

Norra Västmanlands Kommunalteknikförbund

Beslut om upphandlingsskadeavgift – upphandling av rostfri bassäng

Konkurrensverket konstaterar att Norra Västmanlands Kommunalteknikförbund har agerat i strid med 19 kap. 6 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling genom att den 15 april 2024 ingå avtal om rostfri bassäng utan föregående annonsering, trots att förutsättningarna för detta saknats. Norra Västmanlands Kommunalteknikförbund har därmed genomfört en otillåten direktupphandling.

Konkurrensverket beslutar att Norra Västmanlands Kommunalteknikförbund ska betala en upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. 7 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling på 630 000 (sexhundratrettio tusen) kronor.



Konkurrensverkets utredning

1. Ärendet inleddes efter att Konkurrensverket i sin omvärldsbevakning i mars 2025 noterat uppgifter om en internkontroll som genomförts av Norra Västmanlands Kommunalteknikförbunds (NVK) förbundsledning avseende NVK:s inköp under 2024. Av internkontrollen framgick att flera direktupphandlingar inte hade genomförts enligt NVK:s policy och rutiner.¹ En upphandling som nämndes i internkontrollen var en upphandling av rivning av en befintlig bassäng samt installation och tillverkning av en ny rostfri bassäng.² Med anledning av uppgifterna inledde Konkurrensverket ett tillsynsärende mot NVK i syfte att närmare granska de aktuella omständigheterna och att utreda om upphandlingen av den rostfria bassängen 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. Fagersta kommun och Norberg kommun har gemensamt bildat kommunalförbundet NVK.³ NVK ska bedriva verksamhet inom samhällsbyggnad och infrastrukturer. I detta uppdrag ingår bland annat att bedriva aktiv utveckling och förvaltning av idrott- och fritidsanläggningar, inklusive driftsansvaret för Fagerstahallen i Fagersta kommun.⁴
4. I oktober 2022 uppstod ett vattenläckage i en av de befintliga bassängerna i Fagerstahallen. Mot denna bakgrund vidtog NVK flera åtgärder, bland annat för att identifiera läckaget och undersöka om det uppstått några skador på fundament och byggnad. Under tiden som åtgärderna och undersökningarna genomfördes fyllde NVK bassängen med stora mängder vatten, för att åtgärda påverkan på bassängens vattennivåer till följd av läckaget. De genomförda undersökningarna genomfördes utan att några skador på fundament och byggnad kunde fastställas. Vidare kunde inte vattenläckan identifieras.⁵ Arbetet med att fylla upp bassängen med anledning av läckaget pågick fram till maj 2024.⁶
5. NVK tog i januari 2024 kontakt med två leverantörer avseende rivning av den befintliga bassängen samt installation och tillverkning av en ny rostfri

¹ Handl.nr 1, Omvärldsbevakning – Tjänsteskrivelse internkontrollplan 2024 och handl.nr 2, Omvärldsbevakning – Sammanställning av internkontroll 2024.

² Handl.nr 10, Bilaga 1 till svar på begäran om uppgifter – Sammanställning direktupphandlingar.

³ Handl.nr 127, Samverkansavtal, s. 1.

⁴ Handl.nr 126, Förbundsordning, s. 1, jfr handl.nr 133, Svar på begäran om uppgifter, s. 2.

⁵ Handl.nr 139, Tjänsteanteckning från möte, s. 2.

⁶ Handl.nr 139, Tjänsteanteckning från möte, s. 1.



bassäng.⁷ Offerter inkom från båda leverantörerna.⁸ Inhämtandet av offerterna föregicks inte av ett annonserat förfarande.

6. Den 15 april 2024 ingick NVK ett avtal (Avtalet) med Stainless Design Sweden AB (Leverantören).⁹ Avtalet omfattade rivning av den befintliga bassängen samt tillverkning och installation av en ny rostfri bassäng.¹⁰ NVK uppskattade värdet på Avtalet till 9 miljoner kronor exklusive mervärdesskatt.¹¹

Vad NVK har anfört

7. NVK har under utredningen anfört bland annat följande.
8. I oktober 2022, under pågående drift, upptäcktes stora vattenläckage under en bassäng i Fagerstahallen, vilket medförde ett akut behov av åtgärd för att undvika ytterligare skador såsom underminering, driftsstopp och potentiella säkerhetsrisker. Situationen var oförutsedd för NVK.¹²
9. NVK genomförde initiala åtgärder för att identifiera vattenläckaget och laga vissa rör. Åtgärderna hjälpte dock inte utan vattenläckan blev större, vilket innebar att stora mängder vatten dagligen behövde tillföras bassängen. Löpande kontroller genomfördes under 2023 fram till maj 2024 för att identifiera vattenläckan och eventuella skador på byggnaden. Emellertid identifierades varken vattenläckan eller några skador på byggnaden.¹³
10. NVK anser att 19 a kap. 5 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) varit tillämplig på upphandlingen.¹⁴ NVK har utgått från att åtgärden var av akut karaktär och att den därmed har varit skälig att vidta utan dröjsmål.¹⁵ NVK har beaktat gällande rättspraxis där undantag ska tolkas restriktivt, men tidsbristen gjorde det omöjligt att genomföra en annonserad upphandling. Mot denna bakgrund identifierade och tillfrågade NVK två leverantörer med relevant kompetens efter NVK:s bedömning att det inte

⁷ Handl.nr 122, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

⁸ Se handl.nr 33, Bilaga 7 (handling 26) Offert avseende stålpool, handl.nr 35, Bilaga 9 (handling 26) – Offert avseende rivning och handl.nr 36, Offert stålpool.

⁹ Handl.nr 69, Bilaga 43 (handling 26) – Avtal rivning och tillverkning. Till Avtalet hör även de offerter som lämnades av Leverantören, se handl.nr 33, Bilaga 7 (handling 26) – Offert avseende stålpool, handl.nr 35, Bilaga 9 (handling 26) – Offert avseende rivning. Offerterna har utgjort avtalsbilagor till Avtalet, se handl.nr 122, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

¹⁰ Se handl.nr 33, Bilaga 7 (handling 26) – Offert avseende stålpool, handl.nr 35, Bilaga 9 (handling 26) – Offert avseende rivning.

¹¹ Handl.nr 133, Svar på begäran om uppgifter och handl.nr 38, Svar på begäran om uppgifter.

¹² Handl.nr 88, Svar på begäran om uppgifter, s. 3 och handl.nr 139, Tjänsteanteckning från möte, s. 1.

¹³ Handl.nr 139, Tjänsteanteckning från möte, s. 2.

¹⁴ Se handl.nr 10, Bilaga 1 till svar på begäran om uppgifter – Sammanställning direktupphandlingar. Konkurrensverket noterar att NVK även hänvisat till undantaget om synnerliga skäl i 19 a kap. 5 § första stycket 3 LOU, se handl.nr 88, Svar på begäran om uppgifter, s. 2.

¹⁵ Handl.nr 145, Synpunkter på utkast till beslut, s. 1.



fanns några fler leverantörer på marknaden. Leverantören lämnade det mest fördelaktiga anbudet och tilldelades därför uppdraget.¹⁶

11. Vattenläckan har inte inneburit några faror för liv och hälsa. Någon fara kunde dock inte uteslutas eftersom det saknades möjlighet att bedöma förhållandena under bassängen. Vatten läckte ut och det var omöjligt att utröna var vattnet tog vägen. Det förelåg därmed risk för att läckaget kunde orsaka underminering av delar av byggnaden och med detta rasrisk för både bassängbotten och ytterväggarnas pelarkonstruktion.¹⁷ Den dåvarande bassängen kunde emellertid vara öppen för skolan och allmänheten fram till att Leverantören påbörjade sitt arbete med den nya rostfria bassängen. Åtgärden för att få den nya rostfria bassängen på plats planerades till att kunna genomföras under sommaren 2024. Detta för att skolor och allmänheten då skulle kunna använda sig av utomhuspoolen under tiden som renoveringen pågick.¹⁸
12. Det var genom NVK:s egen internkontroll som den aktuella avvikelserna uppmärksammades. NVK har även initierat ett aktivt arbete med att vidta åtgärder för att motverka liknande felaktigheter, såsom att förankra rutiner för dokumentation vid upphandlingar.¹⁹

Bedömning

Tillämplig lag

13. 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.²⁰
14. Med upphandlande myndighet avses en statlig eller kommunal myndighet. Med myndighet jämställs offentligt styrt organ.²¹
15. 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 utförande av en byggtreprenad.²²

¹⁶ Handl.nr 88, Svar på begäran om uppgifter, s. 2–3.

¹⁷ Handl.nr 145, Synpunkter på utkast till beslut, s. 1.

¹⁸ Handl.nr 139, Tjänsteanteckning från möte, s. 1–2.

¹⁹ Handl.nr 145, Synpunkter på utkast till beslut, s. 1.

²⁰ 1 kap. 2 § LOU.

²¹ 1 kap. 22 § LOU.

²² 1 kap. 15 § LOU.



Avtalet omfattas av LOU:s tillämpningsområde

16. NVK och Leverantören har ingått ett skriftligt avtal.²³ Genom Avtalet uppstod rättsligt bindande skyldigheter av ömsesidigt bindande karaktär. Leverantören ska utföra uppdraget som omfattas av Avtalet och NVK ska utge ersättning för prestationen.²⁴
17. Avtalet avser rivning av den befintliga bassängen samt tillverkning och installation av en ny rostfri bassäng. Mot denna bakgrund bedömer Konkurrensverket att Avtalet utgör ett byggtreprenadkontrakt.²⁵
18. NVK har under utredningen uppgett att NVK är en egen upphandlande myndighet.²⁶ Konkurrensverket finner inte anledning att ifrågasätta detta. Detta stöds även av att NVK är avtalspart i Avtalet och är mottagare av de fakturor som Leverantören har skickat.²⁷
19. Konkurrensverket bedömer sammanfattningsvis att Avtalet omfattas av LOU:s tillämpningsområde.

Upphandlingens värde

20. 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.²⁸
21. Metoden för att uppskatta en upphandlings värde får inte väljas i avsikt att undvika att bestämmelserna om upphandling över tröskelvärdena blir tillämpliga.²⁹ En upphandling får vidare inte delas upp i syfte att kringgå bestämmelserna i 19 kap. LOU.³⁰ Det är den upphandlande myndigheten som gör en uppskattning av kontraktsvärdet. Bedömningen ska kunna ifrågasättas på objektiva grunder.³¹ Värdet på en upphandling ska uppskattas

²³ Handl.nr 69, Bilaga 43 (handling 26) – Avtal rivning och tillverkning.

²⁴ 1 kap. 15 § LOU.

²⁵ Jfr t.ex. CPV-koderna 45111000-8 Rivning och förberedande anläggningsarbeten, 45111200-0 Förberedande anläggningsarbeten och rivning, 45212212-5 Anläggningsarbeten för simbassäng och 45212212-5 Anläggningsarbete för simbassäng.

²⁶ Handl.nr 133, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

²⁷ Jfr handl.nr 69, Bilaga 43 (handling 26) – Avtalet och t.ex. handl.nr 96, Bilaga till fråga 2d (handling 86) – Faktura 643.

²⁸ 5 kap. 3 § LOU.

²⁹ 5 kap. 6 § LOU.

³⁰ 5 kap. 7 a § LOU.

³¹ Prop. 2006/07:128 s. 315.



baserat på den största möjliga omfattningen av upphandlingen.³² 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.³³

22. 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.³⁴
23. NVK har uppgett att upphandlingens uppskattade värde uppgick till 9 miljoner kronor exklusive mervärdesskatt.³⁵ Konkurrensverket finner inte anledning att ifrågasätta denna uppskattning.
24. Mot bakgrund av att värdet på en upphandling ska uppskattas till den största möjliga omfattningen av upphandlingen bedömer Konkurrensverket att upphandlingens värde uppgår till 9 miljoner kronor exklusive mervärdesskatt.³⁶

Upphandlingen skulle ha annonserats

Tröskelvärdet och direktupphandlingsgränsen

25. Upphandlingar som omfattas av LOU:s tillämpningsområde ska som huvudregel annonseras, så att alla potentiella leverantörer får samma förutsättningar att lämna anbud i upphandlingar.³⁷
26. 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.³⁸
27. Om upphandlingens värde understiger direktupphandlingsgränsen föreligger förutsättning att genomföra en direktupphandling.³⁹

³² Jfr 5 kap. 3 § LOU.

³³ 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.

³⁴ 5 kap. 5 § LOU.

³⁵ Handl.nr 133, Svar på begäran om uppgifter, s. 2 och handl.nr 138, Svar på begäran om uppgifter.

³⁶ Konkurrensverket noterar att renoveringen var färdigställd vid årsskiftet 2024/2025 och att den totala kostnaden uppgick till 6 157 978,50 kronor exklusive mervärdesskatt, se handl.nr 88, Svar på begäran om uppgifter, s. 2.

³⁷ Jfr 19 kap. 6 § LOU.

³⁸ 1 kap. 4 § LOU.

³⁹ 19 kap. 1 § och 19 a kap. 2 § LOU.



28. 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 det bedömas huruvida det med hänsyn till upphandlingens värde har varit tillåtet att ingå Avtalet utan att först genomföra en annonserad upphandling.
29. Tillämpligt tröskelvärde för upphandlingen är tröskelvärdet för byggentreprenader som tilldelas av upphandlande myndigheter som inte är centrala upphandlande myndigheter, vilket under 2024 uppgick till 59 880 179 kronor.⁴⁰ Direktupphandlingsgränsen uppgick vid genomförandet av upphandlingen till 700 000 kronor.⁴¹
30. Konkurrensverket har, som framgår av punkten 24 ovan, bedömt att värdet av upphandlingen uppgår till 9 miljoner 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

31. Huvudregeln är att avtal ska annonseras.⁴² 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.⁴³
32. NVK har, som angetts ovan, åberopat undantag från annonseringsskyldigheten enligt 19 a kap. 5 § LOU. Omständigheterna i utredningen ger anledning att pröva om det har funnits förutsättningar att inte annonsera upphandlingen med hänsyn till synnerlig brådska enligt 19 a kap. 5 § första stycket 1 LOU och synnerliga skäl enligt 19 a kap. 5 första stycket 3 LOU.⁴⁴

⁴⁰ Tillkännagivande (2024:30) om tröskelvärden vid offentlig upphandling. Tröskelvärdet för varukontrakt uppgick under 2024 till 2 389 585 kronor.

⁴¹ 19 a kap. 2 § LOU.

⁴² Jfr 19 kap. 6 § LOU.

⁴³ Se bland annat mål 199/85, Kommissionen mot Italien, EU:C:1987:115, p. 14, mål C-20/01 och C-28/01, Kommissionen mot Tyskland, EU:C:2003:220, p. 58, mål C-385/02, Kommissionen mot Italien, EU:C:2004:522, p. 19, mål C-394/02, Kommissionen mot Grekland, EU:C:2005:336, p. 33 och mål C-26/03, Stadt Halle och RPL Lochau, EU:C:2005:5, p. 46. Se även prop. 2006/07:128 s. 291, RÅ 2005 ref. 10, RÅ 2008 ref. 79 och RÅ 2009 not. 134.

⁴⁴ NVK har initialt under utredningen hänvisat till 19 a kap. 5 § LOU, utan vidare hänvisning till relevant punkt i bestämmelsen, se handl.nr 10, Bilaga 1 till svar på begäran om uppgifter – Sammanställning direktupphandlingar. Konkurrensverkets bedömning är att 19 a kap. 5 § första stycket 2 LOU inte är relevant för ärendet då dessa undantag hänvisar till 6 kap. 14 och 17–19 §§ LOU vilka avser undantag från



33. En upphandlande myndighet får genomföra en direktupphandling 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.⁴⁵
34. Det ställs höga krav på den upphandlande myndighetens planering och organisation för att undantaget för synnerlig brådska ska kunna tillämpas.⁴⁶ Bestämmelsen får endast användas under mycket exceptionella omständigheter.⁴⁷ De omständigheter som föranleder brådskan får inte till någon del bero på den upphandlande myndighetens agerande.⁴⁸ Att en omständighet inte har kunnat förutses av den upphandlande myndigheten innebär att den omständighet som föranlett brådskan närmast har karaktären av force majeure.⁴⁹
35. Direktupphandling får vidare användas om det finns synnerliga skäl.⁵⁰ Uttrycket synnerliga skäl innebär att direktupphandling endast får tillämpas 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.⁵¹
36. Konkurrensverket noterar att vattenläckan upptäcktes av NVK i oktober 2022.⁵² Kontakt med Leverantören togs i januari 2024, det vill säga 18 månader efter det att vattenläckan upptäcktes. Under de 18 månaderna hanterade NVK läckaget genom att genomföra arbeten för att identifiera vattenläckan och att tillföra stora mängder vatten för att åtgärda påverkan på bassängens vattennivåer till följd av läckaget.⁵³ Konkurrensverket konstaterar att det dröjde 18 månader till dess att NVK tog kontakt med Leverantören, trots att NVK uppgett att vattenläckan upptäcktes och var akut redan i

annonseringsskyldigheten med hänsyn till konstnärlig prestation, tekniska skäl eller ensamrätt, ogiltiga eller oacceptabla anbud, upphandling av varor i vissa fall, tidigare tjänster eller byggentreprenader samt upphandling av tjänst som följer på en projekttävling.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Jfr t.ex. mål C-385/02, Kommissionen mot Italien, EU:C:2004:522, p. 26–28.

⁴⁷ Jfr skäl 50 i LOU-direktivet.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Jfr Kammarrätten i Sundsvalls dom den 28 augusti 2015 i mål nr 3208-14.

⁵⁰ 19 a kap. 5 § första stycket 3 LOU.

⁵¹ Prop. 2006/07:128 s. 429.

⁵² Handl.nr 139, Tjänsteanteckning från möte, s. 1 och handl.nr 122, Svar på begäran om uppgifter, s. 2.

⁵³ Jfr handl.nr 139, Tjänsteanteckning från möte, s. 1.



oktober 2022.⁵⁴ Den huvudsakliga anledningen till att renoveringen genomfördes under sommaren 2024 var att skolor och allmänheten i övrigt då kunde använda utomhuspoolen i stället. Av utredningen framgår att detta har varit avgörande för planeringen av utförandet av renoveringen.⁵⁵ Konkurrensverket konstaterar därför att den brådska som NVK ansett föreligga avseende upphandlingen av rivningen av den befintliga bassängen, inklusive tillverkning och installation av den nya rostfria bassängen från Leverantören, direkt kan tillskrivas NVK.

37. Konkurrensverket konstaterar även att det hade varit möjligt för NVK att genomföra en upphandling med kortare annonseringstid enligt 19 kap. LOU i stället för att direktupphandla Avtalet.
38. För att tillämpa undantaget om synnerlig brådska krävs vidare att tilldelningen varit absolut nödvändig. Det är anskaffningen i sig, det vill säga kontraktsföremålet, som ska vara absolut nödvändigt för att undantagsbestämmelsen ska kunna tillämpas.⁵⁶ För att det ska vara absolut nödvändigt att tilldela kontrakt krävs att upphandlingsföremålet är av stor samhällsekonomisk betydelse eller viktig medicinsk art.⁵⁷ I kammarrättsavgöranden har exempelvis telefonitjänster till samhällsviktiga funktioner, skoltransporter, basunderhåll av allmänna vägar och dosdispensering av läkemedel ansetts vara absolut nödvändiga.⁵⁸
39. NVK har anfört att fara inte kunnat uteslutas eftersom det saknades möjlighet att bedöma förhållandena under bassängen, som ytterst hade kunnat innebära rasrisk för både bassängbotten och ytterväggarnas konstruktion. Konkurrensverket konstaterar emellertid att NVK har hållit bassängen öppen för användning under tiden som vattenläckan pågick. Vidare identifierade NVK:s egna undersökningar inte heller några skador på byggnaden med anledning av vattenläckan. Avtalet ingicks även 18 månader efter det att vattenläckan upptäcktes av NVK. Av Konkurrensverkets utredning har det därmed inte framkommit några konkreta omständigheter som tyder på att vattenläckaget har inneburit någon fara för liv och hälsa vid ingåendet av Avtalet. Vidare bedömer Konkurrensverket att kontraktsföremålet som sådant inte motiverar att upphandlingen av Avtalet kan undantas annonseringsskyldigheten på grund av synnerlig brådska eller

⁵⁴ Jfr handl.nr 139, Tjänsteanteckning från möte, s. 1 och handl.nr 122, Svar på begäran om uppgifter, s. 2.

⁵⁵ Handl.nr 139, Tjänsteanteckning från möte, s. 2.

⁵⁶ Jfr HFD 2019 ref. 65 p. 47 och däri hänvisade rättsfall.

⁵⁷ Jfr HFD 2019 ref. 65, Kammarrätten i Stockholms dom den 23 februari 2016 i mål 6421-15, Kammarrätten i Sundvalls dom den 28 januari 2016 i mål 2279-15 och Kammarrätten i Göteborgs domar den 17 december 2014 i mål 3674-14 och 3678-14.

⁵⁸ Jfr HFD 2019 ref. 65, Kammarrätten i Stockholms dom den 23 februari 2016 i mål 6421-15, Kammarrätten i Sundvalls dom den 28 januari 2016 i mål 2279-15 och Kammarrätten i Göteborgs domar den 17 december 2014 i mål 3674-14 och 3678-14.



synnerliga skäl. Upphandlingen har därmed inte varit absolut nödvändig i undantagets mening.

40. Mot bakgrund av det ovan anförda bedömer Konkurrensverket att det varken förelegat grund för att tillämpa bestämmelsen om synnerlig brådska eller bestämmelsen om synnerliga skäl.
41. Konkurrensverket anser inte heller att det framkommit några omständigheter som skulle föranleda tillämpning av något annat undantag i LOU. Konkurrensverket bedömer att NVK har agerat i strid med annonseringsplikten i 19 kap. 6 § LOU. Avtalet har därmed tillkommit genom en otillåten direktupphandling.

Upphandlingsskadeavgift

42. NVK har under utredningen inte anfört något i fråga om upphandlingsskadeavgiftens storlek. Konkurrensverket gör följande bedömning.

Beslut om upphandlingsskadeavgift

43. 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.⁵⁹
44. 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.⁶⁰
45. Avtalet ingicks den 15 april 2024. Tiden för att ansöka om överprövning av Avtalets giltighet har således löpt ut, utan att någon ansökan om överprövning har gjorts.
46. Det finns därför skäl att besluta om att NVK ska betala en upphandlingsskadeavgift med anledning av den otillåtna direktupphandlingen.

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

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



Upphandlingsskadeavgiftens storlek

47. Upphandlingsskadeavgiften ska uppgå till lägst 10 000 kronor och högst 20 miljoner kronor. Avgiften får dock inte överstiga tio procent av upphandlingens värde.⁶¹
48. När avgiftens storlek fastställs inom angivna beloppsintervall ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är.⁶² I ringa fall ska någon avgift inte påföras och eftergift får beviljas om det finns synnerliga skäl.⁶³
49. Av förarbetena framgår att den upphandlande myndigheten inte måste ha agerat uppsåtligt eller oaktsamt för att Konkurrensverket ska besluta om en avgift.⁶⁴ Bristande kännedom om rättsläget eller misstag om lagstiftningens innehåll ursäktar inte en överträdelse.⁶⁵ Bestämmelserna om upphandlingsskadeavgift bygger alltså på ett strikt ansvar.⁶⁶
50. Upphandlingsskadeavgiften syftar till att säkerställa att upphandlingsreglerna följs och att skattemedlen används på ett korrekt sätt.⁶⁷ Förarbetena anger att en avgift ska vara effektiv, proportionerlig och avskräckande.⁶⁸
51. Enligt förarbetena ska upphandlingsskadeavgiftens storlek bestämmas med hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet inom ramen för avgiftens syfte.⁶⁹ Ju allvarligare överträdelsen är, desto högre belopp bör avgiften fastställas till.⁷⁰ Det högsta avgiftsbeloppet bör reserveras för särskilt graverande fall.⁷¹
52. Med överträdelsens allvarlighet avses överträdelsens sanktionsvärde.⁷² För sanktionsvärdet gäller enligt förarbetena följande utgångspunkter.⁷³ 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

⁶¹ Se 21 kap. 9 § första stycket LOU. Upphandlingens värde bestäms enligt bestämmelserna i 5 kap. LOU.

⁶² Se 21 kap. 9 § andra stycket LOU.

⁶³ Se 21 kap. 8 § LOU.

⁶⁴ Se prop. 2009/10:180 s. 192 och 368 samt prop. 2023/24:3 s. 36.

⁶⁵ Se prop. 2009/10:180 s. 368.

⁶⁶ Se prop. 2023/24:3 s. 36.

⁶⁷ Se prop. 2009/10:180 s. 196 och prop. 2023/24:3 s. 36 och 45.

⁶⁸ 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.

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

⁷⁰ Se prop. 2009/10:180 s. 370 och prop. 2023/24:3 s. 50.

⁷¹ Se HFD 2014 ref. 69 och prop. 2023/24:3 s. 29 och 74.

⁷² Se prop. 2009/10:180 s. 196 och 370 samt prop. 2023/24:3 s. 50.

⁷³ Se prop. 2009/10:180 s. 197 f. och 369 f.



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.

53. 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.⁷⁴
54. Av praxis framgår att överträdelsens sanktionsvärde ska fastställas utifrån en helhetsbedömning där kontraktsvärdet är en av flera avgörande faktorer.⁷⁵ 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.⁷⁶
55. 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.⁷⁷
56. Konkurrensverket fastställer upphandlingsskadeavgiftens storlek i fyra steg. I det första steget bedömer Konkurrensverket vilket högsta avgiftsbelopp som gäller för överträdelsen inom lagens ram.⁷⁸ 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.⁷⁹ I det tredje steget beaktar Konkurrensverket om överträdelsens allvar även påverkas av omständigheter hos den upphandlande organisationen.⁸⁰ 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.⁸¹

⁷⁴ Se prop. 2023/24:3 s. 50.

⁷⁵ Se HFD 2014 ref. 69.

⁷⁶ Jfr HFD 2022 ref. 23.

⁷⁷ Ställningstagande 2025:1, Konkurrensverkets ställningstagande om metod för fastställande av upphandlingsskadeavgiftens storlek (Ställningstagande 2025:1).

⁷⁸ Ställningstagande 2025:1, punkt 15–18.

⁷⁹ Ställningstagande 2025:1, punkt 19–27.

⁸⁰ Ställningstagande 2025:1, punkt 28–30.

⁸¹ Ställningstagande 2025:1, punkt 31–35.



57. Med tillämpning av den ovan redovisade metoden gör Konkurrensverket följande bedömning i detta fall.
58. 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 24 ovan bedömer Konkurrensverket att värdet på upphandlingen av Avtalet uppgår till 9 miljoner kronor exklusive mervärdesskatt. Det medför att upphandlingsskadeavgiften kan uppgå till högst 900 000 kronor ($9\,000\,000 \times 0,1$).
59. NVK 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.
60. 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.
61. NVK har poängterat att det var genom NVK:s internkontroll som avvikelser konstaterades och att NVK infört nya rutiner för att förhindra liknande felaktigheter. Konkurrensverket konstaterar i detta fall att den omständighet att en upphandlande myndighet självt uppmärksammat felaktigheter vid offentliga upphandlingar genom sin internkontroll och därefter initierat ett aktivt arbete med att vidta åtgärder för att motverka liknande framtida felaktigheter är positivt men inte utgör sådana förmildrande omständigheter som har en inverkan på upphandlingsskadeavgiftens storlek. Såvitt har framkommit under utredningen föreligger därmed inte några förmildrande eller försvårande omständigheter som påverkar sanktionsvärdet.
62. 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.
63. Utifrån Konkurrensverkets metod för beräkning av upphandlingsskadeavgiften och med beaktande av samtliga omständigheter anser Konkurrensverket att en effektiv, proportionerlig och avskräckande upphandlingsskadeavgift för NVK ska fastställas till 630 000 kronor.



Sammanfattande bedömning

64. Med beaktande av samtliga relevanta omständigheter bedömer Konkurrensverket att upphandlingsskadeavgiften ska fastställas till 630 000 kronor. En lägre avgift kan inte anses ha den avskräckande effekt som avgiften syftar till.

Betalning av avgift

65. Sanktionsavgiften tillfaller staten och ska betalas till Konkurrensverket efter det att beslutet får laga kraft.⁸² 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.

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 Uppsala.

Konkurrensverkets kontaktuppgifter framgår av beslutets första sida.

⁸² 21 kap. 12 och 13 §§ LOU.