

Region Gävleborg  
Skickas per e-post

## Beslut om upphandlingsskadeavgift – hyrpersonaljänster

---

### Konkurrensverkets beslut

Konkurrensverket konstaterar att Förvaltningsrätten i Falun genom dom den 4 februari 2025 i mål nr 5566-24 har fastställt att två kontrakt som Region Gävleborg tecknat avseende hyrpersonal i form av läkare får bestå av tvingande hänsyn till ett allmänintresse. Förvaltningsrättens dom har vunnit laga kraft den 3 mars 2025.

Konkurrensverket beslutar att Region Gävleborg ska betala en upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. 6 § 2 lagen (2016:1145) om offentlig upphandling på 40 000 (fyrtio tusen) kronor.

---



## Konkurrensverkets utredning

### Bakgrund och omständigheter

1. Region Gävleborg (Regionen) genomförde den 4 november 2024 en förnyad konkurrensutsättning från ramavtalet "Hyrpersonal inom hälso- och sjukvård för Sveriges regioner" med diarienummer RS 2022-03983 (Ramavtalet). Den förnyade konkurrensutsättningen avsåg två kontrakt för "Läkare Anestesi IVA/OP Bollnäs Sjukhus v 3-7 2025" (Avropet).
2. Efter att ha genomfört Avropet meddelade Regionen den 19 november 2024 tilldelning av de två kontrakten till Mediate Nordic AB (Leverantören). Regionen tillämpade inte någon avtalsspärr och kontrakt tecknades med Leverantören den 21 november 2024 (Kontrakten).
3. En konkurrerande leverantör ansökte om överprövning av Kontraktens giltighet och yrkade att Kontrakten skulle ogiltigförklaras. Förvaltningsrätten i Falun bedömde att Regionen frångått de villkor som beskrivits i Ramavtalet och i det övriga underlaget som gällde för Avropet och att den klagande lidit skada. Det fanns därför skäl för att ogiltigförklara Kontrakten i enlighet med 20 kap. 13 a § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Förvaltningsrätten bedömde dock att det med hänsyn till omständigheterna ansågs motiverat att låta Kontrakten få bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse enligt 20 kap. 14 § LOU. Förvaltningsrättens dom vann laga kraft den 3 mars 2025.

### Vad Regionen har anfört

4. Avropet har skett genom en förnyad konkurrensutsättning, den har annonserats i Regionens digitala avropssystem och skickats ut till samtliga leverantörer i enlighet med Ramavtalet. Samtliga leverantörer har således haft samma möjlighet att lämna anbud vid den förnyade konkurrensutsättningen.
5. Regionen har uppfattat att föreskrivna villkor för den förnyade konkurrensutsättningen har följts, vilket var Regionens avsikt. Ingen leverantör har, varken vid tidigare avrop eller under svarstiden för Avropet, gjort Regionen uppmärksam på att de föreskrivna villkoren för Avropet skulle ha frångåtts på det sätt som anges i förvaltningsrättens dom.
6. Kontrakten som har fått bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse avser bemanning med två läkare och gäller under en förhållandevis kort tjänstgöringsperiod, veckorna 3-7, 2025. Förvaltningsrätten meddelade dom när det endast återstod fem dagar av perioden. Sammanfattningsvis har det inte varit fråga om ett medvetet kringgående av upphandlingslagstiftningen. Det rör sig om tillfälliga kontrakt med kortvarig avtalstid och Kontrakten har inte tecknats i strid med

någon avtalsspärr eller genom ett oannonserat förfarande (jfr prop. 2009/10:180 s. 197 f).

7. Mot denna bakgrund är sanktionsvärdet så lågt att det är fråga om ett ringa fall och någon upphandlingsskadeavgift ska därför inte påföras (21 kap. 8 § LOU). Om Konkurrensverket skulle komma till en annan slutsats är det orimligt att ta ut avgiften, det finns därför synnerliga skäl för att efterge avgiften helt eller delvis (21 kap. 8 § LOU). I vart fall är det inte fråga om en allvarlig överträdelse, varför upphandlingsskadeavgiften ska bestämmas till ett lågt belopp (21 kap. 9 § andra stycket LOU).

## Bedömning

### Upphandlingens värde

8. Värdet av en upphandling är det totala belopp som, enligt den upphandlande myndighetens uppskattning, ska betalas enligt de varukontrakt, tjänstekontrakt eller byggtreprenadkontrakt 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.<sup>1</sup>
9. Regionen har under Konkurrensverkets utredning uppgett att Kontraktens värden uppgår till 311 636 kronor respektive 483 765 kronor exklusive mervärdesskatt.<sup>2</sup> Konkurrensverket finner inte skäl att ifrågasätta uppgifterna. Enligt Konkurrensverkets bedömning ska Kontraktens värden läggas samman vid beräkningen av upphandlingens värde.<sup>3</sup> Upphandlingens värde uppgår därmed till 795 401 kronor exklusive mervärdesskatt (311 636 + 483 765).

### Upphandlingsskadeavgift

10. Konkurrensverket konstaterar att Regionen har agerat i strid med LOU eftersom det fanns skäl för att ogiltigförklara Kontrakten i enlighet med 20 kap. 13 a § LOU. Enligt nämnda bestämmelse ska rätten besluta att ett avtal som har slutits mellan en upphandlande myndighet och en leverantör är ogiltigt, bland annat om avtalet har slutits efter att myndigheten har tilldelat kontrakt enligt 19 kap. med användning av ett ramavtal eller någon annan metod för upphandling som innebär löpande tilldelning av kontrakt, om a) kontraktstilldelningen har föregåtts av en förnyad konkurrensutsättning eller annan anbudsgivning i konkurrens, och b)

---

<sup>1</sup> 5 kap. 3 § LOU.

<sup>2</sup> Handl. nr. 7 och 10.

<sup>3</sup> Jfr 5 kap. 3 § LOU.

föreskrivna villkor för metoden inte har följts och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada.

11. Konkurrensverket ska besluta att en upphandlande myndighet ska betala en upphandlingsskadeavgift om allmän förvaltningsdomstol vid överprövning av ett avtals giltighet har fastställt att ett avtal får bestå med hänsyn till ett tvingande allmänintresse enligt 20 kap. 14 § LOU, trots att förutsättningarna för ogiltighet är uppfyllda.<sup>4</sup>
12. Det ska inte ske någon överprövning av det lagakraftvunna avgörande som ligger till grund för beslut om upphandlingsskadeavgift.<sup>5</sup>
13. Ett beslut om upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. 6 § 2 LOU ska meddelas inom sex månader från den tidpunkt då det avgörande som beslutet grundas på fick laga kraft.<sup>6</sup>

### **Upphandlingsskadeavgiftens storlek**

14. En upphandlingsskadeavgift ska uppgå till lägst 10 000 kronor och högst 20 miljoner kronor. Avgiften får inte överstiga tio procent av upphandlingens värde.<sup>7</sup>
15. När avgiftens storlek fastställs inom angivna beloppsintervall ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är.<sup>8</sup> I ringa fall ska någon avgift inte påföras och eftergift får beviljas om det finns synnerliga skäl.<sup>9</sup>
16. Av förarbetena framgår att den upphandlande myndigheten inte måste ha agerat uppsåtligt eller oaktsamt för att Konkurrensverket ska besluta om en avgift.<sup>10</sup> Bristande kännedom om rättsläget eller misstag om lagstiftningens innehåll ursäktar inte en överträdelse.<sup>11</sup> Bestämmelserna om upphandlingsskadeavgift bygger alltså på ett strikt ansvar.<sup>12</sup>
17. Upphandlingsskadeavgiften syftar till att säkerställa att upphandlingsreglerna följs och att skattemedlen används på ett korrekt sätt.<sup>13</sup>

---

<sup>4</sup> 21 kap. 6 § 2 LOU.

<sup>5</sup> Jfr HFD 2014 ref. 49.

<sup>6</sup> 21 kap. 10 § LOU.

<sup>7</sup> 21 kap. 9 § första stycket LOU. Upphandlingens värde bestäms enligt bestämmelserna i 5 kap. LOU.

<sup>8</sup> 21 kap. 9 § andra stycket LOU.

<sup>9</sup> Se 21 kap. 8 § LOU.

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

<sup>11</sup> Se prop. 2009/10:180 s. 368.

<sup>12</sup> Se prop. 2023/24:3 s. 36.

<sup>13</sup> Se prop. 2009/10:180 s. 196 och prop. 2023/24:3 s. 36 och 45.



En upphandlingsskadeavgift ska vara effektiv, proportionerlig och avskräckande.<sup>14</sup>

18. Enligt förarbetena ska upphandlingsskadeavgiftens storlek bestämmas med hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet inom ramen för avgiftens syfte.<sup>15</sup> Ju allvarigare överträdelsen är, desto högre belopp bör avgiften fastställas till. Det högsta avgiftsbeloppet bör reserveras för särskilt graverande fall.<sup>16</sup>
19. Med överträdelsens allvarlighet avses överträdelsens sanktionsvärde.<sup>17</sup> För sanktionsvärdet gäller enligt förarbetena följande utgångspunkter.<sup>18</sup> 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.
20. Av praxis framgår att överträdelsens sanktionsvärde ska fastställas utifrån en helhetsbedömning där kontraktsvärdet är en av flera avgörande faktorer.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup>
21. Vid bedömningen av avgiftens storlek i detta fall har Konkurrensverket beaktat följande.
22. Som framgår av punkten 9 ovan bedömer Konkurrensverket att värdet på upphandlingen av Kontrakten uppgår till 795 401 kronor exklusive mervärdesskatt. Det medför att upphandlingsskadeavgiften avseende Kontrakten kan uppgå till högst 79 540 kronor ( $795\,401 \times 0,1$ ).

---

<sup>14</sup> 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 provning av offentlig upphandling (Rättsmedelsdirektivet) samt prop. 2009/10:180 s. 197 och prop. 2023/24:3 s. 49.

<sup>15</sup> Se prop. 2009/10:180 s. 369 och prop. 2023/24:3 s. 49 f. Se även HFD 2014 ref. 69.

<sup>16</sup> Se HFD 2014 ref. 69 och prop. 2023/24:3 s. 29 och 74.

<sup>17</sup> Se prop. 2009/10:180 s. 196 och 370 samt prop. 2023/24:3 s. 50.

<sup>18</sup> Se prop. 2009/10:180 s. 197 f. och 369 f.

<sup>19</sup> Se HFD 2014 ref. 69.

<sup>20</sup> Jfr HFD 2022 ref. 23.



23. Att ett avtal har fått bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse, kan inte i sig motivera en sänkning av upphandlingsskadeavgiften. En sådan ordning är inte förenlig med rättsmedelsdirektivets krav på att de alternativa sanktionerna ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande.<sup>21</sup> Även om Kontrakten inte har tecknats i strid med någon avtalsspärr eller genom ett oannonserat förfarande har Regionen frångått villkoren i Ramavtalet i strid med LOU.
24. Regionen har vidare anfört att det är fråga om ett kontrakt med en kortvarig avtalstid med hänvisning till förarbetena.<sup>22</sup> Av förarbetena framgår att avtalstidens längd kan vara en försvårande omständighet, men inte att en kort avtalstid kan utgöra en förmildrande omständighet. Det framgår inte av utredningen att Regionen har avsett att begränsa avtalstiden för att tillgodose sitt behov i en situation som uppstått utom Regionens kontroll.<sup>23</sup> Utifrån omständigheterna i det här fallet bedömer Konkurrensverket att det som anförts i den delen inte utgör en sådan förmildrande omständighet som kan sänka sanktionsvärdet.
25. Det har i övrigt inte framkommit några omständigheter som kan anses vara förmildrande eller försvårande.
26. Sett till sanktionsvärdet framstår det inte heller som oproportionerligt att i denna situation påföra en avgift. Konkurrensverket bedömer därför att det inte är fråga om ett ringa fall.
27. Vad Regionen har anfört, eller vad som i övrigt framkommit under utredningen, bedömer Konkurrensverket inte heller utgöra skäl att bevilja eftergift.
28. Upphandlingsskadeavgiften ska därför fastställas till 40 000 kronor.

### Sammanfattande bedömning

29. Med beaktande av samtliga relevanta omständigheter, bedömer Konkurrensverket att 40 000 kronor utgör en effektiv, proportionerlig och avskräckande sanktion för den otillåtna direktupphandlingen inom de ramar som följer av lagstiftningen. En lägre avgift kan inte anses ha en tillräckligt avskräckande effekt.

---

<sup>21</sup> Se Kammarrätten i Göteborgs dom den 2 december 2014 i mål nr 4915-13. Jfr skäl 13 och artikel 2e.2 i Rättsmedelsdirektivet samt prop. 2009/10:180 s. 197–199 och prop. 2023/24:3 s. 49.

<sup>22</sup> Jfr prop. 2009/10:180 s. 197 f.

<sup>23</sup> Jfr HFD 2014 ref. 49 och Kammarrätten i Stockholms dom den 8 december 2023 i mål nr 2912-23.

### **Betalning av avgift**

30. Sanktionsavgiften tillfaller staten och ska betalas till Konkurrensverket inom trettio dagar från det att beslutet får laga kraft.<sup>24</sup> 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 enhetschefen Therése Westermarck.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och beslutet saknar därför namnunderskrift.

Marie Östman

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats.

---

<sup>24</sup> 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 Falun.

Konkurrensverkets kontaktuppgifter framgår av beslutets första sida.