

Grundskolenämnden i Malmö kommun
skickas per e-post

Beslut om upphandlingsskadeavgift – upphandling av städtjänster

Konkurrensverket konstaterar att Grundskolenämnden i Malmö kommun har agerat i strid med 10 kap. 1 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling genom att mellan den 19 juli och den 23 juli 2025 ingå avtal avseende städtjänster utan föregående annonsering, trots att förutsättningarna för detta saknats. Grundskolenämnden i Malmö kommun har därmed genomfört en otillåten direktupphandling.

Konkurrensverket beslutar att Grundskolenämnden i Malmö kommun ska betala en upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. 7 § lagen om offentlig upphandling på 550 000 (femhundrafemtio tusen) kronor.



2026-06-10

Konkurrensverkets utredning

1. Ärendet inleddes efter att Konkurrensverket mottagit ett tips om att Grundskolenämnden i Malmö kommun (Nämnden) ska ha förlängt tidigare avtal för städtjänster då nya avtal inte hunnit upphandlas i tid.¹ Med anledning av uppgifterna inledde Konkurrensverket ett tillsynsärende i syfte att närmare granska aktuella omständigheter och att utreda om anskaffningen genomförts i enlighet med upphandlingslagstiftningen.
2. Konkurrensverket redogör inledningsvis för de omständigheter som har lagts till grund för bedömningen i fråga om Nämnden har upphandlat i strid med upphandlingslagstiftningen och därefter för frågan om upphandlingsskadeavgift.

Bakgrund och omständigheter

3. Den 5 maj 2025 annonserade Malmö kommun (Kommunen) ett dynamiskt inköpssystem för städtjänster inom Kommunen. Det dynamiska inköpssystemet skulle ersätta Kommunens tidigare upphandlade ramavtal för städtjänster (Ramavtalen) som löpte ut den 1 juli 2025.²
4. Sedan oktober 2021 har Nämnden haft avtal avseende städtjänster som har avropats på Ramavtalen (de föregående avropade avtalen).³ De föregående avropade avtalen var som längst gällande till och med den 31 oktober 2025.
5. Nämnden har mellan den 19 juli och den 23 juli 2025 skriftligen ingått fem i princip likalydande avtal avseende städtjänster med tre olika leverantörer (Avtalen).⁴ Avtalen har en löptid från och med den 1 november 2025 till och med den 1 januari 2026 med möjlighet till två förlängningar à två månader.
6. Avtalen hänvisar även till villkoren för de föregående avropade avtalen. Av villkoren framgår bland annat att tjänsterna avser regelmässig städning med

¹ Utredningen inleddes med Kommunen som part i ärendet. Konkurrensverket bedömde den 25 februari 2026 att Nämnden är upphandlande myndighet i den aktuella upphandlingen och fortsättningsvis skulle vara part i ärendet, se handl.nr 45, Beslut om partsbyte.

² Handl.nr 14, Bilaga till #13 svar på begäran om uppgifter – Svarsskrivelse.

³ Handl.nr 40–44, Bilaga 8 till svar på begäran om uppgifter #32 - Avropsavtal Grupp 1 inkl. förlängningar, Bilaga 9 till svar på begäran om uppgifter #32 - Avropsavtal Grupp 2 inkl. förlängningar, Bilaga 10 till svar på begäran om uppgifter #32 - Avropsavtal Grupp 3 inkl. förlängningar, Bilaga 11 till svar på begäran om uppgifter #32 - Avropsavtal Grupp 4 inkl. förlängningar och Bilaga 12 till svar på begäran om uppgifter #32 - Avropsavtal Grupp 5 inkl. förlängningar.

⁴ Handl.nr 23–27, Bilaga till #22 svar på begäran om uppgifter - Avtal städtjänster GRF 2025-07, 2025-9043, Bilaga till #22 svar på begäran om uppgifter - Avtal städtjänster GRF 2025-07, 2025-9044, Bilaga till #22 svar på begäran om uppgifter - Avtal städtjänster GRF 2025-07, 2025-9045, Bilaga till #22 svar på begäran om uppgifter - Avtal städtjänster GRF 2025-07, 2025-9046 och Bilaga till #22 svar på begäran om uppgifter - Avtal städtjänster GRF 2025-07, 2025-9048.



återkommande kvalitetskontroller, golvvård och fönsterputsning. Vidare framgår vilken grupp med objekt som gäller för respektive avtal och att priser framgår av prisbilagan. Avtalen är tecknade med den respektive leverantör som hade det tidigare avropade avtalet för varje grupp.

7. Det uppskattade värdet av upphandlingen för den garanterade avtalsperioden för Avtalen var 3 300 000 kronor och förlängningsoptionerna var totalt 6 478 924 kronor. Det faktiska utfallet av Avtalen blev totalt 3 239 462 kronor eftersom förlängningsoptionerna inte utnyttjades.⁵
8. Det är Avtalen som ligger till grund för det här beslutet.

Vad Nämnden har anfört

9. Nämnden har under utredningen anfört bland annat följande.⁶
10. Kommunen har i dag ett dynamiskt inköpssystem för städtjänster. Direktupphandlingarna genomfördes för att möta grundskoleförvaltningens behov av lokalvård eftersom dessa tjänster är kritiska för verksamheten. På grund av förseningar i att införa det dynamiska inköpssystemet och för att säkerställa kontinuitet i lokalvården inom grundskoleverksamheten bedömdes direktupphandlingarna vara nödvändiga.
11. Under perioden juli–augusti 2025 var hanteringen av anbudsinbjudningar och godkännande av leverantörer begränsad. Skälet till detta är att det krävs en omfattande organisation för att genomföra upphandlingar via det dynamiska inköpssystemet. Processen i det dynamiska inköpsarbetet inkluderar resurser och kompetenser från flera förvaltningar inom Kommunen. Den interna funktionen Stödsupport från serviceförvaltningen tar fram information om de aktuella städobjekten för upphandlingsdokumenten. Detta innefattar ett omfattande arbete med att mäta samtliga ytor och att dokumentera ytskikt samt utföra visningar av objekten för leverantörer under annonseringstiden. Under denna process pågår även en tät dialog med berörda verksamheter där lokalvården ska utföras. När detta är klart sammanställer upphandlingsenheten från stadskontoret upphandlingsdokumenten. Under stora delar av juli och augusti är dessutom möjligheten att genomföra objektsvisningar mycket begränsad då det på grund av semestertider saknas tillräckligt med personal på de aktuella objekten.
12. Den interna funktionen Stödsupport från serviceförvaltningen hade inte tillgång till korrekt och uppdaterad information om städobjekten för upphandlingsdokumenten avseende grundskoleförvaltningen innan

⁵ Handl.nr 32, Svar på begäran om uppgifter, s. 3 f.

⁶ Handl.nr 14, Bilaga till #13 svar på begäran om uppgifter - Svarsskrivelse och handl.nr 52, Svar på begäran om uppgifter.

semesterperiodens start. En annonsering efter semesterperioden, där all information har inhämtats avseende de fem grundskoleupphandlingarna, med en avtalsstart den 1 november 2025 var inte praktiskt möjlig. Detta för att det skulle innebära otillräcklig och orimlig implementeringstid för leverantörerna, dvs. den tid som leverantörerna behöver för att rekrytera personal, införskaffa nödvändig utrustning och bekanta sig med städobjekten.

13. Flera upphandlingar hanterades samtidigt under hösten 2025 vilket medförde att en prioritering fick göras avseende de olika personalresurser som behövdes för att hantera alla delar i processen. Turordningen baseras på befintliga avtals slutdatum och anbudsinbudans omfattning i fråga om antal objekt.
14. Nödvändig information för upphandlingsdokumenten, avseende objekten i de fem direktupphandlingarna för grundskoleförvaltningen, var inte tillgänglig för att kunna göra förnyade konkurrensutsättningar inom ramen för Ramavtalen som löpte ut den 1 juli 2025.
15. Nämnden har tecknat nya avtal för grundskoleförvaltningen som baseras på anbudsinbudningar från det dynamiska inköpssystemet.⁷
16. Avtalen avser två månaders leveranstid med avtalsstart den 1 november 2025. Avtalen innefattar en förlängningsoption. Nämnden har dock inte nyttjat avtalad förlängningsoption och Avtalen upphörde att gälla den 1 januari 2026.
17. De direktupphandlade Avtalen var aldrig planerade för längre period än två månader. Förlängningsoptionerna formulerades enbart som en säkerhetsåtgärd, i den händelse Kommunens anbudsinbudningar inom det dynamiska inköpssystemet skulle resultera i överprövningar eller andra oförutsedda förseningar.
18. Övrigt behov, utöver behovet av Avtalen, har tillgodosetts genom lokalvård organiserad i egen regi, dvs. av lokalvårdare anställda i Kommunens interna lokalvårdsorganisation.

⁷ Handl.nr 16–20, Bilaga till #13 svar på begäran om uppgifter - GRF-2025-10070 Städtjänster Gr1, Bilaga till #13 svar på begäran om uppgifter - GRF-2025-10072 Städtjänster G2, Bilaga till #13 svar på begäran om uppgifter - GRF-2025-10074 Städtjänster Gr3, Bilaga till #13 svar på begäran om uppgifter - GRF-2025-10075 Städtjänster Gr4 och Bilaga till #13 svar på begäran om uppgifter - GRF-2025-10076 Städtjänster Gr5.



Bedömning

Tillämplig lag

19. 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.⁸
20. 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 tillhandahållande av tjänster.⁹
21. Nämnden har i utredningen angett att upphandlande myndighet avseende Avtalen är Nämnden, alltså Grundskolenämnden i Malmö kommun.¹⁰ Konkurrensverket delar den bedömningen.
22. Nämnden har genom ingående av Avtalen anskaffat en tjänst. Avtalen avser skriftliga kontrakt mellan Nämnden (upphandlande myndighet) och tre olika leverantörer som innefattar rättsligt bindande skyldigheter för leverantörerna att utföra regelmässig städning av objekt inom respektive grupp (prestation). Nämnden är i sin tur förpliktigad att ersätta leverantören för utförd tjänst enligt avtalad prisbilaga (ersättning/vederlag). Avtalen får därmed anses omfatta ekonomiska villkor.¹¹
23. Avtalen utgör alltså offentliga kontrakt enligt 1 kap. 15 § LOU som avser tjänst enligt 1 kap. 21 § LOU.
24. Konkurrensverket bedömer sammanfattningsvis att Avtalen omfattas av LOU:s tillämpningsområde.

Upphandlingens värde

25. 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

⁸ 1 kap. 2 § LOU.

⁹ 1 kap. 15 § LOU.

¹⁰ Nämnden har i utredningen uppgett att det är grundskoleförvaltningen som är att anses som upphandlande myndighet. I de av Nämnden inkomna underlagen i utredningen ges endast stöd för att nämnder och bolag kan utgöra egna upphandlande myndigheter inom Kommunen. Konkurrensverket tolkar därför Nämndens svar som att det är Nämnden som avses och inte dess förvaltning. En förvaltning utgör inte heller en beslutande församling enligt LOU, jfr 1 kap. 22 § 1 LOU. Handl.nr 32, Svar på begäran om uppgifter, s. 1 f, handl.nr 33, Bilaga 1 till svar på begäran om uppgifter #32 - Policy och riktlinjer för inköpsverksamheten i Malmö stad, handl.nr 34, Bilaga 2 till svar på begäran om uppgifter #32 - Kommunstyrelsens beslut 250108 §16, handl.nr 35, Bilaga 3 till svar på begäran om uppgifter #32 - Malmö stads policy för inköpsverksamhet och handl.nr 36, Bilaga 4 till svar på begäran om uppgifter #32 - Reviderade riktlinjer för inköpsverksamhet.

¹¹ Se bland annat EU-domstolens dom av den 25 mars 2010, Helmut Müller, C-451/08, EU:C:2010:168, EU-domstolens dom av den 18 januari 2007, Auroux m.fl., C-220/05, EU:C:2007:31, punkterna 45–47 och EU-domstolens dom av den 21 december 2016, Remondis, C-51/15, EU:C:2016:985, punkt 43.



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.¹²

26. 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.¹³
27. Konkurrensverket bedömer att Avtalen avser en och samma upphandling. Avtalsvillkoren är likalydande för Avtalen. Vidare har Avtalen samma ändamål och syfte, alltså att tillgodose behovet av städtjänster hos objekt under Nämndens ansvar.¹⁴ Avtalen är av liknande karaktär eftersom de avser samma tjänst. Nämnden har även anfört att den behövt säkerställa kontinuitet i att lokalvård genomförs. Bedömningen är därför att Nämnden har haft ett kontinuerligt behov av tjänsterna. Avtalen har ingåtts med några få dagars mellanrum. Avtalen har således ett naturligt samband i både innehåll och tid.¹⁵ Dessa omständigheter gör att Avtalen ska läggas samman vid beräkningen av upphandlingens värde.¹⁶
28. Nämnden har anfört att det inte fanns för avsikt att nyttja förlängningsoptionerna. Enligt huvudregeln ska förlängningsklausuler räknas med i upphandlingens värde som om de hade utnyttjats.¹⁷ Vid beräkning av en upphandlings värde utgår uppskattningen från det maximala belopp som kan komma att utbetalas enligt kontraktet.¹⁸ Eftersom Avtalen innehåller villkor om förlängningsoptioner ska dessa ingå i beräkning av upphandlingens värde som om de hade nyttjats, oaktat att så inte har skett. Uppskattade värden avseende förlängningsoptionerna, på totalt 6 478 924 kronor, ska därför tas med i värdeberäkningen.¹⁹

¹² 5 kap. 3 § LOU.

¹³ 5 kap. 5 § LOU.

¹⁴ Jfr skäl 19 till Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG, EUT L 94, 28.3.2014 och HFD 2017 ref. 74.

¹⁵ Jfr prop. 2009/10:180 s. 345, HFD 2017 ref. 74 och däri hänvisade avgöranden samt Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 28 mars 2023 i mål nr 7091-22.

¹⁶ 5 kap. 3 § LOU.

¹⁷ Jfr 5 kap. 3 § LOU.

¹⁸ Se Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 22 januari 2026 i mål nr 21670-25.

¹⁹ Konkurrensverket noterar dock att det uppskattade värdet avseende förlängningsoptionerna förefaller vara baserat på det faktiska utfallet av den första avtalsperioden, vilket är känt först i efterhand. Hälften av det uppskattade värdet för förlängningsoptionerna med en löptid på 2 månader motsvarar det faktiska utfallet av den första avtalsperioden med samma löptid (6 478 924 kronor / 2 optioner (à 2 månader) = 3 239 462 kronor), se punkt 7. Konkurrensverket minns om att uppskattning av värde ska ske inför genomförandet av en



29. Enligt huvudregeln ska även värdet av en upphandling uppgå till det högsta värde som ska betalas enligt kontrakten som omfattades av upphandlingen, enligt den upphandlande myndigheten uppskattning.²⁰ Av de uppgifter som framkommit i utredningen avseende den garanterade avtalsperioden är det uppskattade värdet på 3 300 000 kronor högst och ska därför tas med i värdeberäkningen.
30. Konkurrensverket bedömer att upphandlingens värde uppgår till 9 778 924 kronor.²¹

Upphandlingen skulle ha annonserats

Tröskelvärdet och direktupphandlingsgränsen

31. Upphandlingar som omfattas av LOU:s tillämpningsområde ska som huvudregel annonseras, så att alla potentiella leverantörer får samma förutsättningar att lämna anbud i upphandlingar.²²
32. 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.²³
33. Om upphandlingens värde understiger direktupphandlingsgränsen föreligger förutsättning att genomföra en direktupphandling.²⁴
34. Tillämpligt tröskelvärde för upphandlingen är tröskelvärdet för tjänster som tilldelas av upphandlande myndigheter som inte är centrala upphandlande myndigheter, vilket 2024 uppgick till 2 389 585 kronor.²⁵ Direktupphandlingsgränsen uppgick vid genomförandet av upphandlingen till 700 000 kronor.²⁶
35. Konkurrensverket har, som framgår av punkten 30 ovan, bedömt att värdet av upphandlingen uppgår till 9 778 924 kronor exklusive mervärdesskatt. Upphandlingens värde överstiger tröskelvärdet och

upphandling. Konkurrensverket finner dock, även med beaktande av ovanstående, inte skäl till att frångå det av Nämnden uppgivna uppskattade värdet på förlängningsoptionerna.

²⁰ Jfr 5 kap. 3 § LOU.

²¹ Det uppskattade värdet av upphandlingen för den första avtalsperioden för Avtalen på 3 300 000 kronor + det totala uppskattade värdet avseende förlängningsoptionerna på totalt 6 478 924 kronor.

²² Jfr 19 kap. 6 § LOU.

²³ 1 kap. 4 § LOU.

²⁴ 19 kap. 1 § och 19 a kap. 2 § LOU.

²⁵ Tillkännagivande (2024:30) om tröskelvärden vid offentlig upphandling.

²⁶ 19 a kap. 2 § LOU.



direktupphandlingsgränsen. Det har således inte funnits möjlighet att avstå från annonsering med hänsyn till upphandlingens värde.

Undantag från annonseringsskyldigheten

36. Huvudregeln är att avtal ska annonseras.²⁷ Som framgår ovan bedömer Konkurrensverket att värdet av upphandlingen överstiger tröskelvärdet och direktupphandlingsgränsen. För att det i denna situation ska ha varit tillåtet att ingå Avtalen 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.²⁸
37. Nämnden har inte gjort gällande att någon undantagsbestämmelse i LOU var tillämplig vid ingåendet av Avtalen.
38. Konkurrensverket har i sin bedömning beaktat om undantaget för synnerlig brådska enligt 6 kap. 15 § LOU var tillämpligt vid ingåendet av Avtalen. Detta mot bakgrund av uppgiften om att behovet uppstod bland annat på grund av förseningar i att införa det dynamiska inköpssystemet, uppgifterna om behovets karaktär och om tidsbegränsningarna i fråga om möjligheterna att i tid genomföra en upphandling i det dynamiska inköpssystemet.
39. De omständigheter som Nämnden har anfört är hänförliga till Nämndens eget agerande och bristande planering.²⁹ Konkurrensverket bedömer därför att det saknades förutsättningar att ingå Avtalen med stöd av undantaget för synnerlig brådska.
40. Konkurrensverket anser inte heller att det i övrigt har framkommit några omständigheter som skulle föranleda tillämpning av något undantag i LOU. Konkurrensverket bedömer att Nämnden har agerat i strid med annonseringsplikten i 10 kap. 1 § LOU. Avtalen har därmed tillkommit genom en otillåten direktupphandling.

Upphandlingsskadeavgift

41. Nämnden har under utredningen inte anfört något i fråga om uppholdingsskadeavgiftens storlek.

²⁷ Jfr 19 kap. 6 § LOU.

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

²⁹ Se HFD 2017 ref. 66 och däri angivna rättsfall och förarbetsuttalanden.



Beslut om upphandlingsskadeavgift

42. 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.³⁰
43. Ett beslut om upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. 7 § LOU ska meddelas inom två år från det att Avtalen 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.³¹
44. Det sista av Avtalen ingicks den 23 juli 2025. Tiden för att ansöka om överprövning av Avtalens giltighet har således löpt ut, utan att någon ansökan om överprövning har gjorts.
45. Det finns därför skäl att besluta om att Nämnden ska betala en upphandlingsskadeavgift med anledning av den otillåtna direktupphandlingen.

Upphandlingsskadeavgiftens storlek

Rättsliga utgångspunkter

46. Upphandlingsskadeavgiften ska uppgå till lägst 10 000 kronor och högst 20 miljoner kronor. Avgiften får dock inte överstiga tio procent av upphandlingens värde.³²
47. När avgiftens storlek fastställs inom angivna beloppsintervall ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är.³³ I ringa fall ska någon avgift inte påföras och eftergift får beviljas om det finns synnerliga skäl.³⁴
48. Av förarbetena framgår att den upphandlande myndigheten inte måste ha agerat uppsåtligt eller oaktsamt för att Konkurrensverket ska besluta om en

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

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

³² Se 21 kap. 9 § första stycket LOU. Upphandlingens värde bestäms enligt bestämmelserna i 5 kap. LOU. 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, se prop. 2023/24:3 s. 50.

³³ Se 21 kap. 9 § andra stycket LOU.

³⁴ Se 21 kap. 8 § LOU.



avgift.³⁵ Bristande kännedom om rättsläget eller misstag om lagstiftningens innehåll ursäktar inte en överträdelse.³⁶ Bestämmelserna om upphandlingsskadeavgift bygger alltså på ett strikt ansvar.³⁷

49. Upphandlingsskadeavgiften syftar till att säkerställa att upphandlingsreglerna följs och att skattemedlen används på ett korrekt sätt.³⁸ Förarbetena anger att en avgift ska vara effektiv, proportionerlig och avskräckande.³⁹
50. Enligt förarbetena ska upphandlingsskadeavgiftens storlek bestämmas med hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet inom ramen för avgiftens syfte.⁴⁰ Ju allvarligare överträdelsen är, desto högre belopp bör avgiften fastställas till.⁴¹ Det högsta avgiftsbeloppet bör reserveras för särskilt graverande fall.⁴²
51. Med överträdelsens allvarlighet avses överträdelsens sanktionsvärde.⁴³ För sanktionsvärdet gäller enligt förarbetena följande utgångspunkter.⁴⁴ Både försvårande och förmildrande omständigheter ska beaktas. Det bör vägas in hur klar överträdelsen kan anses vara. Ett oklart rättsläge bör till exempel påverka sanktionsvärdet så att överträdelsen anses mindre allvarlig. Sanktionsvärdet kan anses vara högre om ett avtal löper under en förhållandevis lång tid eller avser ett högt värde. Förhållanden hos den upphandlande myndigheten bör också beaktas. Upprepade otillåtna direktupphandlingar bör till exempel ses som försvårande. I vissa fall kan andra olägenheter eller negativa ekonomiska konsekvenser för den upphandlande myndigheten ses som en förmildrande omständighet.
52. Av praxis framgår att överträdelsens sanktionsvärde ska fastställas utifrån en helhetsbedömning där kontraktsvärdet är en av flera avgörande faktorer.⁴⁵ Att fastställa sanktionsvärdet till ett bestämt schablonbelopp endast beräknat

³⁵ Se prop. 2009/10:180 s. 192 och 368 samt prop. 2023/24:3 s. 36.

³⁶ Se prop. 2009/10:180 s. 368.

³⁷ Se prop. 2023/24:3 s. 36.

³⁸ Se prop. 2009/10:180 s. 196 och prop. 2023/24:3 s. 36 och 45.

³⁹ 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.

⁴⁰ Se prop. 2009/10:180 s. 369 och prop. 2023/24:3 s. 49 f. Se även HFD 2014 ref. 69.

⁴¹ Se prop. 2009/10:180 s. 370 och prop. 2023/24:3 s. 50.

⁴² Se HFD 2014 ref. 69 och prop. 2023/24:3 s. 29 och 74.

⁴³ Se prop. 2009/10:180 s. 196 och 370 samt prop. 2023/24:3 s. 50.

⁴⁴ Se prop. 2009/10:180 s. 197 f. och 369 f.

⁴⁵ Se HFD 2014 ref. 69.



på en viss procentandel av kontraktsvärdet kan innebära att avgiften inte blir väl avvägd utifrån överträdelsens allvarlighet.⁴⁶

Konkurrensverkets ställningstagande om fastställandet av avgiftens storlek

53. 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.⁴⁷
54. Konkurrensverket fastställer upphandlingsskadeavgiftens storlek i fyra steg. I det första steget bedömer Konkurrensverket vilket högsta avgiftsbelopp som gäller för överträdelsen inom lagens ram.⁴⁸ 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.⁴⁹ I det tredje steget beaktar Konkurrensverket om överträdelsens allvar även påverkas av omständigheter hos den upphandlande organisationen.⁵⁰ 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.⁵¹

Bedömning

55. Med tillämpning av den ovan redovisade metoden gör Konkurrensverket följande bedömning i detta fall.
56. Som framgår av punkten 30 ovan bedömer Konkurrensverket att värdet på upphandlingen av Avtalen uppgår till 9 778 924 kronor exklusive mervärdesskatt. Det medför att upphandlingsskadeavgiften kan uppgå till högst 977 892 kronor ($9\,778\,924 \times 0,1$).
57. Nämnden har ingått Avtalen 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.
58. Konkurrensverket anser att behovet av den otillåtna direkttilldelningen har uppkommit på grund av Nämndens bristande planering. Nämnden har inte anfört något som visat att ett annonserat förfarande inte kunnat ske vid bättre

⁴⁶ Jfr HFD 2022 ref. 23.

⁴⁷ Ställningstagande 2025:1, Konkurrensverkets ställningstagande om metod för fastställande av upphandlingsskadeavgiftens storlek (Ställningstagande 2025:1).

⁴⁸ Ställningstagande 2025:1, punkt 15–18.

⁴⁹ Ställningstagande 2025:1, punkt 19–27.

⁵⁰ Ställningstagande 2025:1, punkt 28–30.

⁵¹ Ställningstagande 2025:1, punkt 31–35.



framförhållning. Konkurrensverket bedömer således att det inte föreligger några förmildrande omständigheter i förhållande till överträdelsen som sådan.

59. Konkurrensverket konstaterar dock att Avtalen har utformats med kortare optioner om förlängning och att dessa inte har utnyttjats eftersom ett annonserat avtal kommit på plats. Den faktiska löptiden har därmed begränsats till två månader. Nämndens agerande i det här fallet har således väsentligen minskat skadan av direktupphandlingarna. Konkurrensverket bedömer därför att utformningen av de aktuella Avtalen påverkar avgiftens storlek i sänkande riktning.
60. Såvitt har framkommit under utredningen föreligger i övrigt inte några försvårande eller förmildrande omständigheter som påverkar sanktionsvärdet.
61. 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.
62. 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 550 000 kronor. En lägre avgift kan inte anses ha den avskräckande effekt som avgiften syftar till.

Sammanfattande bedömning

63. Konkurrensverket bedömer att inget undantag från annonseringsskyldigheten var tillämpligt på upphandlingen. Nämnden har genomfört en otillåten direktupphandling genom att ingå Avtalen utan föregående annonsering. Med beaktande av samtliga relevanta omständigheter ska Nämnden därför betala en upphandlingsskadeavgift på 550 000 kronor.

Betalning av avgift

64. Sanktionsavgiften tillfaller staten och ska betalas till Konkurrensverket efter det att beslutet får laga kraft.⁵² 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.

⁵² 21 kap. 12 och 13 §§ LOU.

Detta beslut har fattats av generaldirektören. Föredragande har varit rådet Carl-Henrik Segenstedt Bergh.

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 till domstol 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 Malmö.

Konkurrensverkets kontaktuppgifter framgår av beslutets första sida.