Upplands Väsby kommun
skickas per e-post

Beslut om upphandlingsskadeavgift – upphandling av drift- och underhållsarbeten

---

Konkurrensverket konstaterar att Upplands Väsby kommun har agerat i strid med 10 kap. 1 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling genom att den ~~20 augusti 2024~~ 8 maj 2025 ingå ett avtal avseende drift- och underhållsarbeten utan föregående annonsering, trots att förutsättningarna för detta saknats. Upplands Väsby kommun har därmed genomfört en otillåten direktupphandling.

Konkurrensverket beslutar att Upplands Väsby kommun ska betala en upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. 7 § lagen om offentlig upphandling på 6 700 000 (sex miljoner sjuhundratusen) kronor.

Konkurrensverket
Ringvägen 100
118 60 Stockholm
08-700 16 00
konkurrensverket@kkv.se
www.konkurrensverket.se

Konkurrensverkets utredning

1. Ärendet inleddes efter att Konkurrensverket fick ett tips om att Upplands Väsby kommun (Kommunen) skulle ha förlängt ett avtal, eller ingått ett nytt avtal, avseende drift- och underhållsarbeten med Sättra Gård Aktiebolag (Leverantören), utan att genomföra ett annonserat förfarande.[1]

2. Med anledning av uppgifterna inledde Konkurrensverket ett tillsynsärende avseende tilldelningen i syfte att närmare granska aktuella omständigheter och utreda om anskaffningen genomförts i enlighet med upphandlingslag-stiftningen.

3. Konkurrensverket redogör inledningsvis för de omständigheter som har lagts till grund för bedömningen och därefter för frågan om upphandlingsskade-avgift.

Bakgrund och omständigheter

4. Kommunen har tidigare haft ett ramavtal med Leverantören avseende drift- och underhållsarbeten inom gata/park/VA med en avtalstid mellan den 9 augusti 2019 och som längst till och med den 31 maj 2025.[2] I den annons som Kommunen publicerade 2019 angavs det uppskattade värdet för ett års avtal vara 40 000 000 kronor exklusive mervärdesskatt.[3]

5. Kommunen publicerade den 20 mars 2025 en annons avseende motsvarande arbeten, med tänkt avtalstid mellan den 31 maj 2025 och den 28 maj 2026 samt med tre förlängningsoptioner om sammanlagt tre år. Maximal avtalstid var således fyra år.[4] I den annons som Kommunen publicerade för denna upphandling angav Kommunen att uppskattat värde för upphandlingen var 200 000 000 kronor.[5] I upphandlingsdokumenten angavs vidare att 200 000 000 kronor utgjorde takvolym för avtalet.[6]

6. Den 17 april 2025 beslutade Kommunen att avbryta upphandlingen. Anledningen var att Kommunen bedömde att det fanns alltför många brister och oklarheter i underlaget och att omfattande ändringar av upphandlingen därför var nödvändiga.[7]

7. Kommunen har därefter direkttilldelat ett avtal till Leverantören avseende samma tjänster. I avtalet anges att det omfattar markskötsel avseende

---

[1] Handl.nr 1, Tips.

[2] Handl.nr 22, Avtal.

[3] Handl.nr 26, Meddelande om upphandling.

[4] Handl.nr 7, Annons.

[5] Handl.nr 7, Annons.

[6] Handl.nr 37, Upphandlingsdokument.

[7] Handl.nr 18, Svar på begäran om uppgifter och handl.nr 19, Beslut om avbrytande av upphandling.

exempelvis snöröjning, halkbekämpning och sandsopning. Avtalet undertecknades den 8 maj 2025 med en löptid mellan den 1 juni 2025 och den 30 april 2027 (Avtalet).[8] I Avtalet anges att den totala kontraktssumman är 15 608 620 kronor.

8. Av Kommunens beslut om direktupphandling framgår att det beräknade värdet för Avtalet exklusive förlängning är 60 000 000 kronor exklusive mervärdesskatt.[9] I Avtalet anges att avtalstiden gäller utan möjlighet till förlängning.[10]

Vad Kommunen har anfört

9. Kommunen har sammanfattningsvis anfört följande.

10. Avtalet ingicks skriftligen mellan Leverantören och Kommunen den 5 maj 2025.

11. Det uppskattade värdet av Avtalet var 60 000 000 kronor exklusive mervärdesskatt. Det aktuella värdet gäller dock bara om hela kontraktstiden utnyttjas. Kommunen planerar att överta delar av markskötseln i egen regi och har påbörjat arbetet med detta. Sju nya tjänster och två nya enheter inrättas. Organisationen planeras att vara fullt implementerad i juni 2026. Leverantören har informerats i oktober 2025. Kommunen planerar inte att överta snöröjningen i egen regi, utan kommer att genomföra en ny upphandling för den, med planerat avslut vid årsskiftet 2026–2027 och påbörjad drift vintersäsongen 2027–2028. Värdet på upphandlingen för drift- och underhållsarbeten uppskattas med anledning av planerna att minska avsevärt och beräknas som lägst uppgå till 30 000 000 kronor. Avtalets värde bör mot denna bakgrund beräknas till 30 000 000 kronor.[11]

12. Det värde om 15 608 620 kronor som anges som total kontraktssumma är värdet enligt prislistan i Avtalet, men inte slutvärdet. Det är svårt att uppskatta värdet för de aktuella tjänsterna då många faktorer, såsom väder och inflation, spelar in för det slutliga resultatet. Säsongsbetonade driftkostnader är mycket svåra att veta på förhand. Dessutom har omkring 30 procent utgjort investeringar, vilket kan variera från år till år.[12]

13. Det fanns ingen skillnad i omfattning eller villkor mellan den upphandling som avbröts några veckor innan Avtalet ingicks och Avtalet, utöver löptiden och att det i Avtalet inte finns möjlighet att avsäga sig uppdrag, något som var möjligt i den annonserade upphandlingen. Det årliga värde om

[8] Handl.nr 18, Svar på begäran om uppgifter, och handl.nr 21, Direktupphandlingsavtal.

[9] Handl.nr 20, Beslut om direktupphandling.

[10] Handl.nr 21, Avtalet.

[11] Handl.nr 18, Svar på begäran om uppgifter, s. 1 och 3.

[12] Handl.nr 29 och 36, Svar på begäran om uppgifter.

50 000 000 kronor som angavs i den avbrutna upphandlingen avsåg takvolymen per år. Takvolymen saknar relevans. Den sätts alltid lite högre än vad beräknad volym är och är inte en realistisk uppskattning av det faktiska värdet. Avtalets faktiska och uppskattade värde är lägre. Det är i princip omöjligt att ange en exakt volym. Värdet ska uppskattas vid tidpunkten för direktupphandlingen och värdet från den tidigare upphandlingen är inte av betydelse i utredningen.[13] Kostnaderna för det tidigare avtalet har successivt ökat tre år i följd från en klart lägre nivå.[14] Avtalet innefattade inte någon möjlighet till förlängning.[15]

14. Direktupphandlingen skedde för att tillgodose ett trängande behov av snöröjning, halkbekämpning och sandning under vintersäsongen 2025/2026. En sådan upphandling är omfattande och kräver att anbudsgivarna ges tid att ta fram anbud och att Kommunen ges tid att utvärdera anbuden. Det behövs vidare tid för en eventuell överprövning. Leverantören måste även ges tillräcklig tid för etablering innan avtalsstart eftersom verksamheten är komplex.

15. Det har funnits grund att genomföra direktupphandlingen utan annonsering med hänvisning till undantaget för synnerlig brådska i 6 kap. 15 § LOU. Anskaffningen var absolut nödvändig och situationen berodde på omständigheter som inte kan tillskrivas och inte har kunnat förutses av Kommunen. I den exceptionella situation som varit har det funnits grund för Kommunen att direktupphandla. Det var omöjligt att hålla de tidsfrister som gäller vid öppet och selektivt förfarande eller vid förhandlat förfarande med föregående annonsering.[16] Tidsnöden har berott på att Kommunen behövt avbryta en pågående upphandling av samma tjänster. Anledningen till att Kommunen behövde avbryta upphandlingen var i sin tur att Kommunen bedömde att det fanns många brister och oklarheter i underlaget och att omfattande ändringar av upphandlingen var nödvändiga.[17] Att fullfölja upphandlingen hade varit i strid med upphandlingsprinciperna och riskerat ytterligare överprövningar. Därför var beslutet att avbryta ansvarsfullt och tidsnöden blev en oförutsedd konsekvens av detta. De aktuella tjänsterna är samhällskritiska och syftar till att skydda allmänhetens liv och hälsa samt att förhindra materiella skador.[18]

---

[13] Handl.nr 36, Svar på begäran om uppgifter och handl.nr 40, Svar på utkast till beslut.

[14] Handl.nr 29, Svar på begäran om uppgifter.

[15] Handl.nr 33, Svar på begäran om uppgifter.

[16] Handl.nr 18, Svar på begäran om uppgifter.

[17] Handl.nr 18, Svar på begäran om uppgifter.

[18] Handl.nr 40, Svar på utkast till beslut.

Bedömning

Tillämplig lag

16. Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) gäller för upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter. Med upphandling avses de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggentreprenader genom tilldelning av kontrakt.[19]

17. Med upphandlande myndighet avses en statlig eller kommunal myndighet. Med myndighet jämställs en beslutande församling i en kommun eller en region.[20]

18. Ett kontrakt är ett skriftligt avtal med ekonomiska villkor som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer och som avser leverans av till exempel tjänster.[21]

19. Kommunen är en upphandlande myndighet enligt LOU och är enligt Konkurrensverket upphandlande myndighet för Avtalet. Avtalet avser köp av drift- och underhållstjänster och utgör därmed ett offentligt tjänstekontrakt enligt LOU.[22] Genom Avtalet uppstod rättsligt bindande skyldigheter av ömsesidigt bindande karaktär. Leverantören ska leverera drift- och underhållstjänster till Kommunen och Kommunen ska utge ersättning för prestationen. Avtalet har ingåtts i syfte att fastställa villkoren i kontraktet som senare ska tilldelas under en given tidsperiod.[23] Avtalet har inte några garanterade volymer.[24] Avtalet utgör därför ett ramavtal.

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

Upphandlingens värde

21. Värdet av en upphandling är det totala belopp som, enligt den upphandlande myndighetens uppskattning, ska betalas enligt de varukontrakt, tjänstekontrakt eller byggentreprenadkontrakt som ingår i upphandlingen. När värdet bestäms ska options- och förlängningsklausuler som anges i något av upphandlingsdokumenten inbegripas som om de hade utnyttjats. Vidare ska de premier och ersättningar som den upphandlande

[19] 1 kap. 2 § LOU.
[20] 1 kap. 22 § LOU.
[21] 1 kap. 15 § LOU.
[22] Se 1 kap. 24 § LOU.
[23] Jfr 1 kap. 20 § LOU och prop. 2015/16:195 s. 514.
[24] Jfr Kammarrätten i Stockholms dom den 25 mars 2016 i mål nr 7754-15.

myndigheten planerar att betala till anbudssökande eller anbudsgivare räknas in i värdet. Värdet ska bestämmas exklusive mervärdesskatt.[25]

22. Värdet av ett ramavtal ska uppskattas till det högsta sammanlagda värdet av samtliga kontrakt som planeras inom ramen för ramavtalet.[26]

23. 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.[27]

24. Konkurrensverket gör följande bedömning.

25. Avtalets löptid är mellan den 1 juni 2025 och den 30 april 2027, alltså 1 år och 11 månader, utan möjlighet till förlängning.

26. I Avtalet anges ett värde om 15 608 620 kronor. Enligt vad Kommunen gjort gällande utgör detta belopp dock varken ett uppskattat eller slutligt värde för Avtalet.

27. I Kommunens beslut om direktupphandling anges ett beräknat värde om 60 000 000 kronor för Avtalet. Av utredningen framgår emellertid att det totala värdet för den upphandling som annonserades avseende samma tjänster och avbröts kort innan Avtalet ingicks uppskattades uppgå till 200 000 000 kronor. Detta motsvarar ett årligt värde om 50 000 000 kronor. Beloppet har i den annonserade upphandlingen angetts som både uppskattat värde och takvolym.

28. Kommunen har angett att det inte finns några i detta avseende relevanta skillnader i villkor eller omfattning mellan den avbrutna upphandlingen och Avtalet. Konkurrensverket ser ingen anledning att ifrågasätta detta. Som utgångspunkt ska därför upphandlingens värde bestämmas till det uppskattade värde som angavs vid den ursprungliga anbudsinfordran, det vill säga 50 000 000 kronor per år. Kommunens invändning att 50 000 000 kronor per år också angetts som takvolym medför ingen annan bedömning.

29. Vad Kommunen anfört om svårigheten att uppskatta värdet på de aktuella tjänsterna föranleder heller inte att upphandlingens värde bör uppskattas till ett lägre belopp. Konkurrensverket bedömer tvärtom, mot bakgrund av vad som framkommit om komplexiteten av beräkningen och Kommunens uppgift om att kostnaderna för tjänsterna successivt ökat, att Kommunen

[25] 5 kap. 3 § LOU.
[26] Se 5 kap. 14 § LOU.
[27] 5 kap. 5 § LOU.

måste ha planerat för ett årligt värde om 50 000 000 kronor för tjänsterna i Avtalet. Behovet av tjänsterna kan inte ha varit annat än detsamma vid upphandlingen av Avtalet som i den avbrutna upphandlingen.[28] Det historiska värdet från 2019 års upphandling om 40 000 000 kronor per år talar också för att ett årligt belopp om 30 000 000 kronor utgör en underskattning. Det är det högsta sammanlagda värdet av samtliga kontrakt som planeras inom ramen för ett ramavtal som är relevant för beräkning av en upphandlings värde enligt LOU. Det värde vilket den upphandlande myndigheten beräknar att upphandlingen som lägst uppgår till är inte av betydelse.

30. Vid bedömningen beaktas även att Avtalet inte innehåller någon takvolym eller någon annan begränsning av Avtalets omfattning inom löptiden.

31. Utifrån vad som framkommit i utredningen ska det högsta sammanlagda värdet för samtliga kontrakt som planerats inom ramen för Avtalet bestämmas till 50 000 000 kronor per år. Avtalet har en maximal löptid om 1 år och 11 månader varför upphandlingens totala värde uppgår till 95 833 333 kronor exklusive mervärdesskatt. Vad Kommunen anfört om att Kommunen förbereder sig för att avsluta Avtalet i förtid och ta över driften av tjänsterna i egen regi efter en viss period medför inte någon annan bedömning, särskilt eftersom det är omständigheter som inte förelåg vid tidpunkten för uppskattningen av avtalets värde. Vidare konstaterar Konkurrensverket att Kommunen i dokumentationen av direktupphandlingen synes ha baserat sin uppskattning utifrån ifrån ett värde motsvarande Avtalets fulla utnyttjande.

32. Avtalets värde uppgår sammanfattningsvis enligt Konkurrensverkets bedömning till 95 833 333 kronor exklusive mervärdesskatt.

Kommunen skulle ha annonserat upphandlingen

Tröskelvärdet och direktupphandlingsgränsen

33. Upphandlingar som omfattas av LOU:s tillämpningsområde ska som huvudregel annonseras, så att alla potentiella leverantörer får samma förutsättningar att lämna anbud i upphandlingar.[29]

34. 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

[28] Jfr Förvaltningsrätten i Uppsalas dom den 18 juli 2025 i mål nr 6620-24.

[29] Jfr 10 kap. 1 § LOU.

överstiger direktupphandlingsgränsen ska upphandlingen annonseras enligt de icke-direktivstyrda bestämmelserna i LOU.[30]

35. Om upphandlingens värde understiger direktupphandlingsgränsen föreligger förutsättning att genomföra en direktupphandling.[31]

36. Tillämpligt tröskelvärde för upphandlingen är tröskelvärdet för varu- och tjänstekontrakt som tilldelas av upphandlande myndigheter som inte är centrala upphandlande myndigheter, vilket 2025 uppgick till 2 389 585 kronor.[32] Direktupphandlingsgränsen uppgick vid genomförandet av upphandlingen till 700 000 kronor.[33]

37. Konkurrensverket har, som framgår av punkten 32 ovan, bedömt att värdet av upphandlingen uppgår till 95 833 333 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

38. Huvudregeln är att avtal ska annonseras.[34] 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 6 kap. LOU har varit tillämpligt. Undantagen ska tolkas restriktivt.[35]

39. Kommunen har som skäl för att göra undantag från annonseringsplikten hänvisat till att det har förelegat synnerlig brådska.

40. 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

---

[30] 1 kap. 4 § LOU.

[31] 19 kap. 1 § och 19 a kap. 2 § LOU.

[32] Tillkännagivande (2024:30) om tröskelvärden vid offentlig upphandling.

[33] 19 a kap. 2 § LOU.

[34] Jfr 10 kap. 1 § LOU.

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

selektivt förfarande eller vid förhandlat förfarande med föregående annonsering, och anskaffningen är absolut nödvändig.[36]

41. Det ställs höga krav på den upphandlande myndighetens planering och organisation för att undantaget för synnerlig brådska ska kunna tillämpas.[37] Bestämmelsen får endast användas under mycket exceptionella omständigheter.[38] De omständigheter som föranleder brådskan får inte till någon del bero på den upphandlande myndighetens agerande.[39] Synnerlig brådska föreligger inte om det finns tid för att genomföra ett påskyndat förfarande.[40]

42. Kommunen har anfört att anledningen till den tidsnöd som uppstått har varit att Kommunen avbrutit en pågående upphandling av motsvarande tjänster. Skälet till att Kommunen avbröt upphandlingen var att Kommunen bedömde att det fanns alltför många brister och oklarheter i underlaget samt att omfattande ändringar av upphandlingen därför var nödvändiga. Kommunen har inte utvecklat vad bristerna har bestått i.

43. Konkurrensverket konstaterar att behovet att direktupphandla har uppstått med anledning av att Kommunen avbrutit den tidigare upphandlingen. Anledningen till att upphandlingen avbröts var en bristande utformning av upphandlingen. Detta utgör omständigheter som måste tillskrivas Kommunen. Konkurrensverket bedömer mot bakgrund av det anförda att omständigheterna som föranlett brådskan har berott på Kommunens agerande. Vad Kommunen anfört om att avbrytandet ansågs vara ett ansvarsfullt beslut i linje med upphandlingsprinciperna i den situation som den bristande utformningen gett upphov till påverkar inte bedömningen. Det är följaktligen inte möjligt att tillämpa undantaget för synnerlig brådska i detta fall.

44. Det har heller inte framkommit några omständigheter som skulle föranleda tillämpning av något annat undantag i LOU. Konkurrensverket bedömer att Kommunen har agerat i strid med annonseringsplikten i 10 kap. 1 § LOU. Avtalet har därmed tillkommit genom en otillåten direktupphandling.

---

[36] 6 kap. 15 § LOU.

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

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

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

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

Upphandlingsskadeavgift

45. Kommunen har under utredningen bland annat anfört följande avseende frågan om upphandlingsskadeavgift. Det faktum att Kommunen äger rätt att säga upp Avtalet bör ses som en förmildrande omständighet. Kommunen har haft synnerliga skäl att direktupphandla med hänvisning till att den aktuella sortens markskötsel är en samhällsviktig verksamhet som Kommunen måste utföra för att minimera risken för materiella skador samt risken för liv och hälsa. I första hand ska överträdelsen därför anses ringa. I andra hand ska upphandlingsskadeavgiften efterges. I tredje hand ska upphandlingsskadeavgiften sättas ned.[41] Situationen motsvarar om Kommunen hade varit föremål för en utdragen överprövningsprocess, jfr NJA 2014 ref. 49. Avtalet är tidsbegränsat och avsett som en tillfällig lösning. Behovet av den avskräckande effekt en avgift syftar till är inte tillräckligt starkt för att motivera en avgift och att besluta om en hög avgift vore orimligt och stötande. Kommunens avsikt har varit att följa LOU.[42]

46. Konkurrensverket gör följande bedömning.

Beslut om upphandlingsskadeavgift

47. Konkurrensverket får besluta att en upphandlande myndighet ska betala en upphandlingsskadeavgift om den upphandlande myndigheten har slutit ett avtal med en leverantör utan föregående annonsering enligt bland annat 19 kap. 6 § LOU.[43]

48. 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.[44]

49. Avtalet ingicks den 8 maj 2025.

50. Tiden för att ansöka om överprövning av Avtalets giltighet har således löpt ut, utan att någon ansökan om överprövning har gjorts.

---

[41] Handl.nr 18, Svar på begäran om uppgifter.

[42] Handl.nr 40, Svar på utkast till beslut.

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

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

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

Upphandlingsskadeavgiftens storlek

52. Upphandlingsskadeavgiften ska uppgå till lägst 10 000 kronor och högst 20 miljoner kronor. Avgiften får dock inte överstiga tio procent av upphandlingens värde.[45]

53. När avgiftens storlek fastställs inom angivna beloppsintervall ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är.[46] I ringa fall ska någon avgift inte påföras och eftergift får beviljas om det finns synnerliga skäl.[47]

54. Av förarbetena framgår att den upphandlande myndigheten inte måste ha agerat uppsåtligt eller oaktsamt för att Konkurrensverket ska besluta om en avgift.[48] Bristande kännedom om rättsläget eller misstag om lagstiftningens innehåll ursäktar inte en överträdelse.[49] Bestämmelserna om upphandlingsskadeavgift bygger alltså på ett strikt ansvar.[50]

55. Upphandlingsskadeavgiften syftar till att säkerställa att upphandlingsreglerna följs och att skattemedlen används på ett korrekt sätt.[51] Förarbetena anger att en avgift ska vara effektiv, proportionerlig och avskräckande.[52]

56. Enligt förarbetena ska upphandlingsskadeavgiftens storlek bestämmas med hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet inom ramen för avgiftens syfte.[53] Ju allvarligare överträdelsen är, desto högre belopp bör avgiften fastställas till.[54] Det högsta avgiftsbeloppet bör reserveras för särskilt graverande fall.[55]

57. Med överträdelsens allvarlighet avses överträdelsens sanktionsvärde.[56] För sanktionsvärdet gäller enligt förarbetena följande utgångspunkter.[57] Både

---

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

[46] Se 21 kap. 9 § andra stycket LOU.

[47] Se 21 kap. 8 § LOU.

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

[49] Se prop. 2009/10:180 s. 368.

[50] Se prop. 2023/24:3 s. 36.

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

[52] Se skäl 13 och artikel 2e.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/66/EG av den 11 december 2007 om ändring av rådets direktiv 89/665/EEG och 92/13/EEG vad gäller effektivare förfaranden för prövning av offentlig upphandling (ändringsdirektivet) samt prop. 2009/10:180 s. 197 och prop. 2023/24:3 s. 49.

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

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

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

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

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

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.

58. Det högsta avgiftsbeloppet höjdes genom en lagändring den 1 januari 2024, från 10 miljoner kronor till 20 miljoner kronor. Syftet med höjningen var att möjliggöra att upphandlingar till högre värden kan beivras på ett mer proportionerligt sätt i förhållande till upphandlingar till lägre värden.[58]

59. Av praxis framgår att överträdelsens sanktionsvärde ska fastställas utifrån en helhetsbedömning där kontraktsvärdet är en av flera avgörande faktorer.[59] Att fastställa sanktionsvärdet till ett bestämt schablonbelopp endast beräknat på en viss procentandel av kontraktsvärdet kan innebära att avgiften inte blir väl avvägd utifrån överträdelsens allvarlighet.[60]

60. Konkurrensverket har publicerat ett ställningstagande som redovisar Konkurrensverkets metod för att fastställa upphandlingsskadeavgiftens storlek när myndigheten väljer att fatta beslut om upphandlingsskadeavgift utifrån prioriteringar och utredningsresultat.[61]

61. Konkurrensverket fastställer upphandlingsskadeavgiftens storlek i fyra steg. I det första steget bedömer Konkurrensverket vilket högsta avgiftsbelopp som gäller för överträdelsen inom lagens ram.[62] I det andra steget identifierar och värderar Konkurrensverket alla relevanta omständigheter med koppling till överträdelsen som påverkar överträdelsens sanktionsvärde, oavsett vem som har begått den.[63] I det tredje steget beaktar Konkurrensverket om överträdelsens allvar även påverkas av omständigheter hos den upphandlande organisationen.[64] I det sista steget bedömer Konkurrensverket om överträdelsens typiska allvar, baserad på bedömningen i de föregående

[58] Se prop. 2023/24:3 s. 50.

[59] Se HFD 2014 ref. 69.

[60] Jfr HFD 2022 ref. 23.

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

[62] Ställningstagande 2025:1, punkt 15–18.

[63] Ställningstagande 2025:1, punkt 19–27.

[64] Ställningstagande 2025:1, punkt 28–30.

stegen, motsvarar en upphandlingsskadeavgift som i det enskilda fallet är avskräckande, effektiv och proportionerlig.[65]

62. Med tillämpning av den ovan redovisade metoden gör Konkurrensverket följande bedömning i detta fall.

63. 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 32 ovan bedömer Konkurrensverket att värdet på upphandlingen av Avtalet uppgår till 95 833 333 kronor exklusive mervärdesskatt. Det medför att upphandlingsskadeavgiften som högst kan uppgå till 9 583 333 kronor (95 833 333 x 0,1).

64. Kommunen 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.

65. 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.

66. Kommunen har anfört att upphandlingen ska bedömas utgöra en ringa överträdelse alternativt att Konkurrensverket bör bevilja eftergift i enlighet med 21 kap. 8 § LOU. Av förarbetena till LOU framgår dock att det vid tillämpningen av bestämmelsen ska beaktas 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.[66] Regeln är vidare avsedd främst för sådana oförutsedda händelser som inte den upphandlande myndigheten själv kunnat råda över.[67]

67. Det har enligt Konkurrensverket inte 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. Det framstår inte som orimligt eller stötande att ta ut en avgift i det aktuella fallet.

---

[65] Ställningstagande 2025:1, punkt 31–35.

[66] Prop. 2009/10:180 s. 198 och prop. 2023/24:3 s. 39.

[67] Prop. 2001/02:142 s. 99.

68. Såvitt har framkommit under utredningen och av det Kommunen har anfört föreligger inte heller några försvårande eller förmildrande omständigheter som påverkar sanktionsvärdet.

69. Kommunen har rådighet över hur en upphandling ska utformas och om den ska avbrytas på grund av vald utformning. Avtalet har vidare sträckt sig över en längre period än vad som krävts för att genomföra en korrekt upphandling, även om en sådan upphandling endast skulle avse ett tillfälligt behov till dess att egen regi etablerats. Det Kommunen har anfört om att det under kontraktets löptid uppstått planer på och vidtagits åtgärder för att ta över delar av arbetena i egen regi efter en viss period kan inte ursäkta att Kommunen inte planerat sin organisation och upphandling på ett sådant sätt att en otillåten direktupphandling inte krävts. Även för det fall en verksamhet ska övertas i egen regi åligger det en upphandlande myndighet att säkerställa att en sådan övergång kan ske utan att myndigheten agerar i strid med LOU. Vad gäller den del av Avtalet som avser snöröjning planeras vidare att Avtalet ska löpa hela tiden ut.

70. Upphandlingsskadeavgiften ska inte vara större än vad som är motiverat med hänsyn till alla omständigheter i det enskilda fallet. Vid bedömningen av avgiftens storlek beaktar Konkurrensverket särskilt att skadebegränsande åtgärder vidtagits först efter att tillsynen inletts och endast i begränsad omfattning.

71. Utifrån Konkurrensverkets metod för beräkning av upphandlings-skadeavgiften och med beaktande av samtliga omständigheter anser Konkurrensverket att en effektiv, proportionerlig och avskräckande upphandlingsskadeavgift för Kommunen ska fastställas till 6 700 000 kronor.

Sammanfattande bedömning

72. Med beaktande av samtliga relevanta omständigheter, bedömer Konkurrensverket att 6 700 000 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

73. Sanktionsavgiften tillfaller staten och ska betalas till Konkurrensverket efter det att beslutet får laga kraft.[68] 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.

[68] 21 kap. 12 § LOU.

Detta beslut har fattats av generaldirektören. Föredragande har varit sakkunniga juristen Estrid Faust.

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.

Rättelse: Konkurrensverket har av misstag angivit fel datum för avtalsingående på beslutets första sida. Beslutet har därför rättats i enlighet med 36 § förvaltningslagen (2017:900) enligt spårade ändringar ovan. Beslut om rättelse har fattats av generaldirektören. Beslutet undertecknas inte egenhändigt.

Datum för rättelse: 4 februari 2026

Marie Östman