäran om uppgifter). Konkurrensverket bedömer emellertid att de ändringar som genomfördes under 2024 av den ursprungliga stadgan, som antogs 1992, inte påverkar Konkurrensverkets bedömning.



genom att erbjuda upplevelser inom natur, trädgård, mat, kultur och historia med ambitionen att agera som en motor inom utvecklingen av turism, besöksnäringen och övrigt näringsliv.³⁹ Konkurrensverket konstaterar att Stiftelsen tillgodoser ett behov av att utveckla verksamhet inom kultur och friluftsliv i Västsverige och Kommunen och därigenom främjar områdets attraktionskraft som turistmål. Detta utgör ett behov i det allmännas intresse.

Behovet i det allmännas intresse är inte av industriell eller kommersiell karaktär

31. Konkurrensverket konstaterar att Stiftelsen erhåller offentlig finansiering från flera offentliga aktörer, särskilt av Kommunen. Av Stiftelsens stadgar framgår nämligen att Kommunen ska tillskjuta erforderliga medel i form av årliga bidrag (driftsbidrag).⁴⁰ Driftsbidraget uppgick under 2024 till 5,8 miljoner kronor.⁴¹ Det årliga driftsbidraget ska användas för Stiftelsens verksamhet.⁴² Konkurrensverkets utredning visar också att Stiftelsen har mottagit totalt driftsbidrag från Kommunen på cirka 66,2 miljoner kronor under perioden 2015–2024.⁴³ Under Konkurrensverkets utredning har det inte framkommit annat än att driftsbidragen huvudsakligen utgör ett generellt bidrag som erhålls villkorslöst, med undantag för villkor att driftsbidraget ska användas för Stiftelsens verksamhet.⁴⁴
32. Konkurrensverket noterar att Stiftelsen, utan erhållande av det årliga driftsbidraget, skulle uppvisa ett negativt årligt resultat under samtliga representativa verksamhetsår under perioden 2015–2024.⁴⁵
33. Konkurrensverket bedömer sammantaget att de ovan redovisade omständigheterna innebär att driften av Stiftelsens verksamhet är beroende av offentlig finansiering.
34. Konkurrensverket noterar även att Stiftelsen under 2020 ansökt och beviljats en garanti från Kommunen för att hantera prognostiserat underskott till följd av covid 19-pandemin.⁴⁶ Stiftelsen har även ansökt om och beviljats ett borgensåtagande från Kommunen för finansieringen av ombyggnationer på

³⁹ Handl.nr 34, Årsredovisning 2024, s. 1.

⁴⁰ Handl.nr 33, Stadgar, § 3.

⁴¹ Handl.nr 27, Svar på begäran om uppgifter, s. 2 jfr handl.nr 34, Årsredovisning 2024, s. 6.

⁴² Handl.nr 33, Stadgar, § 3 jfr § 1.

⁴³ Jfr handl.nr 34, Årsredovisning 2024, s. 6, handl.nr 48, Årsredovisning 2023, s. 6, handl.nr 49, Årsredovisning 2022, s. 7, handl.nr 50, Årsredovisning 2021, s. 8, handl.nr 51, Årsredovisning 2020, s. 8, handl.nr 52, Årsredovisning 2019, s. 8, handl.nr 53, Årsredovisning 2018, s. 9, handl.nr 54, Årsredovisning 2017, s. 8, handl.nr 55, Årsredovisning 2016, s. 8 och handl.nr 56, Årsredovisning 2015, s. 9.

⁴⁴ Handl.nr 41, Kommunstyrelsens nämndbudget, s. 15; jfr handl.nr 33, Stadgar, § 3.

⁴⁵ Konkurrensverket bedömer att 2023 inte är ett representativt år för Stiftelsens verksamhet eftersom Stiftelsen under 2023 mottog en inträngsersättning på cirka 28 miljoner kronor med anledning av en naturreservatsbildning (handl.nr 48, Årsredovisning 2023, s. 2).

⁴⁶ Handl.nr 72, Granskningsredogörelse 2020, s. 4 och 7. Konkurrensverket noterar emellertid att garantin inte utlöstes.



Tjolöholm slott.⁴⁷ Det faktum att Stiftelsen kunnat ansöka om garanti från Kommunen till täckande av eventuella underskott samt mottagit löpande bidrag för uppkomna kostnader medför att Konkurrensverket bedömer att Stiftelsen inte kan anses bära sina egna förluster fullt ut.⁴⁸

35. Stiftelsen har uppgett att den inte har något i ägarstyrningen mot att generera vinst till huvudmannen och att eventuellt överskott står Stiftelsen fritt att återinvestera i verksamheten. Stiftelsen har uppgett att den har ett vinstsyfte, men utan avkastningskrav från huvudmannen. Stiftelsen ska finansiera sin verksamhet så långt det är möjligt med rörelseintäkter från besöks- och turistnäringen. Något uttryckligt vinstsyfte framgår emellertid inte av stadgarna eller annan skriftlig ägarstyrning.⁴⁹ Konkurrensverket bedömer att det årliga driftsbidraget talar emot att vinstintresset är styrande för Stiftelsens verksamhet.⁵⁰ Även om Stiftelsens verksamhet bedrivs på affärsmässig grund, med syftet att täcka sina rörelsekostnader, bedömer Konkurrensverket att ett mål att uppnå högsta möjliga avkastning inte kan utgöra ett syfte med verksamheten som står över verksamhetsföremålet.⁵¹
36. Stiftelsen har vidare anfört att verksamheten är utsatt för en fungerande konkurrens inom det geografiska närområdet.⁵² Förekomsten av en utvecklad konkurrens gör det dock inte ensamt möjligt att slå fast att behovet i det allmännas intresse är av industriell eller kommersiell karaktär.⁵³
37. Mot bakgrund av ovanstående bedömer Konkurrensverket att den offentliga finansiering som Stiftelsen erhåller från Kommunen, inklusive möjligheten till garanti och borgensåtaganden, tillsammans med omständigheterna att Stiftelsen inte har ett huvudsakligt vinstsyfte och inte bär sina egna förluster, medför att Stiftelsens verksamhet inte bedrivs på normala marknadsmässiga villkor. Sammantaget tillgodoser Stiftelsen därmed ett behov i det allmännas intresse och behovet är inte av industriell eller kommersiell karaktär, detta alldeles oavsett om Stiftelsens verksamhet är utsatt för konkurrens eller inte.

Kravet på offentligt inflytande är uppfyllt

38. Stiftelsen har anfört att den utgör ett offentligt styrt organ eftersom mer än hälften av styrelsens ledamöter är utsedda av Kommunen.⁵⁴

⁴⁷ Handl.nr 74, Kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll 2023-06-07, s. 2–3.

⁴⁸ Jfr mål C-283/00, Kommissionen mot Spanien, EU:C:2003:544, p. 91, samt HFD 2016 ref. 67.

⁴⁹ Handl.nr 27, Svar på begäran om uppgifter, s. 1–2.

⁵⁰ Jfr mål C-18/01, Korhonen m.fl. mot Varkauden Taitotalo Oy, EU:C:2003:300, p. 59 i vilken det framgår att bedömningen i denna del tar sikte på "huvudsakligt vinstsyfte".

⁵¹ Jfr HFD 2016 ref. 67.

⁵² Handl.nr 27, Svar på begäran om uppgifter, s. 1–2.

⁵³ Jfr mål C-373/00, Adolf Truley mot Bestattung Wien GmbH, EU:C:2003:110, p. 60–61 samt mål C-18/01, Korhonen m.fl. mot Varkauden Taitotalo Oy, EU:C:2003:300, p. 49–50.

⁵⁴ Handl.nr 8, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.



39. Av Stiftelsens stadgar framgår att hela Stiftelsens styrelse utses av Kommunen.⁵⁵ Konkurrensverket konstaterar därför att Stiftelsen har en anknytning till Kommunen och att kravet på styrelserepresentation därmed är uppfyllt.⁵⁶

Sammanfattning

40. Konkurrensverket bedömer sammanfattningsvis att Stiftelsen utgör ett offentligt styrt organ enligt 1 kap. 18 § LOU. Stiftelsen jämföras därför med en upphandlande myndighet i LOU:s mening enligt 1 kap. 22 § LOU.

Avtalet utgör ett offentligt kontrakt

41. 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 köp av varor.⁵⁷ 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.⁵⁸
42. Det avtal som är föremål för Konkurrensverkets utredning är Avtalet som ingicks den 26 januari 2024.
43. Avtalet avser köp av inredning. Genom Avtalet uppstod rättsligt bindande skyldigheter av ömsesidigt bindande karaktär. Leverantören ska leverera material och möbler till Stiftelsen och Stiftelsen ska utge ersättning för prestationen.⁵⁹

Sammanfattning

44. Konkurrensverket bedömer sammanfattningsvis att Avtalet omfattas av LOU:s tillämpningsområde.

Upphandlingens värde

45. 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

⁵⁵ Handl.nr 33, Stadgar, § 7.

⁵⁶ Jfr även Konkurrensverket beslut den 3 juni 2014 i dnr 456/2012, Stiftelsen för Strategisk Forskning, s. 8.

⁵⁷ 1 kap. 15 § LOU.

⁵⁸ 1 kap. 20 § LOU.

⁵⁹ 1 kap. 15 § LOU.



myndigheten planerar att betala till anbudssökande eller anbudsgivare räknas in i värdet. Värdet ska bestämmas exklusive mervärdesskatt.⁶⁰

46. Metoden för att uppskatta en upphandlings värde får inte väljas i avsikt att undvika att bestämmelserna om annonsplikta upphandlingar under tröskelvärdena blir tillämpliga.⁶¹ Det är den upphandlande myndigheten som gör en uppskattning av kontraktsvärdet. Bedömningen ska kunna ifrågasättas på objektiva grunder.⁶² Värdet på en upphandling ska uppskattas baserat på den största möjliga omfattningen av upphandlingen.⁶³ Det förutsätts därför att den upphandlande myndigheten i svårbedömda fall inte underskattar upphandlingens värde och att den tar hänsyn till sådana osäkerheter som kan ha en påverkan på värdet av upphandlingen.⁶⁴
47. 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.⁶⁵ Vidare ska en upphandlande myndighet löpande dokumentera genomförandet av en upphandling. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att myndigheten ska kunna motivera sina beslut under upphandlingens samtliga skeden.⁶⁶ Enligt Konkurrensverket ska denna dokumentation bland annat innefatta information om avtalets (uppskattade) värde.
48. Som framgår ovan bedömer Konkurrensverket att Avtalet omfattas av LOU:s tillämpningsområde. Ingåendet av Avtalet har inte föregåtts av någon annonserad upphandling. Med anledning av detta måste bedömas huruvida det med hänsyn till upphandlingens värde har varit tillåtet att ingå Avtalet utan att först genomföra en annonserad upphandling.
49. I det aktuella Avtalet anges inte något totalpris, ersättning utgår i stället för faktiskt genomfört arbete. Det anges heller inte något slutdatum på Avtalet, annat än ett önskemål om när arbetet ska vara färdigt. Stiftelsen har heller inte i samband med direktupphandlingen dokumenterat hur Stiftelsen kommit fram till slutsatsen att Avtalets värde understeg direktupphandlingsgränsen. Av utredningen framgår att det faktiska ekonomiska utfallet av Avtalet har uppgått till 1 260 044 kronor exklusive

⁶⁰ 5 kap. 3 § LOU.

⁶¹ 5 kap. 7 § a LOU.

⁶² Prop. 2006/07:128 s. 315.

⁶³ Jfr 5 kap. 3 § LOU.

⁶⁴ Jfr Konkurrensverkets beslut den 11 juni 2024 i dnr 419/2023, p. 43–50, Konkurrensverkets beslut den 20 april 2023 i dnr 432/2022, p. 28 och Konkurrensverkets beslut den 12 december 2014 i dnr 690/2013.

⁶⁵ 5 kap. 5 § LOU.

⁶⁶ 19 kap. 22 § LOU.



mervärdesskatt.⁶⁷ Detta motsvarar det belopp som Leverantören har fakturerat Stiftelsen enligt Avtalet. Stiftelsen har under Avtalets genomförandetid även inhämtat offerter, för köp av varor som sedermera kom att anskaffas genom Avtalet, från andra leverantörer än Leverantören i ett försök att få ner kostnaderna. Samtliga dessa offerter översteg emellertid Avtalets uppskattade värde och direktupphandlingsgränsen (1,15 miljoner, 2,6 miljoner respektive cirka 1,4 miljoner kronor exklusive mervärdesskatt).⁶⁸

50. Konkurrensverket noterar således att det faktiska värdet skiljer sig väsentligt från Stiftelsens uppskattade värde på 600 000 kronor exklusive mervärdesskatt. Metoden för att uppskatta en upphandlings värde får inte väljas i avsikt att undvika att bestämmelserna om annonspliktiga upphandlingar under tröskelvärdena blir tillämpliga.⁶⁹
51. Mot denna bakgrund är det Konkurrensverkets uppfattning att Stiftelsens uppskattning av upphandlingens värde inte var tillräckligt omsorgsfullt genomförd, givet att det faktiska utfallet av Avtalet var mer än dubbelt så högt som Stiftelsens uppskattning. Stiftelsen har vidare uppgett att antagandet om att upphandlingens värde uppgick till 600 000 kronor exklusive mervärdesskatt var uppenbart felaktigt.
52. Med beaktande av Avtalets öppna formulering avseende omfattning och Stiftelsens bristande dokumentation, anser Konkurrensverket att det faktiska värdet för Avtalet, det vill säga det belopp som har betalats enligt Avtalet, ska användas för att bestämma upphandlingens värde.
53. Konkurrensverket bedömer därför att upphandlingens värde uppgår till 1 260 044 kronor exklusive mervärdesskatt.

Upphandlingen skulle ha annonserats

Tröskelvärdet och direktupphandlingsgränsen

54. Upphandlingar som omfattas av LOU:s tillämpningsområde ska som huvudregel annonseras, så att alla potentiella leverantörer får samma förutsättningar att lämna anbud i upphandlingar.⁷⁰
55. 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

⁶⁷ Handl.nr. 30, Sammanställning av inköp.

⁶⁸ Offertunderlag, handling 11, s. 8 och 11.

⁶⁹ 5 kap. 7 a § LOU.

⁷⁰ Jfr 19 kap. 6 § LOU.



överstiger direktupphandlingsgränsen ska upphandlingen annonseras enligt de icke-direktivstyrda bestämmelserna i LOU.⁷¹

56. Om upphandlingens värde understiger direktupphandlingsgränsen föreligger förutsättning att genomföra en direktupphandling.⁷²
57. Tillämpligt tröskelvärde för upphandlingen är tröskelvärdet för varu- och tjänstekontrakt som tilldelats av upphandlande myndigheter som inte är centrala upphandlande myndigheter, vilket den 26 januari 2024 när Avtalet ingicks, uppgick till 2 236 731 kronor.⁷³ Direktupphandlingsgränsen uppgick vid genomförandet av upphandlingen till 700 000 kronor.⁷⁴
58. Konkurrensverket har, som framgår ovan i punkt 53, bedömt att värdet av upphandlingen uppgår till 1 260 044 kronor exklusive mervärdesskatt. 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

59. Huvudregeln är att avtal ska annonseras.⁷⁵ 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. LOU har varit tillämpligt. Undantagen ska tolkas restriktivt.⁷⁶
60. Stiftelsen har inte uttryckligen gjort gällande att någon undantagsbestämmelse i LOU var tillämplig vid ingåendet av Avtalet i januari 2024. Stiftelsen har emellertid anförts, mot bakgrund av Stiftelsens missvisande bedömning av Avtalets värde, att direktupphandlingen av Leverantören blev absolut nödvändig för att hinna färdigställa inredningen inför turistsäsongen. Det har inte heller enligt Stiftelsen funnits tid att genomföra ett annonserat förfarande.⁷⁷ Omständigheterna ger därför

⁷¹ 1 kap. 4 § LOU.

⁷² 19 kap. 1 § och 19 a kap. 2 § LOU.

⁷³ Tillkännagivande (2022:190) om tröskelvärden vid offentlig upphandling. Det noteras emellertid att Avtalets värde även understiger tröskelvärdet som gäller från 1 februari 2024 om 2 389 585 kronor.

⁷⁴ 19 a kap. 2 § LOU.

⁷⁵ Jfr 19 kap. 6 § LOU.

⁷⁶ Se bland annat mål C-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, RÅ 2005 ref. 10, RÅ 2008 ref. 79 och RÅ 2009 not. 134.

⁷⁷ Handl.nr 8, Svar på begäran om uppgifter, s. 3–4.



anledning att pröva om det funnits förutsättningar att inte annonsera upphandlingen med hänsyn till synnerlig brådska eller synnerliga skäl.

61. En upphandlande myndighet får genomföra en direktupphandling vid synnerlig brådska om det på grund av synnerlig brådska, som beror på omständigheter som varken kan tillskrivas eller har kunnat förutses av den upphandlande myndigheten, inte är möjligt att genomföra upphandlingen enligt 19 kap. LOU och anskaffningen är absolut nödvändig.⁷⁸ Slutligen får direktupphandling enligt bestämmelsen endast användas om värdet av upphandlingen beräknas understiga det tröskelvärde som avses i 5 kap. 1 LOU.⁷⁹
62. Det ställs höga krav på den upphandlande myndighetens planering och organisation för att undantaget för synnerlig brådska ska kunna tillämpas.⁸⁰ Bestämmelsen får endast användas under mycket exceptionella omständigheter.⁸¹ De omständigheter som föranleder brådskan får inte till någon del bero på den upphandlande myndighetens agerande.⁸² Att en omständighet inte har kunnat förutses av den upphandlande myndigheten innebär att den omständighet som föranlett brådskan närmast har karaktären av force majeure.⁸³
63. Direktupphandling får vidare användas om det finns synnerliga skäl.⁸⁴ Bestämmelsen om synnerliga skäl i 19 a kap. LOU motsvarar tidigare gällande bestämmelser om direktupphandling på grund av synnerliga skäl.⁸⁵ Uttrycket synnerliga skäl innebär att direktupphandling endast får utnyttjas i undantagsfall och regeln är avsedd främst för sådana oförutsedda händelser som den upphandlande myndigheten inte själv har kunnat råda över. Att den upphandlande myndigheten har råkat i brådska beroende på egen bristande planering ger inte rätt att direktupphandla på den grunden att det föreligger synnerliga skäl.⁸⁶
64. Konkurrensverket noterar inledningsvis att Stiftelsen har vidgått att det ursprungliga antagandet om Avtalets värde varit uppenbart felaktigt.⁸⁷

⁷⁸ 19 a kap. 5 § första stycket 1 LOU. Bestämmelsen motsvarar bestämmelsen i 6 kap. 15 § LOU för upphandlingar enligt det direktivstyrda området, se prop. 2021/22:5 s. 211.

⁷⁹ 19 a kap. 5 § första stycket 1 LOU.

⁸⁰ Jfr t.ex. mål C-385/02, Kommissionen mot Italien, EU:C:2004:522, p. 26–28.

⁸¹ Jfr skäl 50 i LOU-direktivet.

⁸² Jfr prop. 2006/07:128 s. 327 och 429, prop. 2009/10:180 s. 344, prop. 2015/16:195 s. 999 samt mål C-385/02, Kommissionen mot Italien, EU:C:2004:522, p. 26 och mål C-394/02, Kommissionen mot Grekland, EU:C:2005:336, p. 40–43 med hänvisningar.

⁸³ Jfr Kammarrätten i Sundsvalls dom av den 28 augusti 2015 i mål nr 3208–14.

⁸⁴ 19 a kap. 5 § 3 LOU.

⁸⁵ Prop. 2021/22:5 s. 211 f.

⁸⁶ Prop. 2006/07:128 s. 429.

⁸⁷ Handl.nr 63, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.



Konkurrensverket noterar vidare att det stått klart för Stiftelsen vid konkurrensutsättningen i mars 2024 att Stiftelsens uppskattning av värdet på Avtalet varit felaktigt, beaktat att samtliga offerter översteg Stiftelsens uppskattade värde. Trots detta fortsatte Stiftelsen att göra inköp på Avtalet. Konkurrensverket bedömer att den omständigheten att Stiftelsen har gjort en felaktig uppskattning av Avtalets värde vid ingåendet av Avtalet direkt kan tillskrivas Stiftelsen. Den brådska som uppkommit till följd av det felaktiga antagandet ligger således Stiftelsen till last.

65. För att tillämpa undantaget om synnerlig brådska krävs vidare att tilldelningen varit absolut nödvändig. Stiftelsens intresse av Avtalet får förstås som rent kommersiellt, vilket inte kan medföra att absolut nödvändighet föreligger.⁸⁸ Konkurrensverket bedömer därför att kontraktsföremålet som sådant inte heller motiverar att upphandlingen av Avtalet kan undantas annonseringsskyldigheten på grund av synnerlig brådska eller synnerliga skäl.
66. Konkurrensverket bedömer, mot bakgrund av det anförda, att den brådska som har uppstått beror på Stiftelsens agerande. Det har därmed varken förelegat grund att tillämpa bestämmelsen om synnerlig brådska eller om synnerliga skäl.
67. Det har heller inte framkommit några omständigheter som skulle kunna föranleda tillämpning av något annat undantag i LOU. Konkurrensverket bedömer att Stiftelsen har agerat i strid med annonseringsplikten i 19 kap. 6 § LOU. Avtalet har därmed tillkommit genom en otillåten direktupphandling.

Upphandlingsskadeavgift

68. Konkurrensverket gör följande bedömning.

Beslut om upphandlingsskadeavgift

69. 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 och upphandlingen påbörjades tidigast den 1 januari 2024.⁸⁹
70. Stiftelsen har uppgett att upphandlingen påbörjades efter styrelsemötet den 25 januari 2024.⁹⁰ Konkurrensverket finner inte skäl att ifrågasätta denna

⁸⁸ Jfr mål C-221/12, Belgacom mot Integan m.fl., EU:C:2013:736, p. 41.

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

⁹⁰ Handl.nr 19, Svar på begäran om uppgifter.



omständighet. Upphandlingen anses därför ha påbörjats under 2024, varför Konkurrensverket får besluta om upphandlingsskadeavgift i detta ärende.

71. 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.⁹¹
72. Avtalet ingicks den 26 januari 2024. Tiden för att ansöka om överprövning av Avtalets giltighet har således löpt ut, utan att någon ansökan om överprövning har gjorts.
73. Det finns därför skäl att besluta om att Stiftelsen ska betala en upphandlingsskadeavgift med anledning av den otillåtna direktupphandlingen.

Upphandlingsskadeavgiftens storlek

74. Upphandlingsskadeavgiften ska uppgå till lägst 10 000 kronor och högst 20 miljoner kronor. Avgiften får dock inte överstiga tio procent av upphandlingens värde.⁹²
75. När avgiftens storlek fastställs inom angivna beloppsintervall ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är.⁹³ I ringa fall ska någon avgift inte påföras och eftergift får beviljas om det finns synnerliga skäl.⁹⁴
76. Av förarbetena framgår att den upphandlande myndigheten inte måste ha agerat uppsåtligt eller oaktsamt för att Konkurrensverket ska besluta om en avgift.⁹⁵ Bristande kännedom om rättsläget eller misstag om lagstiftningens innehåll ursäktar inte en överträdelse.⁹⁶ Bestämmelserna om upphandlingsskadeavgift bygger alltså på ett strikt ansvar.⁹⁷

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

⁹² Se 21 kap. 9 § första stycket LOU. Upphandlingens värde bestäms enligt bestämmelserna i 5 kap. LOU.

⁹³ Se 21 kap. 9 § andra stycket LOU.

⁹⁴ Se 21 kap. 8 § LOU.

⁹⁵ Se prop. 2009/10:180 s. 192 och 368 samt prop. 2023/24:3 s. 36.

⁹⁶ Se prop. 2009/10:180 s. 368.

⁹⁷ Se prop. 2023/24:3 s. 36.



77. Upphandlingsskadeavgiften syftar till att säkerställa att upphandlingsreglerna följs och att skattemedlen används på ett korrekt sätt.⁹⁸ Förarbetena anger att en avgift ska vara effektiv, proportionerlig och avskräckande.⁹⁹
78. Enligt förarbetena ska upphandlingsskadeavgiftens storlek bestämmas med hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet inom ramen för avgiftens syfte.¹⁰⁰ Ju allvarigare överträdelsen är, desto högre belopp bör avgiften fastställas till.¹⁰¹ Det högsta avgiftsbeloppet bör reserveras för särskilt graverande fall.¹⁰²
79. Med överträdelsens allvarlighet avses överträdelsens sanktionsvärde.¹⁰³ För sanktionsvärdet gäller enligt förarbetena följande utgångspunkter.¹⁰⁴ 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.
80. 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.¹⁰⁵
81. Av praxis framgår att överträdelsens sanktionsvärde ska fastställas utifrån en helhetsbedömning där kontraktsvärdet är en av flera avgörande faktorer.¹⁰⁶ 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.¹⁰⁷

⁹⁸ Se prop. 2009/10:180 s. 196 och prop. 2023/24:3 s. 36 och 45.

⁹⁹ 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.

¹⁰⁰ Se prop. 2009/10:180 s. 369 och prop. 2023/24:3 s. 49 f. Se även HFD 2014 ref. 69.

¹⁰¹ Se prop. 2009/10:180 s. 370 och prop. 2023/24:3 s. 50.

¹⁰² Se HFD 2014 ref. 69 och prop. 2023/24:3 s. 29 och 74.

¹⁰³ Se prop. 2009/10:180 s. 196 och 370 samt prop. 2023/24:3 s. 50.

¹⁰⁴ Se prop. 2009/10:180 s. 197 f. och 369 f.

¹⁰⁵ Se prop. 2023/24:3 s. 50.

¹⁰⁶ Se HFD 2014 ref. 69.

¹⁰⁷ Jfr HFD 2022 ref. 23.



82. 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.¹⁰⁸
83. Konkurrensverket fastställer upphandlingsskadeavgiftens storlek i fyra steg. I det första steget bedömer Konkurrensverket vilket högsta avgiftsbelopp som gäller för överträdelsen inom lagens ram.¹⁰⁹ 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.¹¹⁰ I det tredje steget beaktar Konkurrensverket om överträdelsens allvar även påverkas av omständigheter hos den upphandlande organisationen.¹¹¹ 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.¹¹²
84. Med tillämpning av den ovan redovisade metoden gör Konkurrensverket följande bedömning i detta fall.
85. 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 53 ovan bedömer Konkurrensverket att värdet på upphandlingen av Avtalet uppgår till 1 260 044 kronor exklusive mervärdesskatt. Det medför att upphandlingsskadeavgiften kan uppgå till högst 126 004 kronor (1 260 044 x 0,1).
86. Stiftelsen 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.
87. 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

¹⁰⁸ Ställningstagande 2025:1, Konkurrensverkets ställningstagande om metod för fastställande av upphandlingsskadeavgiftens storlek (Ställningstagande 2025:1).

¹⁰⁹ Ställningstagande 2025:1, punkt 15–18.

¹¹⁰ Ställningstagande 2025:1, punkt 19–27.

¹¹¹ Ställningstagande 2025:1, punkt 28–30.

¹¹² Ställningstagande 2025:1, punkt 31–35.



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

88. Som redogjorts för ovan i punkt 13 har Stiftelsen bland annat anført att som förmildrande omständigheter ska beaktas att Stiftelsen genomfört en konkurrensutsättning av anskaffningen när Stiftelsen insett att den ursprungliga uppskattningen av värdet på anskaffningen överstigit direktupphandlingsgränsen, att det uppstod ett trängande behov av anskaffningen och att Stiftelsen sett över sina inköps- och upphandlingsrutiner.¹¹³
89. Åtgärder som upphandlande myndighet vidtar i efterhand för att komma till rätta med felaktig tillämpning av upphandlingsbestämmelserna utgör inte förmildrande omständigheter. Som framgår av ovan punkterna 49–53 har Stiftelsen inte gjort en tillräckligt omsorgsfull bedömning av upphandlingens värde. Det ställs höga krav på den upphandlande myndighetens planering och organisation.¹¹⁴ Den brådska som Stiftelsen anført ska ha uppstått är direkt hänförlig till felaktiga uppskattning av upphandlingens värde. Vidare kan inte den konkurrensutsättning som Stiftelsen genomfört ersätta den konkurrensutsättning som en annonserad upphandling enligt LOU utgör.
90. Konkurrensverket bedömer sammantaget att det Stiftelsen anført inte utgör sådana förmildrande omständigheter som kan sänka sanktionsvärdet.
91. Såvitt har framkommit under utredningen föreligger heller inte några försvårande omständigheter som påverkar sanktionsvärdet.
92. 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.
93. Utifrån Konkurrensverkets metod för beräkning av upphandlingsskadeavgiften och med beaktande av samtliga omständigheter anser Konkurrensverket att en effektiv, proportionerlig och avskräckande upphandlingsskadeavgift för Stiftelsen ska fastställas till 90 000 kronor.

Sammanfattande bedömning

94. Med beaktande av samtliga relevanta omständigheter, bedömer Konkurrensverket att 90 000 kronor utgör en effektiv, proportionerlig och avskräckande sanktion för den otillåtna direktupphandlingen inom de ramar

¹¹³ Handl.nr 27, Svar på begäran om uppgifter, s. 4; jfr handl.nr 63, Svar på begäran om uppgifter, s. 2.

¹¹⁴ Jfr t.ex. mål C-385/02, Kommissionen mot Italien, EU:C:2004:522, p. 26–28.



som följer av lagstiftningen. En lägre avgift kan inte anses ha den avskräckande effekt som avgiften syftar till.

Betalning av avgift

95. Sanktionsavgiften tillfaller staten och ska betalas till Konkurrensverket efter det att beslutet får laga kraft.¹¹⁵ 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 Alexander Widén.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och beslutet saknar därför namnunderskrift.

Marie Östman

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats.

¹¹⁵ 21 kap. 12 § LOU.

**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 Göteborg.

Konkurrensverkets kontaktuppgifter framgår av beslutets första sida.