

Kollektivtrafiknämnden i Region Värmland
skickas per e-post

Beslut om upphandlingsskadeavgift – upphandling av servicetrafik

Konkurrensverket konstaterar att Kollektivtrafiknämnden i Region Värmland har agerat i strid med 10 kap. 1 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling genom att den 22 maj 2024 ingå avtal avseende servicetrafik utan föregående annonsering, trots att förutsättningarna för detta saknats. Kollektivtrafiknämnden i Region Värmland har därmed genomfört en otillåten direktupphandling.

Konkurrensverket beslutar att Kollektivtrafiknämnden i Region Värmland ska betala en upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. 7 § lagen om offentlig upphandling på 3 800 000 (tre miljoner åttahundra tusen) kronor.



Konkurrensverkets utredning

1. Konkurrensverket mottog genom ett tips uppgifter om att Region Värmland (Regionen), efter att en upphandling av servicetrafik blivit föremål för överprövning, skulle ha ingått interimistiska avtal med de leverantörer som antagits i upphandlingen.¹ Med anledning av uppgifterna inledde Konkurrensverket ett tillsynsärende mot Regionen i syfte att närmare granska aktuella omständigheter och utreda om anskaffningen genomförts i enlighet med upphandlingslagstiftningen.
2. Under utredningen har Konkurrensverket funnit skäl att byta tillsynsobjekt och inrikta ärendet mot Kollektivtrafiknämnden i Region Värmland (Nämnden).²
3. Konkurrensverket redogör inledningsvis för de omständigheter som har lagts till grund för bedömningen och därefter för frågan om upphandlingsskadeavgift.

Bakgrund och omständigheter

Överprövningar av upphandlingen avseende servicetrafik

4. Nämnden annonserade i maj 2022 en upphandling rörande servicetrafik. Upphandlingen avsåg ett ramavtal för perioden den 31 augusti 2023 till och med den 30 augusti 2027 (Trafikavtalet). Med servicetrafik avses sjukresor, länsfärdtjänst, anropsstyrda resor inom linjetrafik, kompletteringstrafik och kommunala resor inom omsorgen.³ Upphandlingen var uppdelad i delar och leverantörer kunde välja att lämna anbud inom bland annat ett eller flera så kallade hemområden.⁴
5. Nämnden meddelade tilldelningsbeslut i upphandlingen av Trafikavtalet den 1 juli 2022 (Tilldelningsbeslut 1).⁵
6. Efter att Nämnden meddelat Tilldelningsbeslut 1 blev upphandlingen föremål för fyra överprövningar.⁶ Den 21 augusti 2023 meddelade förvaltningsrätten domar i målen. Förvaltningsrätten avslog respektive avskrev tre överprövningar och biföll en överprövning.⁷ Av bifallsdomen

¹ Handl.nr 1, Tips/Klagomål.

² Handl.nr 85, Beslut byte av tillsynsobjekt.

³ Handl.nr 45, Svar på begäran om uppgifter, s. 4 ff.

⁴ Handl.nr 3, Omvärldsbevakning – Upphandlingsdokument, s. 11, handl.nr 4, Omvärldsbevakning – Upphandlingsannons, s. 2.

⁵ Handl.nr 13, Svar på begäran om uppgifter, s. 2.

⁶ Förvaltningsrätten i Karlstads mål nr 3090-22, 3096-22, 3206-22 och 3234-22. Se även handl.nr 13, Svar på begäran om uppgifter, s. 2.

⁷ Förvaltningsrätten i Karlstads domar den 21 augusti 2023 i mål nr 3090-22, 3096-22, 3206-22 och 3234-22.

framgick att upphandlingen avseende hemområde 4 skulle rättas på så sätt att en viss leverantörs anbud inte skulle förkastas.⁸

7. Nämnden genomförde rättelsen i enlighet med förvaltningsrättens dom och meddelade ett nytt tilldelningsbeslut den 5 september 2023. (Tilldelningsbeslut 2).⁹
8. Den 15 september 2023 blev Tilldelningsbeslut 2 föremål för överprövning.¹⁰ Förvaltningsrätten avslög ansökningarna om överprövning den 25 september 2024.¹¹ Efter överklagande meddelade kammarrätten dom den 25 mars 2025. Av kammarrättens dom framgick att upphandlingen avseende hemområde 4 skulle rättas på så sätt att vissa leverantörers anbud skulle förkastas.¹² Kammarrättens dom överklagades till Högsta förvaltningsdomstolen, som genom beslut den 23 juni 2025 inte meddelade prövningstillstånd.¹³
9. Nämnden rättade därefter upphandlingen i enlighet med kammarrättens dom och fattade ett nytt tilldelningsbeslut avseende hemområde 4 (Tilldelningsbeslut 3).¹⁴
10. Upphandlingen har efter Tilldelningsbeslut 3 återigen blivit föremål för överprövning i förvaltningsrätten, som meddelade dom i målet den 23 februari 2026.¹⁵ Kammarrätten beslutade den 24 mars 2026 att inte meddela prövningstillstånd. Beslutet har fått laga kraft och upphandlingen är avslutad avseende samtliga hemområden.¹⁶

Tillfälliga avtal avseende servicetrafik

11. Under den tid som överprövningsprocesserna har pågått har Nämnden initialt i två omgångar förlängt de befintliga och sedan tidigare gällande avtalen avseende servicetrafik fram till och med den 30 april 2025. Respektive förlängning har beslutats omkring sju månader innan trafikstart.¹⁷ Konkurrensverket har inte funnit skäl att utreda dessa vidare och de omfattas inte av den aktuella utredningen.

⁸ Förvaltningsrätten i Karlstads dom den 21 augusti 2023 i mål nr 3096-22.

⁹ Handl.nr 13, Svar på begäran om uppgifter, s. 2.

¹⁰ Förvaltningsrätten i Karlstads mål nr 4177– 4179-23. Se även handl.nr 13, Svar på begäran om uppgifter, s. 2.

¹¹ Förvaltningsrätten i Karlstads dom den 25 september 2024 i mål nr 4177– 4179-23.

¹² Kammarrätten i Göteborgs dom den 25 mars 2025 i mål nr 6274–6276-24.

¹³ Högsta förvaltningsdomstolens slutliga beslut den 23 juni 2025 i mål nr 1941-25.

¹⁴ Handl.nr 45, Svar på begäran om uppgifter, s. 9.

¹⁵ Kammarrätten i Göteborgs slutliga beslut den 24 mars 2026 i mål 1359-26.

¹⁶ Handl.nr 45, Svar på begäran om uppgifter, s. 9.

¹⁷ Handl.nr 14, Bilaga 1 till svar på begäran om uppgifter – Protokoll, s. 1.



12. För att säkerställa leverans av servicetrafik efter den 30 april 2025 och under den tid som överprövningarna skulle kunna komma att pågå ingick Nämnden tillfälliga avtal avseende tjänsterna med sex leverantörer.
13. Det först ingångna tillfälliga avtalet avseende hemområde 4 ingicks skriftligen den 22 maj 2024 med Cab-In-Hand/Service-trafiken i Sverige AB (Leverantören). De resterande fem tillfälliga avtalen ingicks vid olika tillfällen i tiden därefter, varav det sist ingångna avtalet ingicks skriftligen den 25 mars 2025.¹⁸ Tecknandet av de tillfälliga avtalen har inte föregåtts av något annonserat förfarande.¹⁹
14. De tillfälliga avtalen började tillämpas från och med den 1 maj 2025²⁰ och med löptid till dess Trafikavtalet har kunnat tecknas, ett nytt trafikavtal tecknats eller det tillfälliga avtalet förklaras ogiltigt och inte får bestå.²¹ Med anledning av att kammarrättens beslut den 24 mars 2026 avseende Tilldelningsbeslut 3 inte överklagades, kom Trafikavtalet att tecknas med de leverantörer som tilldelats trafik avseende hemområde 4. Trafikavtalet har trafikstart den 1 maj 2026.²²
15. Det är det tillfälliga avtalet som ingicks den 22 maj 2024 (Interimsavtalet) som ligger till grund för Konkurrensverkets beslut i förevarande ärende.

Vad Nämnden har anfört

16. Nämnden har under utredningen inledningsvis anfört att Regionen är upphandlande myndighet i ärendet.²³ Nämnden har sedermera ändrat inställning och menar att Nämnden är upphandlande myndighet.²⁴
17. Nämnden har därutöver sammanfattningsvis anfört följande.
18. Undantaget avseende synnerlig brådska enligt 6 kap. 15 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) har varit tillämpligt. Den brådska som uppkommit har berott på den utdragna överprövningsprocessen, vilket har varit en för Nämnden oförutsebar omständighet. Vidare har tidsfristerna i ett

¹⁸ Handl.nr 34, Bilaga 3 till svar på begäran om uppgifter #29 och 31 – Interimsavtal, s. 1, Handl.nr 35, Bilaga 4 till svar på begäran om uppgifter #29 och 31 – Interimsavtal, s. 1, handl.nr 36, Bilaga 5 till svar på begäran om uppgifter #29 och 31 – Interimsavtal, s. 1, handl.nr 37, Bilaga 6 till svar på begäran om uppgifter #29 och 31 – Interimsavtal, s. 1, handl.nr 39, Bilaga 8 till svar på begäran om uppgifter #29 och 31 – Interimsavtal, s. 1, handl.nr 40, Bilaga 9 till svar på begäran om uppgifter #29 och 31 – Interimsavtal, s. 1.

¹⁹ Handl.nr 13, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

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

²¹ Handl.nr 39, Bilaga 8 till svar på begäran om uppgifter #29 och 31 – Interimsavtal, s. 1.

²² Handl.nr 90, Skrivelse med kompletterande uppgifter, s. 1.

²³ Svar på begäran om uppgifter, handl.nr 45, s. 1 och handl.nr 66, s. 1.

²⁴ Handl.nr 74, Svar på utkast till beslut, s. 5 f och handl.nr 80, Svar på begäran om uppgifter, s. 1 ff.



annonserat förfarande varit omöjliga att hålla och anskaffningen har varit absolut nödvändig.

19. Upphandlingen påbörjades omkring 15 månader före planerad trafikstart. Förvaltningsrättens processer har avseende Tilldelningsbeslut 1 och Tilldelningsbeslut 2 dröjt över ett år vardera. Överprövningarna av upphandlingen avseende hemområde 4 har därefter fortsatt i olika instanser. Sammantaget har överprövningsprocesserna nu pågått i över tre år, en period som motsvarar tre fjärdedelar av den tilltänkta avtalstiden. En sådan tidsutdräkt är inte något en upphandlande myndighet rimligtvis kunde ha räknat med. När upphandlingen av Interimsavtalet påbörjades hade också överprövningen av den annonserade upphandlingen pågått i drygt två år, det vill säga längre tid än vad en upphandlande myndighet ska ha anledning att utgå från.²⁵
20. Det har vidare inte varit möjligt att hinna genomföra ett annonserat förfarande. Vid bedömningen av om det varit möjligt att hålla de tidsfrister som gäller ska beaktas reglerna om förkortade tidsfrister i LOU, den tid det tar att författa ett justerat alternativt ett nytt förfrågningsunderlag, tid för utvärdering av inkomna anbud, inställelsetiden/etableringstiden för leverantör samt viss höjd för en överprövningsprocess.²⁶
21. En leverantör behöver cirka sex månader eller i vissa fall upp till ett år för att bland annat kunna beställa de aktuella fordonen, skaffa tillstånd och anställa förare till trafikstart. Nya leverantörer måste även etablera depåer, vilket inkluderar förarlokaler och kontorsutrymmen. En majoritet av de nya fordonen är så kallade specialfordon vilka produceras i flera led, med tillverkning och påbyggnation för tillgänglighetsanpassning. De ska dessutom utrustas med taxameter och kommunikationsutrustning. Tiden från beställning av ett nytt specialfordon till dess att det är färdigt att tas i bruk är normalt ett år.²⁷ I förevarande fall krävde en leverantör, Leverantören, ett års etableringstid. Nämnada leverantör har stått för mer än 50 procent av det totala behovet av servicetrafik för hemområde 4.²⁸
22. Dessutom har Nämnden i och med Trafikavtalet upphandlat ett nytt trafiksystem, vilket inneburit en övergång till en helt ny modell för servicetrafiken i form av bland annat en ny trafikeringsprincip, en ny ersättningsmodell och ett nytt systemstöd för planering. Detta innebär att

²⁵ Handl.nr 13, Svar på begäran om uppgifter, s. 2 ff, handl.nr 45, Svar på begäran om uppgifter, s. 6 ff, handl.nr 60, Tjänsteanteckning från möte, s. 2 f.

²⁶ Handl.nr 74, Svar på begäran om uppgifter, s. 2.

²⁷ Handl.nr 13, Svar på begäran om uppgifter, s. 3 och handl.nr 45, Svar på begäran om uppgifter, s. 6 f.

²⁸ Handl.nr 74, Svar på begäran om uppgifter, s. 3 f.



anpassningen och det arbete som krävs vid uppstart är mer omfattande och förloppet längre utsträckt i tid än vid en traditionell upphandling.²⁹

23. Om Nämnden hade annonserat en upphandling av Interimsavtalet under perioden som överprövningarna pågick, skulle den upphandlingen därtill med all säkerhet också ha överprövats.³⁰ Med hänsyn till tidsåtgången i de tidigare överprövningsprocesserna kunde Nämnden inte räkna med att en överprövning av ännu en upphandling för samma tjänst skulle komma att hanteras på kortare tid. Nämnden hade då riskerat att förlora leverantörer som inte ville förlänga sina anbud.³¹ En period för eventuell överprövning om åtminstone 90 dagar bör inkluderas i tiden för att genomföra ett annonserat förfarande.³²
24. Från det att Leverantören tecknade Interimsavtalet tog det cirka elva månader från start till trafikberedskap. Den tidsåtgång som Nämnden uppskattat i samband med ingåendet av Interimsavtalet är således nästintill identisk med den faktiska tid som krävts för att få fordonen trafikklara. Det är därför denna uppskattade etableringstid som ska läggas till grund för bedömningen av om Nämnden hade kunnat annonsera Interimsavtalet.³³
25. En rimlig och realistisk tidsåtgång för att genomföra en annonserad upphandling av Interimsavtalet inklusive implementering hade uppgått till 495 dagar, det vill säga cirka ett år och fyra månader. En upphandling av ett interimsavtal som annonserades den 1 april 2024, när Nämnden i stället direktupphandlade Interimsavtalet, hade överskjutit den planerade trafikstarten den 1 maj 2025 med cirka tre månader. Det har följaktligen inte funnits tid att genomföra ett annonserat förfarande.³⁴
26. Upphandlingsföremålet är en tjänst av stort allmänintresse.³⁵ Anskaffningen av Interimsavtalet har varit absolut nödvändig.³⁶
27. Det har inte heller funnits några rimliga alternativ till att ingå Interimsavtalet. En förlängning av de befintliga avtalen för servicetrafik riskerade att kosta Nämnden betydligt större summor än Interimsavtalet. Inte heller har Nämnden haft möjlighet att tillgodose sina behov i egen regi.³⁷ Dessutom

²⁹ Handl.nr 13, Svar på begäran om uppgifter, s. 3 och handl.nr 45, Svar på begäran om uppgifter, s. 6 f.

³⁰ Handl.nr 60, Tjänsteanteckning från möte, s. 2.

³¹ Handl.nr 45, Svar på begäran om uppgifter, s. 7.

³² Handl.nr 74, Svar på begäran om uppgifter, s. 4.

³³ Handl.nr 74, Svar på begäran om uppgifter, s. 3 f.

³⁴ Handl.nr 74, Svar på begäran om uppgifter, s. 4 ff.

³⁵ Handl.nr 13, Svar på begäran om uppgifter, s. 4.

³⁶ Handl.nr 13, Svar på begäran om uppgifter, s. 4.

³⁷ Handl.nr 13, Svar på begäran om uppgifter, s. 3.

fanns risk för att leverantörer skulle söka sig efter andra affärsmöjligheter på grund av att det blivit för rörigt om en ny upphandling annonserades.³⁸

28. Nämnden har under utredningen inledningsvis anfört att det uppskattade värdet för upphandlingen av servicetrafiken för hemområde 4 uppgår till 62 000 000 kronor exklusive mervärdesskatt per år.³⁹ Efter att ha tagit del av Konkurrensverkets preliminära bedömning i ärendet har Nämnden sedermera anfört att det slutliga faktiska värdet av Interimsavtalet uppgår till omkring 79 300 000 kronor för perioden maj 2025 till och med april 2026. Mot bakgrund av var överprövningsprocesserna i ärendet befann sig vore det enligt Nämnden orimligt att anta att Interimsavtalet skulle ha kommit att löpa under en så lång period som 48 månader. Värdet för upphandlingen av Interimsavtalet ska därför motsvara det belopp som faktiskt betalats.⁴⁰
29. Nämnden motsätter sig ett beslut om upphandlingsskadeavgift. Därtill är den omständigheten att Interimsavtalet tecknats utifrån den tilldelning som var utfallet av den annonserade upphandlingen en förmildrande omständighet eftersom det innebär att Interimsavtalet i praktiken har konkurrensutsatts. De villkor som finns i Interimsavtalet avseende skadeståndsskyldighet och inhibition utgör inte heller försvärande omständigheter.⁴¹

Bedömning

Tillämplig lag

30. 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.⁴²
31. Med upphandlande myndighet avses en statlig eller kommunal myndighet.⁴³ Med kommunal myndighet avses även regional myndighet.⁴⁴
32. Konkurrensverket konstaterar att det under utredningen har framkommit motstridiga uppgifter i frågan om vem som är upphandlande myndighet avseende Interimsavtalet. Vid bedömningen är följande omständigheter av betydelse. Regionen har angetts som avtalspart i Interimsavtalet och upphandlande myndighet i upphandlingsdokumenten och annonsen

³⁸ Handl.nr 60, Tjänsteanteckning från möte, s. 2.

³⁹ Handl.nr 50, Svar på begäran om uppgifter, s. 2 f.

⁴⁰ Handl.nr 90, Kompletterande uppgifter, s. 1 f.

⁴¹ Handl.nr 74, Svar på utkast till beslut s. 5 ff.

⁴² Se 1 kap. 2 § LOU.

⁴³ Se 1 kap. 22 § LOU.

⁴⁴ Prop. 2015/16:195 s. 943 f.



avseende Trafikavtalet.⁴⁵ Regionen har också angivits som part i överprövningsprocesserna avseende Trafikavtalet. Vidare framgår av Regionens riktlinje om inköp att direktupphandlingar som uppgår till ett belopp överstigande 100 000 kronor ska genomföras av Regioninköp, vilket är en central funktion i Regionen.⁴⁶ Av nämnda riktlinje framgår dock även att Nämnden formellt sett kan vara en upphandlande myndighet.⁴⁷ Vad Nämnden har anfört om att den har en egen budget och att det är Nämndens förvaltning som har genomfört upphandlingen finner Konkurrensverket inte heller anledning att ifrågasätta. Mot bakgrund av vad som framkommit under utredningen bedömer Konkurrensverket att Nämnden självständigt har genomfört upphandlingen av Interimsavtalet och därmed är upphandlande myndighet.

33. Det bör dock i sammanhanget erinras om vikten av att upphandlande myndigheter utåt sett, exempelvis vid annonsering av upphandlingar och i avtal, är tydliga avseende vem som är ansvarig upphandlande myndighet i en upphandling.
34. 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 leverans av till exempel tjänster.⁴⁸ 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.⁴⁹
35. Nämnden och Leverantören har ingått Interimsavtalet för att Leverantören ska tillhandhålla servicetrafik mot att Nämnden utger ersättning för prestationen.⁵⁰ Interimsavtalet utgör därmed ett offentligt tjänstekontrakt enligt LOU.⁵¹ Interimsavtalet har till syfte att fastställa villkoren i kontrakt som senare ska tilldelas under en given tidsperiod. Av Interimsavtalet framgår också att uppdragen avseende servicetrafik kommer fördelas mellan flera olika leverantörer enligt vissa på förhand bestämda principer.⁵²

⁴⁵ Handl.nr 3, Upphandlingsdokument, s. 5 och handl.nr 4, Upphandlingsannons, s. 1.

⁴⁶ Handl.nr 84, Bilaga 1 till Svar på begäran om uppgifter – Riktlinje om inköp, s. 8.

⁴⁷ Handl.nr 84, Riktlinje om inköp, s. 9 och Handl.nr 82, Bilaga 2 till Svar på begäran om uppgifter – Reglemente Kollektivtrafiknämnden, s. 2.

⁴⁸ Se 1 kap. 15 § LOU.

⁴⁹ Se 1 kap. 20 § LOU.

⁵⁰ Handl.nr 39, Bilaga 8 till svar på begäran om uppgifter #29 och 31 – Interimsavtal, s. 1–2.

⁵¹ Se 1 kap. 24 § LOU.

⁵² Handl.nr 39, Bilaga 8 till svar på begäran om uppgifter #29 och 31 – Interimsavtal, s. 1 och handl.nr 3, Omvärldsbevakning – Upphandlingsdokument, s. 6 och 24–25.



36. Konkurrensverket bedömer sammanfattningsvis att upphandlingen av Interimsavtalet omfattas av LOU:s tillämpningsområde och att upphandlingen har avsett ett ramavtal med flera leverantörer enligt LOU.

Upphandlingens värde

37. 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.⁵³
38. Uppskattningen av en upphandlings värde ska avse värdet vid den tidpunkt då anbudsinfördran skickas ut eller, om en sådan inte krävs, vid den tidpunkt då den upphandlande myndigheten påbörjar upphandlingsförfarandet.⁵⁴
39. Värdet av ett ramavtal ska uppskattas till det högsta sammanlagda värdet av samtliga kontrakt som planeras inom ramen för ramavtalet.⁵⁵
40. Om en tjänst upphandlas utan att det totala belopp som ska betalas för tjänsten anges, ska värdet av upphandlingen vara det som ska betalas för tjänsten under kontraktets löptid, om denna är högst 48 månader. Om löptiden är längre eller om den är obestämd, ska värdet uppskattas till månadsvärdet multiplicerat med 48.⁵⁶
41. Nämnden har inledningsvis uppgett att det uppskattade värdet för upphandlingen av servicetrafiken för hemområde 4 uppgår till 62 000 000 kronor exklusive mervärdesskatt per år.⁵⁷ Konkurrensverket konstaterar att uppgiften vinner stöd av utredningen i övrigt. Som framgår av punkten 36 ovan avsåg upphandlingen av servicetrafik för hemområde 4 ett ramavtal med flera leverantörer. Eftersom Interimsavtalet upphandlats som en del av ett ramavtal med flera leverantörer avseende hela servicetrafiken för hemområde 4, ska värdet på upphandlingen av Interimsavtalet fastställas till det totala värdet av servicetrafiken för hemområde 4.

⁵³ Se 5 kap. 3 § LOU.

⁵⁴ Se 5 kap. 5 § LOU.

⁵⁵ Se 5 kap. 14 § LOU.

⁵⁶ Se 5 kap. 13 § LOU.

⁵⁷ Handl.nr 50, Svar på begäran om uppgifter, s. 2–3.



42. Nämnden har, som redogjorts för ovan, senare under utredningen anfört att det är det slutliga faktiska värdet av Interimsavtalet som bör läggas till grund för värdeberäkningen.⁵⁸
43. Såvitt avser avtalstiden framgår av Interimsavtalet att det upphör att gälla om Trafikavtalet har kunnat tecknas, om ett nytt trafikavtal tecknas eller om Interimsavtalet förklaras ogiltigt och inte får bestå.⁵⁹ Interimsavtalet har därmed inget bestämt slutdatum och dess avtalstid är enligt Konkurrensverkets bedömning obestämd. Uppskattningen av upphandlingens värde ska baseras på omständigheterna vid upphandlingens påbörjande, jfr punkten 38 ovan. Att Interimsavtalet vid ett senare tillfälle kommit att upphöra förändrar inte den omständigheten att Interimsavtalet enligt dess ordalydelse vid värdetidpunkten hade en obestämd löptid. Det är därför inte heller det faktiska utfallet av gjorda betalningar som ska läggas till grund för beräkningen av upphandlingens värde. Eftersom avtalstiden är obestämd är det relevant att ta stöd i 48-månadersregeln för att bestämma värdet. Av bestämmelsen följer att upphandlingens värde bestäms utifrån månadsvärdet multiplicerat med 48, det vill säga fyra år.⁶⁰ Det Nämnden anfört om att det slutliga värdet för Interimsavtalet ska ligga till grund för värdebedömningen föranleder således inte någon annan bedömning.
44. Värdet på upphandlingen av Interimsavtalet uppgår mot denna bakgrund till 248 000 000 kronor exklusive mervärdeskatt (62 000 000 kronor per år x 4 år).

Upphandlingen skulle ha annonserats

Tröskelvärdet och direktupphandlingsgränsen

45. Upphandlingar som omfattas av LOU:s tillämpningsområde ska som huvudregel annonseras, så att alla potentiella leverantörer får samma förutsättningar att lämna anbud i upphandlingar.⁶¹
46. 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.⁶²

⁵⁸ Handl.nr 90, Skrivelse med kompletterande uppgifter, s. 2.

⁵⁹ Handl.nr 39, Bilaga 8 till svar på begäran om uppgifter #29 och 31 – Interimsavtal, s. 1.

⁶⁰ Notera att den aktuella bestämmelsen skyddar den upphandlande myndigheten på så sätt att den föreskriver att beräkningen av ett avtals värde ska göras utifrån premissen att avtalet löper i 48 månader, trots att avtalets löptid kan vara längre än så.

⁶¹ Jfr 10 kap. 1 § LOU.

⁶² Se 1 kap. 4 § LOU.



47. Om upphandlingens värde understiger direktupphandlingsgränsen föreligger förutsättningar att genomföra en direktupphandling.⁶³
48. Tillämpligt tröskelvärde för upphandlingen är tröskelvärdet för varu- och tjänstekontrakt som tilldelas av upphandlande myndigheter som inte är centrala upphandlande myndigheter, vilket 2024 uppgick till 2 389 585 kronor.⁶⁴ Direktupphandlingsgränsen uppgick vid samma tillfälle till 700 000 kronor.⁶⁵
49. Konkurrensverket har, som framgår av punkten 44 ovan, bedömt att värdet av upphandlingen uppgår till 248 000 000 kronor exklusive mervärdesskatt. Upphandlingens värde överstiger såväl det tillämpliga tröskelvärdet som direktupphandlingsgränsen. Det har således inte funnits möjlighet att avstå från annonsering med hänsyn till upphandlingens värde.

Undantag från annonseringsskyldigheten

50. Huvudregeln är att avtal ska annonseras.⁶⁶ Det är i vissa fall möjligt enligt LOU att göra undantag från kravet på att annonsera en upphandling, även när upphandlingens värde överstiger tröskelvärdet.
51. Nämnden har som skäl för att göra undantag från annonseringsplikten hänvisat till att det har förelegat synnerlig brådska.
52. En upphandlande myndighet får använda ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering om det, på grund av synnerlig brådska som beror på omständigheter som inte kan tillskrivas och inte har kunnat förutses av myndigheten, är omöjligt att hålla de tidsfrister som gäller vid öppet och selektivt förfarande eller vid förhandlat förfarande med föregående annonsering, och anskaffningen är absolut nödvändig.⁶⁷
53. Det ställs höga krav på den upphandlande myndighetens planering och organisation för att undantaget för synnerlig brådska ska kunna tillämpas.⁶⁸ Undantaget ska tolkas restriktivt.⁶⁹ Bestämmelsen får endast användas under

⁶³ Se 19 kap. 1 § och 19 a kap. 2 § LOU.

⁶⁴ Tillkännagivande (2024:30) om tröskelvärden vid offentlig upphandling.

⁶⁵ Se 19 a kap. 2 § LOU.

⁶⁶ Jfr 10 kap. 1 § LOU.

⁶⁷ Se 6 kap. 15 § LOU.

⁶⁸ Jfr till exempel EU-domstolens dom av den 14 september 2004, Europeiska kommissionen mot Italien, C-385/02, EU:C:2004:522, p. 26–28 och HFD 2017 ref. 66.

⁶⁹ EU-domstolens domar den 10 mars 1987, Europeiska kommissionen mot Italien, 199/85, EU:C:1987:115, p. 14; den 10 april 2003, Europeiska kommissionen mot Tyskland, förenade målen C-20/01 och C-28/01, EU:C:2003:220, p. 58; den 14 september 2004, Europeiska kommissionen mot Italien, C-385/02, EU:C:2004:522, p. 19; den 2 juni 2005, Europeiska kommissionen mot Grekland, C-394/02, EU:C:2005:336, p. 33 samt den 11 januari 2005, Stadt Halle och RPL Lochau, C-26/03, EU:C:2005:5, p. 46. Se även prop. 2006/07:128 s. 291 samt RÅ 2005 ref. 10, RÅ 2008 ref. 79, RÅ 2009 not 134 och HFD 2019 ref. 65.



mycket exceptionella omständigheter.⁷⁰ De omständigheter som föranleder brådskan får inte till någon del bero på den upphandlande myndighetens agerande.⁷¹ Om myndigheten under lång tid känt till de omständigheter som gjorde upphandlingen nödvändig, har det inte förelegat synnerlig brådska om det finns tid för att genomföra ett påskyndat förfarande.⁷² En upphandlande myndighet måste göra allt som rimligen kan förväntas av den för att genomföra en annonserad upphandling innan myndigheten överväger att genomföra en direktupphandling.⁷³ Det är den upphandlande myndigheten som har bevisbördan för att samtliga förutsättningar för undantaget är uppfyllda.⁷⁴

Det föreligger inte synnerlig brådska om det fanns tid att genomföra ett påskyndat förfarande.

54. För att undvika avtalslöshet under tiden som upphandlingen av Trafikavtalet har varit föremål för överprövningen, har Nämnden förlängt det ursprungliga avtalet avseende servicetrafik i två omgångar fram till slutet av april 2025.
55. Såvitt avser upphandlingen av Interimsavtalet har det under utredningen framkommit att Nämnden kontaktade Leverantören i april 2024, omkring 13 månader innan planerad avtalsstart. Senast vid denna tidpunkt har det enligt Konkurrensverket således stått klart för Nämnden att det fanns risk för avtalslöshet när de förlängda avtalen skulle löpa ut i slutet av april 2025. Frågan som därmed uppstår är om det under denna tidsperiod har varit möjligt för Nämnden att genomföra ett annonserat förfarande.
56. Vid ett påskyndat förfarande kan tidsfristen för att komma in med anbud förkortas till 15 dagar.⁷⁵ Till detta tillkommer en avtalsspärr om 10 dagar som också måste iakttas.⁷⁶ Utöver detta behövs tid för att förbereda upphandlingsdokument och utvärdera anbud samt eventuell tid för leverantörer att etablera sig inför avtalsstart.

⁷⁰ Se skäl 50 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling.

⁷¹ Se prop. 2006/07:128 s. 327 och 429, prop. 2009/10:180 s. 344 samt mål C-385/02, Europeiska kommissionen mot Italien och EU-domstolens dom av den 2 juni 2005, Europeiska kommissionen mot Grekland, C-394/02, EU:C:2005:336, p. 40–43 med hänvisningar.

⁷² EU-domstolens dom av den 18 november 2004, Europeiska kommissionen mot Tyskland, C-126/03, EU:C:2004:728, p. 22–23. Jfr även EU-domstolens dom av den 2 augusti 1993, Europeiska kommissionen mot Italien, C-107/92, EU:C:1993:344.

⁷³ EU-domstolens dom den 9 januari 2025, Česká republika – Generální finanční ředitelství, C-578/23, EU:C:2025:4, p. 31.

⁷⁴ Kammarrätten i Göteborgs dom den 12 november 2010 i mål nr 784-10.

⁷⁵ Se 11 kap. 10 § LOU.

⁷⁶ Se 20 kap. 1 § LOU.

57. Nedan redovisar Konkurrensverket vad som utgör en rimlig tidsåtgång för att genomföra en annonserad upphandling av Interimsavtalet.

- i **Framtagande av upphandlingsdokument:** 30 dagar. Av utredningen har framkommit att Interimsavtalets villkor i all väsentlighet överensstämmer med villkoren som gäller för Trafikavtalet och att syftet är att täcka behovet under den tid som överprövningen pågår.⁷⁷ De skillnader som alltjämt finns i form av bland annat ersättningar för investeringar, måste ha varit möjliga för Nämnden att genomföra på åtminstone 30 dagar.⁷⁸
- ii **Annonsering, utvärdering och tilldelning:** 60 dagar. Vid den annonserade upphandlingen av Trafikavtalet skedde annonsering i maj 2022 och tilldelningsbeslut meddelades den 1 juli 2022.⁷⁹ Något skäl till varför upphandlingen av Interimsavtalet skulle ta längre tid i anspråk än så har inte framkommit. Särskilt som annonseringstiden vid ett påskyndat förfarande endast hade behövt uppgå till 15 dagar.
- iii **Avtalsspärr:** 10 dagar.⁸⁰
- iv **Implementering:** 180 dagar. Nämnden har under utredningen uppgett att implementeringstiden för Trafikavtalet uppgår till cirka sex månader men att det för vissa leverantörer kan krävas upp till ett år.⁸¹ Att implementeringstiden för en enskild leverantör överskrider vad som gäller generellt innebär enligt Konkurrensverket inte att det är denna längre tid som ska användas. I stället är det en för upphandlingen skälig implementeringstid som bör ligga till grund för bedömningen. Avgörande för vad som utgör en skälig implementeringstid bestäms med beaktande av samtliga omständigheter i det aktuella fallet. Av utredningen har framkommit att fem av de sex leverantörer som Nämnden tecknat tillfälliga avtal med avseende servicetrafik från och med den 1 maj 2025 har haft en etableringstid om mellan cirka två till sju månader, räknat från datumen för avtalens ingående.⁸² Vidare har Nämnden vid tidigare

⁷⁷ Handl.nr 13, Svar på begäran om uppgifter, s. 1 och handl.nr 39, Bilaga 8 till svar på begäran om uppgifter #29 och 31 – Interimsavtal, s. 1–2.

⁷⁸ Handl.nr 39, Bilaga 8 till svar på begäran om uppgifter #29 och 31 – Interimsavtal, s. 2–3.

⁷⁹ Handl.nr 13, Svar på begäran om uppgifter, s. 2.

⁸⁰ Se 20 kap. 11 § LOU.

⁸¹ Handl.nr 13, Svar på begäran om uppgifter, s. 3, handl.nr 45, Svar på begäran om uppgifter, s. 6–7 och handl.nr 60, Tjänsteanteckning från möte, s. 2.

⁸² Handl.nr 34, Bilaga 3 till svar på begäran om uppgifter #29 och 31 – Interimsavtal, s. 4, handl.nr 35, Bilaga 4 till svar på begäran om uppgifter #29 och 31 – Interimsavtal, s. 4, handl.nr 36, Bilaga 5 till svar på begäran om

förlängningar av avtalet avseende servicetrafik under 2023 och 2024 beslutat om dessa förlängningar omkring sju månader innan trafikstart.⁸³ Mot bakgrund av dessa omständigheter är det Konkurrensverkets bedömning att en implementeringstid om sex månader framstår som skälig.

58. En rimlig tidsåtgång för att genomföra en annonserad upphandling av Interimsavtalet inklusive implementering hade mot bakgrund av ovan, högt räknat, uppgått till omkring 10 månader (300 dagar).⁸⁴ I april 2024 kontaktade Nämnden Leverantören med ett avtalsförslag. Vid denna tidpunkt hade Nämnden således uppenbart insett risken för att avtalslöshet skulle kunna komma att uppstå när de befintliga avtalen avseende servicetrafiken löpte ut den 30 april 2025. Om Nämnden hade annonserat upphandlingen av Interimsavtalet eller ett annat avtal i april 2024 hade denna upphandling kunnat säkerställa att ett nytt tillfälligt avtal kunde användas när de befintliga avtalen löpte ut 13 månader senare.
59. Konkurrensverket noterar även att Nämnden annonserade upphandlingen av Trafikavtalet, som sedermera kom att bli föremål för överprövning, mindre än 16 månader innan planerad trafikstart.⁸⁵ Med beaktande av att Nämnden gör gällande att en annonserad upphandling hade krävt en tidsram om 495 dagar (16 månader) har Nämnden redan vid den annonserade upphandlingen av Trafikavtalet inte avsatt tillräckligt med tid för att hinna genomföra den. Den implementeringstid som Nämnden beräknar förefaller därför vara överskattad.

Tiden för en eventuell överprövning ska inte beaktas

60. Under utredningen har Nämnden framfört att det fanns en risk att en annonsering av Interimsavtalet skulle komma att överprövas och att det ska ingå en viss tid för överprövning vid bedömningen av om det var möjligt att hålla de tidsfrister som gäller vid ett annonserat förfarande.⁸⁶ Enligt Nämnden fanns även en risk för att leverantörer i sådana fall skulle söka efter andra affärsmöjligheter eftersom det blivit för rörigt.⁸⁷

uppgifter #29 och 31 – Interimsavtal, s. 4, handl.nr 37, Bilaga 6 till svar på begäran om uppgifter #29 och 31 – Interimsavtal, s. 4, handl.nr 39, Bilaga 8 till svar på begäran om uppgifter #29 och 31 – Interimsavtal, s. 4 och handl.nr 40, Bilaga 9 till svar på begäran om uppgifter #29 och 31 – Interimsavtal, s. 3.

⁸³ Handl.nr 14, Bilaga 1 till svar på begäran om uppgifter – Protokoll, s. 1.

⁸⁴ En mer exakt bedömning av tidsåtgången för att genomföra ett annonserat förfarande, räknat från april 2024 vilket är den tidpunkt då Nämnden kontaktade Leverantören med ett avtalsförslag, är 250 till 270 dagar. Särskilt tiden för att ta fram upphandlingsdokumenten kan räknas bort eftersom framtagandet av dessa avseende Interimsavtalet redan var genomfört i april 2024 när Nämnden kontaktade Leverantören med ett avtalsförslag.

⁸⁵ Handl.nr 3, Omvärldsbevakning – Upphandlingsdokument, s. 11, handl.nr 4, Omvärldsbevakning – Upphandlingsannons, s. 2.

⁸⁶ Handl.nr 74, Svar på utkast till beslut, s. 4 f.

⁸⁷ Handl.nr 45, Svar på begäran om uppgifter, s. 7 och handl.nr 60, Tjänsteanteckning från möte, s. 2.



61. Enligt 6 kap. 15 § LOU ska det vara "omöjligt" att hålla tidsfristerna i ett påskyndat förfarande. Det är ett högt ställt krav. Om det finns en möjlighet att hålla tidsfristerna i ett annonserat förfarande är undantaget inte tillämpligt. Syftet är att upphandlingar ska konkurrensutsättas då detta inte är omöjligt.
62. Att det finns risk för överprövning innebär inte att det är omöjligt att hålla tidsfristerna i ett annonserat förfarande. Mot bakgrund av undantagets ordalydelse och syfte anser Konkurrensverket att tiden för en eventuell överprövning inte ska beaktas vid bedömningen av om tidsfristerna i ett annonserat förfarande var omöjliga att hålla.
63. Undantaget genomför artikel 32.2 c i LOU-direktivet och ska tolkas direktivkonformt.⁸⁸ EU-domstolen har heller inte beaktat eventuell tid för en överprövning i frågan om det funnits tid att genomföra en annonserad upphandling, utan det avgörande vid bedömningen har genomgående varit om det funnits tid att annonsera med en förkortad tidsfrist (påskyndat förfarande).⁸⁹ Inte heller omständigheten att vissa leverantörer skulle söka andra affärsmöjligheter har betydelse för frågan om det varit möjligt att genomföra ett annonserat förfarande.
64. Nämnden har varit skyldig att göra allt som rimligen kan förväntas av den innan den genomför en upphandling utan föregående annonsering på grund av synnerlig brådska.⁹⁰ Mot bakgrund av att de tidigare förlängningarna av det befintliga avtalet har gjorts omkring sju månader innan trafikstart framstår det också som klart att Nämnden, om en annonserad upphandling av Interimsavtalet hade blivit föremål för överprövning, även hade hunnit genomföra en oannonserad upphandling genom att förlänga de befintliga avtalen.⁹¹ Även om tiden för en eventuell överprövning skulle ha beaktats hade det alltså varit möjligt för Nämnden att först genomföra en annonserad upphandling. Eftersom det inte har skett har Nämnden inte gjort allt som rimligen kan förväntas innan den genomförde direktupphandlingen.

⁸⁸ Se prop. 2021/22:5 s. 211 och prop. 2015/16:195 s. 999. Se även artikel 72.1 andra stycket LOU-direktivet, där det framgår att undantagen från annonseringskravet regleras i artikel 32 LOU-direktivet.

⁸⁹ Se EU-domstolens domar den 18 mars 1992, kommissionen mot Spanien, C-24/91, EU:C:1992:134, p. 14; den 8 februari 1993, kommissionen mot Italien, C-107/92, EU:C:1993:344, p. 13, med där gjord hänvisning till generaladvokatens analys i sitt förslag till avgörande; den 18 november 2004, kommissionen mot Tyskland, C-126/03, EU:C:2004:728, p. 22–23 samt den 15 oktober 2009, kommissionen mot Tyskland, C-275/08, EU:C:2009:632, p. 75. Frågan om huruvida tiden för överprövning ska beaktas vid beräkningen av hur lång tid ett annonserat förfarande hade tagit när direktupphandling i stället har skett ska dock inte sammanblandas med frågan om huruvida tiden för överprövning ska beaktas när en upphandlande myndighet annonserar en upphandling och uppskattar den tid som behövs innan avtalsstart. I det sistnämnda fallet ska tiden för överprövning beaktas.

⁹⁰ EU-domstolens dom den 9 januari 2025, Česká republika – Generální finanční ředitelství, C-578/23, EU:C:2025:4, p. 31.

⁹¹ Handl.nr 14, Bilaga 1 till svar på begäran om uppgifter – Protokoll, s. 1. Jfr även formuleringen i 6 kap. 15 § LOU om att det ska vara omöjligt att hålla tidsfristerna i ett påskyndat förfarande.



Sammanfattning

65. Det har mot bakgrund av det anförda varit möjligt för Nämnden att hålla tidsfristerna i ett annonserat förfarande vid upphandlingen av Interimsavtalet. Med anledning av detta var undantaget för synnerlig brådska inte tillämpligt vid ingäendet av Interimsavtalet.
66. Det har inte heller i övrigt framkommit några omständigheter som skulle föranleda tillämpning av något annat undantag i LOU.
67. Konkurrensverket bedömer därför att Nämnden har agerat i strid med annonseringsskyldigheten i 10 kap. 1 § LOU. Nämnden har därmed genomfört en otillåten direktupphandling.

Upphandlingsskadeavgift

68. Konkurrensverket gör följande bedömning ifråga om upphandlingsskadeavgift och upphandlingsskadeavgiftens storlek.

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 10 kap. 1 § LOU.⁹²
70. 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.⁹³
71. Interimsavtalet ingicks den 22 maj 2024.
72. Tiden för att ansöka om överprövning av Interimsavtalets giltighet har således löpt ut, utan att någon ansökan om överprövning har gjorts.
73. Det finns därför skäl att besluta om att Nämnden ska betala en upphandlingsskadeavgift med anledning av den otillåtna direktupphandlingen.

⁹² Se 21 kap. 7 § LOU och ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2023:815) om ändring i LOU.

⁹³ Se 21 kap. 11 § LOU; bestämmelsen gäller i fråga om upphandlingar som har påbörjats från och med den 1 januari 2024.



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.⁹⁴
75. När avgiftens storlek fastställs inom angivna beloppsintervall ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är.⁹⁵ I ringa fall ska någon avgift inte påföras och eftergift får beviljas om det finns synnerliga skäl.⁹⁶
76. Av förarbetena framgår att den upphandlande myndigheten inte måste ha agerat uppsåtligt eller oaktsamt för att Konkurrensverket ska besluta om en avgift.⁹⁷ Bristande kännedom om rättsläget eller misstag om lagstiftningens innehåll ursäktar inte en överträdelse.⁹⁸ Bestämmelserna om upphandlingsskadeavgift bygger alltså på ett strikt ansvar.⁹⁹
77. Upphandlingsskadeavgiften syftar till att säkerställa att upphandlingsreglerna följs och att skattemedlen används på ett korrekt sätt.¹⁰⁰ Förarbetena anger att en avgift ska vara effektiv, proportionerlig och avskräckande.¹⁰¹
78. Enligt förarbetena ska upphandlingsskadeavgiftens storlek bestämmas med hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet inom ramen för avgiftens syfte.¹⁰² Ju allvarligare överträdelsen är, desto högre belopp bör avgiften fastställas till.¹⁰³ Det högsta avgiftsbeloppet bör reserveras för särskilt graverande fall.¹⁰⁴
79. Med överträdelsens allvarlighet avses överträdelsens sanktionsvärde.¹⁰⁵ För sanktionsvärdet gäller enligt förarbetena följande utgångspunkter.¹⁰⁶ 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

⁹⁴ Se 21 kap. 9 § första stycket LOU. Upphandlingens värde bestäms enligt bestämmelserna i 5 kap. LOU.

⁹⁵ Se 21 kap. 9 § andra stycket LOU.

⁹⁶ Se 21 kap. 8 § LOU.

⁹⁷ Se prop. 2009/10:180 s. 192 och 368 samt prop. 2023/24:3 s. 36.

⁹⁸ Se prop. 2009/10:180 s. 368.

⁹⁹ Se prop. 2023/24:3 s. 36.

¹⁰⁰ Se prop. 2009/10:180 s. 196 och prop. 2023/24:3 s. 36 och 45.

¹⁰¹ 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.

¹⁰² Se prop. 2009/10:180 s. 369 och prop. 2023/24:3 s. 49 f. Se även HFD 2014 ref. 69.

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

¹⁰⁴ Se HFD 2014 ref. 69 och prop. 2023/24:3 s. 29 och 74.

¹⁰⁵ Se prop. 2009/10:180 s. 196 och 370 samt prop. 2023/24:3 s. 50.

¹⁰⁶ 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.

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.¹⁰⁷
81. Av praxis framgår att överträdelsens sanktionsvärde ska fastställas utifrån en helhetsbedömning där kontraktsvärdet är en av flera avgörande faktorer.¹⁰⁸ 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.¹⁰⁹
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.¹¹⁰
83. Konkurrensverket fastställer upphandlingsskadeavgiftens storlek i fyra steg. I det första steget bedömer Konkurrensverket vilket högsta avgiftsbelopp som gäller för överträdelsen inom lagens ram.¹¹¹ 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.¹¹² I det tredje steget beaktar Konkurrensverket om överträdelsens allvar även påverkas av omständigheter hos den upphandlande organisationen.¹¹³ 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.¹¹⁴

¹⁰⁷ Se prop. 2023/24:3 s. 50.

¹⁰⁸ Se HFD 2014 ref. 69.

¹⁰⁹ Jfr HFD 2022 ref. 23.

¹¹⁰ Ställningstagande 2025:1, Konkurrensverkets ställningstagande om metod för fastställande av upphandlingsskadeavgiftens storlek (Ställningstagande 2025:1).

¹¹¹ Ställningstagande 2025:1, punkt 15–18.

¹¹² Ställningstagande 2025:1, punkt 19–27.

¹¹³ Ställningstagande 2025:1, punkt 28–30.

¹¹⁴ Ställningstagande 2025:1, punkt 31–35.



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 44 ovan bedömer Konkurrensverket att värdet på upphandlingen av Interimsavtalet uppgår till 248 000 000 kronor exklusive mervärdesskatt. Eftersom 10 procent av upphandlingens värde, avrundat till närmaste krona, blir 24 800 000 kronor, kan avgiften som mest uppgå till den maximala avgiften på 20 000 000 kronor.
86. 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.
87. Nämnden har ingått Interimsavtalet 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.
88. Av Interimsavtalet framgår vidare följande. Om avtalet ogiltigförklaras och prestationerna ska återgå ska Nämnden betala ett skadestånd motsvarande samma summa som Trafikföretaget skulle betala tillbaka till Nämnden.¹¹⁵ Detta innebär enligt Konkurrensverkets bedömning det positiva kontraktsintresset, det vill säga kostnadstäckning och eventuell vinst. Vidare kan leverantören i händelse av att domstol inhiberar avtalet fortsätta fullgöra dess åtaganden mot Nämnden, intill dess inhibitionen blir slutlig och verkställbar. För en eventuell period därefter och fram till trafikstart enligt en ny upphandling förs diskussionerna parterna emellan om hur trafikens utförande ska ske.¹¹⁶ Enligt Konkurrensverket kan avtalsvillkoren inte förstås på annat sätt än att de eventuella rättsverkningar som kan uppstå vid en process om ogiltigförklaring av Interimsavtalet avtals bort.¹¹⁷ Avtalsvillkoren är enligt Konkurrensverket olämpliga eftersom de riskerar att underminera bestämmelserna om offentlig upphandling. Dessa omständigheter ska enligt Konkurrensverket bedömas vara försvårande i sammanhanget.

¹¹⁵ Handl.nr 39, Bilaga 8 till svar på begäran om uppgifter #29 och 31 – Interimsavtal p. 4.2.

¹¹⁶ Handl.nr 39, Bilaga 8 till svar på begäran om uppgifter #29 och 31 – Interimsavtal p. 5.1–5.2.

¹¹⁷ Handl.nr 39, Bilaga 8 till svar på begäran om uppgifter #29 och 31 – Interimsavtal, s. 1 f.

89. Konkurrensverket ska även pröva huruvida det föreligger förmildrande omständigheter och säkerställa att upphandlingsskadeavgiften inte blir större än vad som är motiverat med hänsyn till alla omständigheter i det enskilda fallet. Vid denna bedömning har Konkurrensverket beaktat följande.
90. Överprövningsprocesserna i upphandlingen av Trafikavtalet har på ett anmärkningsvärt sätt dragit ut på tiden. Att processerna sammanlagt pågått i mer än tre år, motsvarande tre fjärdedelar av Trafikavtalets löptid, utgör en omständighet som ligger utom Nämndens kontroll. En upphandlande myndighet ska inte behöva förvänta sig så långvariga domstolsprocesser som stoppar upp, försvårar inköpsprocessen och orsakar stora fördyringar. Även om Nämnden i vissa fall har fått fatta nya tilldelningsbeslut med anledning av överprövningsprocesserna och därför får anses ha bidragit till att upphandlingen av Trafikavtalet kommit att överprövas, kan detta inte anses vara orsaken till den utdragna tid under vilken överprövningarna kommit att pågå. Nämndens ansvar för överprövningsprocessens tidsutdräkt måste därför anses vara begränsad.
91. Nämnden har också rättat upphandlingen och meddelat nya tilldelningsbeslut utan dröjsmål. Även om Interimsavtalet har en lång löptid har Nämnden haft med en klausul om att det endast ska gälla under tiden för överprövningarna. Utifrån vad som framkommit under utredningen kommer Interimsavtalet också att upphöra efter att överprövningsprocesserna nu avslutats och det annonserade Trafikavtalet träder i kraft den 1 maj 2026. Att en upphandlande myndighet fortsätter att köpa tjänster från ett avtal som löpt ut, och där ett nytt avtal inte kan ingås på grund av en pågående överprövningsprocess, har av lagstiftaren framhållits vara ett agerande med ett relativt lågt sanktionsvärde.¹¹⁸ Även om det nu aktuella fallet inte rör en identisk situation finner Konkurrensverket att viss ledning kan hämtas i uttalandena. Nämnden kan vidare, utifrån vad som framkommit under utredningen, inte sägas ha haft för avsikt att kringgå upphandlingslagstiftningen utan har inledningsvis annonserat en upphandling och sedan försökt att hantera effekterna av den uppkomna situationen. Konkurrensverket finner sammantaget att dessa omständigheter föranleder en justering av upphandlingsskadeavgiften i sänkande riktning.
92. Konkurrensverket anser att det faktum att Interimsavtalet tecknats utifrån den tilldelning som var utfallet av den annonserade upphandlingen inte utgör en förmildrande omständighet i ärendet. Genom att göra på detta sätt har Nämnden i praktiken genomfört den överprövade upphandlingen, trots att den fortfarande var föremål för prövning i domstol.

¹¹⁸ Prop. 2009/10:180 s. 197.



93. Beträffande frågan om överträdelsen kan ses som ringa eller om det finns synnerliga skäl för eftergift så framgår av förarbetena till LOU att det avseende upphandlingar som överstiger tröskelvärdet, vilket är fallet här, är föreskrivet en sanktion och att det bör vara i rena undantagsfall som en överträdelse kan anses vara ringa eller bli föremål för eftergift.¹¹⁹ Det har enligt Konkurrensverket inte heller framkommit något i utredningen som medför att det skulle röra sig om ett ringa fall eller att det föreligger sådana synnerliga skäl som föranleder att avgiften ska efterges.
94. Utifrån Konkurrensverkets metod för beräkning av upphandlingsskadeavgiften och med beaktande av samtliga omständigheter anser Konkurrensverket att en effektiv, proportionerlig och avskräckande upphandlingsskadeavgift för Nämnden ska fastställas till 3 800 000 kronor.

Sammanfattande bedömning

95. Med beaktande av samtliga relevanta omständigheter, bedömer Konkurrensverket att 3 800 000 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 den avskräckande effekt som avgiften syftar till.

Betalning av avgift

96. Sanktionsavgiften tillfaller staten och ska betalas till Konkurrensverket efter det att beslutet får laga kraft.¹²⁰ 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 sakkunnig jurist Estrid Faust.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och beslutet saknar därför namnunderskrift.

Marie Östman

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats.

¹¹⁹ Se prop. 2009/10:180 s. 198 och prop. 2023/24:3 s. 39.

¹²⁰ 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 Karlstad.

Konkurrensverkets kontaktuppgifter framgår av beslutets första sida.