FÖRVALTNINGSRÄTTEN I LINKÖPING

DOM
2026-11-04
Meddelad i Linköping

Mål nr
5354-26

KLAGANDE
Transportstyrelsen
[redacted]

MOTPART
Konkurrensverket

ÖVERKLAGAT BESLUT
Konkurrensverkets beslut den 28 maj 2026 (bilaga 1)

SAKEN
Upphandlingsskadeavgift enligt lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner, LUK

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

BAKGRUND OCH YRKANDEN

Konkurrensverket har den 28 maj 2026 beslutat att Transportstyrelsen ska betala en upphandlingsskadeavgift enligt 17 kap. 7 § LUK på 5 500 000 kr. Som skäl för beslutet angavs att Transportstyrelsen i strid med 8 kap. 1 § LUK ingått avtal den 5 maj 2025 avseende informationsförmedling utan föregående annonsering, trots att förutsättningarna för detta saknats.

Transportstyrelsen yrkar i första hand att beslutet ska upphävas. I andra hand yrkas att upphandlingsskadeavgiften ska sättas ned helt eller i vart fall fastställas till ett avsevärt lägre belopp.

Konkurrensverket anser att överklagandet ska avslås.

Avgörandet är elektroniskt undertecknat

Besöksadress
Brigadgatan 3
Telefon
013-25 11 00

Öppettider
måndag–fredag
08:00–16:00

Postadress
Box 406
581 04 Linköping

E-post
forvaltningsrattenilinkoping@dom.se
Webbplats
www.forvaltningsrattenilinkoping.domstol.se

VAD PARTERNA SAMMANFATTNINGSVIS ANFÖR

Transportstyrelsen

Bakgrund och ansökningsförfarande

Transportstyrelsen vitsordar i huvudsak bakgrundsuppgifterna i punkterna 3–12 i det överklagade beslutet. Punkt 6 ska dock korrigeras så att det framgår att avtalen ingicks med befintliga informationsförmedlare. Myndigheten utgår vidare från att punkt 7 avser de åtta innehållsmässigt likartade avtal som var aktiva 2025, inte avtalet med Taxiförbundet eller avtal som hade sagts upp.

Efter Datainspektionens tillstånd 1989 inrättades ett ansökningssystem för informationsförmedlare. Systemet anpassades 2009 till PSI-direktivet, 2003/98/EG, och förordningen (2008:31) om villkor vid vidareutnyttjande av information från statliga myndigheter. Förordningens 11 § krävde icke-diskriminerande villkor och 12 § förbjöd som huvudregel avtal om ensamrätt. Alla kvalificerade sökande skulle därför godkännas på lika villkor. Information om förfarandet och kraven publicerades på Transportstyrelsens webbplats.

Kraven avsåg bl.a. tillåten personuppgiftsbehandling, säkerhet, teknisk lösning, lämplig kundgrupp och ekonomisk stabilitet. Handläggningsinstruktionen den 5 november 2014 beskrev tre beslutstyper: medgivande när villkoren var uppfyllda, avslag när de inte var uppfyllda och avskrivning när begärda kompletteringar uteblev. Alla sökande som uppfyllde kraven fick ingå likalydande standardavtal. Några tilldelningskriterier, jämförelser eller rangordningar användes inte.

Den 17 oktober 2018 pausades handläggningen av nya ansökningar. Intresset för att bli förmedlare hade ökat markant samtidigt som myndigheten behövde se över informationssäkerhetskraven och ta fram standardavtal med tydligare rättigheter och skyldigheter. Handläggningen återupptogs den 24 april 2020. En fördjupad översyn ledde i december 2021 till beslutet att inte ta emot nya

ansökningsärenden. Ansökningsinformationen togs bort från webbplatsen den 7 december 2021.

Det var endast möjligheten för nya företag att ansöka som avslutades. Informationsförmedlingssystemet fortsatte att användas, och befintliga förmedlare fick fortsätta genom avtalsförlängningar. Skälen till uppehållen var behovet av översyn till följd av bl.a. skärpta och mer omfattande informationssäkerhetskrav. Konkurrensverkets beskrivning att myndigheten önskade begränsa antalet leverantörer i sig bestrids. Systemet hade dessförinnan varit öppet under omkring tio år, till oktober 2018 och därefter från april 2020 till december 2021.

Kontraktsbegreppet och EU-domstolens praxis

LUK gäller enligt 1 kap. 2 § anskaffning genom tilldelning av bygg- eller tjänstekoncessioner. En koncession förutsätter enligt 1 kap. 13 § ett skriftligt kontrakt med ekonomiska villkor, vilket motsvarar definitionen i artikel 5.1 a och b i direktiv 2014/23/EU, koncessionsdirektivet. Annonseringsplikten i 8 kap. 1 § LUK förutsätter att ett sådant kontrakt föreligger.

Kvalificeringen ska göras enligt unionsrätten, oberoende av den nationella beteckningen på rättsförhållandet. Transportstyrelsen hänvisar till C-264/03 *Kommissionen mot Frankrike*, punkt 36, C-382/05 *Kommissionen mot Italien*, punkt 31, C-220/06 *Correos*, punkt 50 och C-220/05 *Jean Auroux*, punkt 40. Enligt C-51/15 *Remondis*, punkt 43 och där angiven praxis, krävs en prestation mot vederlag, ett direkt ekonomiskt intresse för myndigheten och ömsesidigt rättsligt bindande skyldigheter. Därutöver krävs enligt Transportstyrelsen selektivitet vid valet av leverantör.

Konkurrensverkets invändning att begreppet offentligt kontrakt saknas i koncessionsdirektivet förändrar inte detta. Frågan är om avtalet utgör en koncession. Både artikel 2.1.5 i direktiv 2014/24/EU, LOU-direktivet, och

artikel 5.1 b i koncessionsdirektivet innehåller rekvisitet skriftligt kontrakt med ekonomiska villkor. Begreppet ska enligt Transportstyrelsen ha samma innebörd i båda direktiven. För koncessioner skiljer sig ersättningsformen genom rätten att utnyttja tjänsten, ensam eller tillsammans med betalning, och verksamhetsrisken ska överföras till leverantören enligt artikel 5.1 sista stycket.

Artikel 1.2 i LOU-direktivet definierar upphandling som anskaffning från ekonomiska aktörer som myndigheten valt ut. Skäl 4 klargör att auktorisationssystem utan selektivitet, där alla som uppfyller villkoren får utföra uppgiften, faller utanför upphandlingsbegreppet. Definitionen förtydligade rättsläget utan att utvidga tillämpningsområdet. Äldre praxis om direktiv 2004/18/EG är därför fortsatt relevant, se även C-796/18 *Stadt Köln*, punkterna 38, 40 och 49 och C-367/19 *Tax-Fin-Lex*, punkterna 25–26.

Även det äldre direktivets artiklar 1.2 a, 1.2 d och 1.4 stöder en gemensam tolkning. En tjänstekoncession definierades där som samma kontraktstyp som ett offentligt tjänstekontrakt, med skillnad i ersättningsformen. Innan koncessionsdirektivet infördes omfattades tjänstekoncessioner inte av särskilda direktivbestämmelser om förfarandet, men fördragets principer om likabehandling, icke-diskriminering och transparens gällde (se C-206/08 *Eurawasser*, punkt 44).

Direktivens gemensamma syfte och grundläggande principer talar mot olika kontraktsbegrepp. Koncessionsdirektivets större flexibilitet, färre detaljerade förfaranderegler och högre tröskelvärden motiverar inte ett mer extensivt tillämpningsområde. Samma synsätt har tillämpats på offentliga kontrakt och koncessioner vid prövning av Teckal-undantaget (se C-458/03 *Parking Brixen*, och C-324/07 *Coditel Brabant* samt reglerna om intern upphandling i 3 kap. LOU och LUK). I C-451/08 *Helmut Müller*, särskilt punkt 71, behandlades en byggkoncession också som samma kontraktstyp som ett offentligt byggentreprenadkontrakt, med skillnad i ersättningsformen.

Avsaknaden av selektiv tilldelning enligt EU-domstolens praxis

I mål C-410/14 *Falk Pharma* fick samtliga leverantörer som uppfyllde uppställda krav ingå identiska avtal med förutbestämda och icke förhandlingsbara villkor. Systemet var öppet för anslutning under hela löptiden. EU-domstolen uttalade att valet av vinnande anbudsgivare och den exklusivitet som följer av en tilldelning är grundläggande för ett offentligt kontrakt. När alla kvalificerade aktörer får ansluta sig utan urval aktualiseras inte de detaljerade upphandlingsreglerna, även om fördragets principer om likabehandling, icke-diskriminering och öppenhet fortfarande gäller.

I mål C-9/17 *Tirkkonen* antogs samtliga rådgivare som uppfyllde kvalificeringskraven och klarade ett prov. Därefter valde lantbrukarna själva rådgivare. Nya aktörer kunde inte ansluta sig under den sexåriga avtalsperioden, men EU-domstolen ansåg att detta saknade betydelse eftersom myndigheten inte hade använt tilldelningskriterier för att jämföra eller rangordna anbud. Att myndigheten själv betraktat förfarandet som en upphandling ändrade inte den unionsrättsliga bedömningen.

Transportstyrelsens system har fungerat på motsvarande sätt. Villkoren offentliggjordes, alla kvalificerade sökande godkändes, antalet förmedlare var inte begränsat i förväg och användarna valde själva utförare. Skillnader i tjänsternas karaktär eller betalningsmodell saknar enligt Transportstyrelsen betydelse för den rättsliga bedömningen. Förbudet mot ensamrätt har beaktats vid systemets utformning, och att Konkurrensverket beskrivit avtalet som ett kontrakt med ekonomiska villkor är inte avgörande när något selektivt urval saknas. Generaladvokatens förslag till avgörande i *Tirkkonen* ger stöd för att kontroll av kvalifikationer eller kvantitativa begränsningar inte utgör det avgörande urvalet; det krävs en jämförelse av anbudens innehåll för att avgöra vem som får tillhandahålla tjänsten.

Transportstyrelsen har aldrig använt sådana tilldelningskriterier. De åtta avtal som ingicks 2019 föregicks endast av prövning av kvalificeringskraven och samtliga befintliga förmedlare har därefter fått sina avtal förlängda utan jämförelse eller rangordning. Även om förlängningarna skulle betraktas som nya avtal har något selektivt urval inte skett och användarnas fria val av förmedlare har bestått oförändrat.

Konkurrensverket har påpekat att antalet informationsförmedlare har minskat eftersom Transportstyrelsen har sagt upp avtal. Skälet till att två avtal sades upp per den 31 januari 2025 var dock inte att Transportstyrelsen såg ett behov av att minska antalet informationsförmedlare.

Skälet för uppsägning i det ena fallet var istället att det aktuella avtalet bland annat innehöll vissa brister vad gällde kraven på informationssäkerhet samt att informationsförmedlaren inte tog emot alla tillståndshavare och inte erbjöd fullt utbyggda tjänster, vilket är ett av Transportstyrelsens krav på informationsförmedlarna.

Skälet för uppsägning i det andra fallet var att företagets tillstånd att vara informationsförmedlare återkallades av Transportstyrelsen eftersom företaget inte erbjöd en tjänst för direktåtkomst och inte tillhandahöll kostnadsfri inloggning till sina tjänster, vilket är ett krav enligt avtalet om informationsförmedling.

Vidare var skälet till att nya ansökningar under en period har avvisats inte att antalet informationsförmedlare behövde begränsas utan att ny lagstiftning och utökade krav angående informationssäkerhet medförde att Transportstyrelsen behövde göra en översyn av vilka krav som måste ställas på informationsförmedlarna.

Skäl 13 i koncessionsdirektivet och irrelevansen av regleringen i LOV
Enligt Transportstyrelsen bekräftar skäl 13 i koncessionsdirektivet att arrangemang utan selektivitet inte utgör koncessioner. Formuleringen att sådana system normalt bygger på öppna och icke-diskriminerande villkor för löpande anslutning är endast beskrivande och kan inte tolkas som ett absolut krav. Ett sådant krav skulle dessutom stå i strid med *Tirkkonen*. Eftersom ingresskäl saknar bindande rättskraft kan Konkurrensverket inte grunda ett krav på kontinuerligt tillträde enbart på skäl 13.

Transportstyrelsen menar vidare att hänvisningen till lagen om valfrihetssystem (LOV) saknar relevans. LOV avser hälso- och sjukvård samt socialtjänst, infördes före såväl koncessionsdirektivet som de aktuella rättsfallen och omfattar inte Transportstyrelsens informationsförmedling. Kravet på löpande anslutning enligt LOV kan därför inte överföras till det aktuella systemet.

Förlängningsavtalen utgör inte nya upphandlingspliktiga koncessioner
Transportstyrelsen motsätter sig att förlängningarna under 2025 utgör nya och självständiga avtal. Bilvision AB:s grundavtal från 2019 bygger på ett tills vidare gällande medgivande om informationsförmedling, och avtalet upphör automatiskt om medgivandet återkallas. Den ursprungliga avtalstiden löpte till den 30 april 2020 men har därefter förlängts årsvis. Så länge medgivandet består och inget urval sker är förlängningarna enligt Transportstyrelsen direkt hänförliga till den ursprungliga tilldelningen, och avtalsvillkoren ger stöd även för förlängningen den 5 maj 2025.

Förlängningsöverenskommelsen innehåller endast obetydliga justeringar. Uppdraget, ersättningen samt parternas rättigheter och skyldigheter är i princip oförändrade. Syftet har varit att låta det befintliga avtalsförhållandet fortsätta ytterligare ett år. Förlängningen ändrar endast löptiden och utgör inte ett nytt materiellt avtal om informationsförmedling.

Transportstyrelsen gör vidare gällande att Konkurrensverket felaktigt tillämpar upphandlingsrättens ändringsregler på ett avtalsförhållande som redan från början föll utanför upphandlingsrättens tillämpningsområde. Bestämmelserna i 14 kap. 8–14 §§ LUK begränsar ändringar av upphandlingspliktiga kontrakt men innebär inte att ett i övrigt icke upphandlingspliktigt avtal måste innehålla en uttrycklig förlängningsoption eller att en förlängning automatiskt blir upphandlingspliktig. Varken *Falk Pharma* eller *Tirkkonen* anger att system utan selektivitet måste vara tidsbegränsade eller att förlängningar inom sådana system endast får ske enligt upphandlingsrättens ändringsregler. Förlängningen har därför inte medfört någon annonseringsskyldighet eller grund för upphandlingsskadeavgift.

Beräkningen av upphandlingens värde och tillämpningen av avgiftstaket
Konkurrensverket har beslutat om en upphandlingsskadeavgift på 5 500 000 kr och lagt samtliga förlängningsavtal till grund för beräkningen. Beslutet avser dock enligt punkt 11 endast Bilvision AB:s förlängningsavtal den 5 maj 2025. Något beslut beträffande övriga förlängningsavtal har inte meddelats.

Transportstyrelsen värderar Bilvisionsavtalet till 20 676 647 kr och motsätter sig att andra avtals värden får räknas in vid bestämmande av avgiftstaket. Enligt 17 kap. 9 § LUK får avgiften inte överstiga tio procent av upphandlingens värde. Om Bilvisionsavtalet skulle anses utgöra en koncession, vilket bestrids, är Bilvision AB ensam koncessionshavare och avgiftstaket uppgår därmed till 2 067 664 kr. Den beslutade avgiften överstiger enligt Transportstyrelsen denna gräns med nära 3,5 miljoner kr.

Transportstyrelsen framhåller att tioprocentsgränsen begränsar myndighetens sanktionsbefogenhet och att det saknas lagstöd för att beakta andra koncessionshavares omsättning. Befogenheten att besluta om upphandlingsskadeavgift regleras nationellt och kan inte utvidgas genom direktivtolkning.

Upphandlingsskadeavgiftens storlek

Om förvaltningsrätten skulle finna att en överträdelse har skett ska avgiften enligt Transportstyrelsen ändå sättas ned avsevärt. Som framgår av 5 kap. 2 § LUK ska värdet av en koncession uppskattas till koncessionshavarens sammanlagda omsättning. Konkurrensverket har i strid med lagens ordalydelse dock beräknat värdet utifrån samtliga koncessionshavares sammanlagda omsättning. Konkurrensverket har motiverat detta med att det i LUK-direktivets definition anges att en koncession kan tilldelas en eller flera leverantörer.

Förutom att detta i sig är ett något långsökt resonemang definieras en koncession i den svenska lagstiftningen, dvs. i LUK, som ”*ett skriftligt kontrakt med ekonomiska villkor som ingås mellan en upphandlande myndighet eller enhet och en koncessionshavare”*. Konkurrensverkets tolkning överensstämmer alltså inte med den svenska lagstiftningen.

Högsta förvaltningsdomstolen har den 23 oktober 2026 meddelat dom i ett mål som avsåg upphandlingsskadeavgift, mål nr 6926-25. Högsta förvaltningsdomstolen fann vid sin bedömning i det målet att en viss unionsrättslig bestämmelse inte hade företräde vid tolkningen av en svensk bestämmelse med betydelse för utgången, detta eftersom det inte finns några unionsrättsliga bestämmelser om att en upphandlingsskadeavgift ska kunna inträda som en alternativ sanktion till ogiltighet vid otillåten direktupphandling.

Förvaltningsrätten ska således tolka 5 kap. 2 § LUK helt i enlighet med dess ordalydelse. Det innebär att upphandlingsskadeavgiften inte får överstiga 2 067 664 kr, vilket utgör 10 procent av värdet på det avtal som ligger till grund för Konkurrensverkets beslut om upphandlingsskadeavgift.

Transportstyrelsen anser att Konkurrensverket inte har bemött myndighetens argumentation om *Tirkkonens* betydelse och att Konkurrensverket synes godta

att de omständigheter som förelåg i *Tirkkonen* även förelåg vid tilldelningen 2019. Om en förlängning inom ett sådant system ändå anses strida mot LUK trots att tillträdet stängts saknas enligt Transportstyrelsen en klart uttryckt regel. En sådan bedömning skulle innebära en långtgående analogisk tillämpning av ändringsreglerna på ett rättsförhållande utanför upphandlingsrättens område.

Transportstyrelsen motsätter sig även att tidigare uttalanden om möjlig upphandlingsplikt läggs myndigheten till last. Konkurrensverket är en expertmyndighet med utrednings- och beslutsansvar, men har enligt Transportstyrelsen inte aktualiserat *Tirkkonens* relevans under utredningen. Hade praxis redovisats mer fullständigt skulle myndigheten ha gjort en annan rättslig bedömning. Den tidigare uppfattningen bör därför inte betraktas som en försvårande omständighet.

Om Transportstyrelsen trots detta anses ha agerat felaktigt består felet enligt myndigheten endast i att ett ursprungligen icke upphandlingspliktigt avtal utformats utan tillräcklig hänsyn till hur senare förlängningar bedöms upphandlingsrättsligt. Ett sådant förbiseende har lågt sanktionsvärde. Avgiften bör därför sättas ned till noll kr eller, i andra hand, till ett väsentligt lägre belopp, exempelvis 200 000 kr, beräknat på Bilvisionsavtalets värde.

Konkurrensverket

Den rättsliga kvalificeringen av 2025 års avtalstilldelningar

Transportstyrelsen ingick 2019 tidsbegränsade avtal med informationsförmedlare inom ett öppet system där leverantörer kunde ansluta sig efter kvalificering. Avtalen saknade förlängningsoption men har därefter förlängts årsvis. De avtal som omfattas av det överklagade beslutet ingicks 2025 och gällde till april 2026. Sedan december 2021 har inga nya leverantörer kunnat ansluta sig. Förlängningsavtalen tilldelades endast befintliga förmedlare samtidigt som andra ansökningar avvisades. Antalet förmedlare har dessutom

minskat genom uppsägningar, och Kammarrätten i Göteborg har slagit fast att någon rätt att bli informationsförmedlare inte föreligger. Transportstyrelsen har uppgett att säkerhetsaspekter och behovet av ett hanterbart antal förmedlare motiverat den stängda ordningen samt att myndigheten eftersträvat färre aktörer. Oavsett skälen så har kretsen av avtalsparter begränsats, vilket har gett de befintliga förmedlarna exklusivitet i förhållande till övriga marknaden. En förlängning utan stöd i en avtalad option utgör enligt upphandlingsrätten en ny tilldelning och ett nytt kontrakt, varför bedömningen ska avse förhållandena när avtalen ingicks 2025 och inte 2019.

Frågan om avtalen utgör tjänstekoncessioner enligt LUK

Konkurrensverket anför att förlängningsavtalen utgör tjänstekoncessioner enligt LUK och koncessionsdirektivet. Avtalen är skriftliga, ömsesidigt bindande och reglerar såväl ersättning som parternas åtaganden. Ersättningen består i rätten att ta betalt av tredje man och verksamhetsrisken bärs av informationsförmedlarna. Att användarna väljer mellan godkända förmedlare förändrar inte denna bedömning eftersom ett avtal med Transportstyrelsen är en förutsättning för att få tillhandahålla tjänsten. Genom att begränsa vilka leverantörer som kan teckna avtal har myndigheten genomfört ett urval som utesluter att systemet kan betraktas som ett icke-selektivt auktorisationssystem.

EU-domstolens praxis och betydelsen av att systemet varit stängt för nyanslutning

Transportstyrelsen har åberopat rättsfallen *Falk Pharma* och *Tirkkonen*, men Konkurrensverket anser att dessa avser begreppet offentligt kontrakt enligt annan unionsrättslig reglering och därför inte är direkt avgörande för bedömningen av tjänstekoncessioner. Konkurrensverket framhåller även att omständigheterna skiljer sig från situationen 2025 då de aktuella systemen var öppna för alla leverantörer vid tilldelningen. När förlängningsavtalen ingicks var däremot tillträdet stängt och endast befintliga förmedlare kunde komma i fråga. De förutsättningar som enligt skäl 13 i koncessionsdirektivet

kännetecknar undantagna, icke-selektiva system saknades därmed. Hänvisningen till LOV görs endast som tolkningsstöd för dessa kännetecken och inte för att lagen som sådan skulle vara tillämplig.

Förlängningsavtalens rättsliga karaktär och frågan om ny tilldelning
Konkurrensverket har inte tagit ställning till om 2019 års avtal upphandlades korrekt. Frågan gäller enbart tilldelningen 2025. Myndighetens hänvisning till tillsvidaremedgivanden och att förlängningarna skulle vara administrativa formaliteter förändrar inte att de ursprungliga avtalen varit tidsbegränsade och saknat förlängningsoption. Den klausul som reglerar ändringar innehåller inte tillräckligt klara och precisa villkor för att möjliggöra förlängning utan ny upphandling. Konkurrensverket anser vidare att även ändringar av avtal som ursprungligen inte har omfattats av upphandlingsregelverket kan utlösa en ny annonseringsskyldighet. Då förlängningsavtalen varken annonserats eller erbjudits samtliga intresserade leverantörer föreligger enligt Konkurrensverket en otillåten direkttilldelning som uppfyller förutsättningarna för upphandlingsskadeavgift.

Beräkningen av koncessionens värde och tillämpningen av avgiftstaket
Konkurrensverket anser att samtliga förlängningsavtal ska beaktas vid värdeberäkningen eftersom de har samma syfte, identiska villkor och ingåtts inom ett nära tidsmässigt samband. Det är upphandlingen som helhet, inte ett enskilt avtal, som ska annonseras och värderas enligt LUK. Att lagtexten använder ordet koncessionshavare i singular hindrar inte en samlad beräkning eftersom både direktivet och LUK förutsätter att en koncession kan anförtros flera aktörer. Även reglerna om uppdelade koncessioner ger stöd för att utgå från det sammanlagda värdet. Konkurrensverket har dock exkluderat ett avtal vars innehåll och löptid avvikit från övriga.

Bedömningen av sanktionsvärdet och frågan om avgiftsnedsättning
Konkurrensverket anser inte att några försvårande omständigheter föreligger men avvisar att rättsläget varit oklart. Under utredningen har Transportstyrelsen självt framhållit att annonseringsplikt kunde uppkomma när ansökningsförfarandet upphörde, att förmedlarna borde upphandlas och att den fortsatta hanteringen innebar risk för upphandlingsskadeavgift. Mot den bakgrunden anser Konkurrensverket att någon förmildrande omständighet inte har visats. Då otillåtna direkttilldelningar tillhör de mest allvarliga överträdelserna av upphandlingsregelverket och varken förmildrande eller försvårande omständigheter har styrkts anser Konkurrensverket att den beslutade avgiften är proportionerlig och avskräckande samt att det saknas skäl för nedsättning.

SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Utgångspunkter för prövningen

Målet gäller upphandlingsskadeavgift avseende 2025 års tilldelning. Konkurrensverket har att visa att förutsättningarna för den beslutade avgiften är uppfyllda.

Enligt 1 kap. 2 § LUK, avses med upphandling åtgärder för att anskaffa tjänster eller byggentreprenader genom tilldelning av en koncession. Koncessionsdefinitionerna i 1 kap. 13, 19 och 22 §§ ska läsas mot artikel 5.1 i direktiv 2014/23/EU. En tjänstekoncession förutsätter ett skriftligt kontrakt med ekonomiska villkor, ett anförtrott tillhandahållande och en förvaltning av tjänster, ersättning genom rätten att utnyttja tjänsten och överföring av verksamhetsrisk till leverantören.

En upphandling som omfattas av de direktivstyrda reglerna ska som huvudregel annonseras enligt 8 kap. 1 § LUK. Enligt 17 kap. 7 § får Konkurrensverket besluta om upphandlingsskadeavgift när avtal har slutits

utan föreskriven annonsering. Ansvar förutsätter inte uppsåt eller oaktsamhet. Av 17 kap. 8 § följer att någon avgift inte ska påföras i ringa fall och att eftergift får beviljas om det finns synnerliga skäl.

Förlängningarnas rättsliga betydelse

Grundavtalen var uttryckligen tidsbegränsade. Det förhållandet att ett medgivande till informationsförmedling gäller tills vidare innebär inte att också avtalsrätten till tjänstens kommersiella utnyttjande gäller utan tidsgräns. Medgivandet och det ömsesidigt förpliktande avtalet fyller skilda funktioner. Att ett återkallat medgivande medför att avtalet upphör innebär inte heller att ett bestående medgivande automatiskt förlänger avtalet.

Avsnitt 12 i grundavtalet reglerar ändringar och tillägg. En allmän möjlighet för parterna att träffa nya överenskommelser ger dock inte förmedlaren en på förhand bestämd rätt till ytterligare avtalsperioder. Någon uttrycklig förlängningsoption med angiven omfattning och förutsättningar har inte redovisats. Fortsatt avtalsbunden informationsförmedling efter den tidigare avtalstidens slut krävde därför ett nytt ställningstagande och en ny bindande överenskommelse.

Överenskommelserna 2025 gav förmedlarna rätt att tillhandahålla tjänsten under ytterligare en period. Att de övriga villkoren i huvudsak behölls och att parterna avsåg att fortsätta samarbetet förändrar inte detta. Avtalstidens utsträckning hade självständig ekonomisk betydelse.

HFD 2016 ref. 85 illustrerar skillnaden mellan en ändring som redan har stöd i det ursprungliga avtalet och en ny avtalsöverenskommelse. Avgörandet gällde en prisjustering med avtalsstöd och avgör inte i sig om Transportstyrelsens tidigare system omfattades av LUK. Här grundas prövningen på att rätten till en ny tidsperiod tilldelades 2025, inte på en retroaktiv tillämpning av ändringsreglerna på 2019 års system.

Frågan om selektivitet inom ramen för auktorisationssystemet

EU-domstolens avgöranden i målen *Falk Pharma* (C-410/14, punkterna 36-38) och *Tirkkonen* (C-9/17, punkterna 30–35) ger uttryck för att ett system där samtliga aktörer som uppfyller uppställda krav ges möjlighet att ansluta sig, utan att den upphandlande myndigheten gör ett urval mellan konkurrerande anbud, kan falla utanför upphandlingsbegreppet. Av *Tirkkonen* följer vidare att en sådan ordning inte nödvändigtvis måste vara öppen för anslutning under hela den i förväg bestämda avtalsperioden.

Även om dessa avgöranden avser offentliga kontrakt enligt direktiv 2004/18/EG har principen om frånvaro av selektivitet betydelse även vid bedömningen av koncessionsbegreppet. Detta får visst stöd i skäl 13 till koncessionsdirektivet. Den omständigheten att direktiven använder delvis skilda begrepp innebär därför inte att Transportstyrelsens argumentation saknar relevans vid den rättsliga bedömningen. Samtidigt kan ett ingressuttalande inte i sig skapa rättsliga förpliktelser utan förankring i direktivets materiella bestämmelser. Inte heller är regleringen om valfrihetssystem direkt tillämplig på den aktuella informationsförmedlingen. Prövningen kan därför inte grundas enbart på ett abstrakt krav på fortlöpande anslutningsmöjlighet eller på de regler som gäller för valfrihetssystem.

Den centrala skillnaden i förhållande till *Tirkkonen* består i att 2025 års överenskommelser hänför sig till en ny avtalsperiod som inte omfattades av någon på förhand fastställd rätt för samtliga tidigare kvalificerade aktörer att ansluta sig. När avtalen för den nya perioden ingicks erbjöds endast redan anslutna informationsförmedlare möjlighet att fortsätta verksamheten. Övriga aktörer saknade möjlighet att få sina kvalifikationer prövade och kunde därmed inte erhålla motsvarande avtal. Det förhållandet att ett öppet ansökningsförfarande tidigare hade tillämpats kan inte tillmätas sådan betydelse att det utan tidsmässig begränsning ersätter ett öppet tillträde vid senare, självständig tilldelning.

Att samtliga befintliga förmedlare behandlades på samma sätt förändrar inte denna bedömning. Likabehandling inom en redan avgränsad krets eliminerar inte den selektivitet som ligger i att andra marknadsaktörer helt utestängs från möjligheten att erhålla avtal. Selektiviteten består i att den nya avtalsperioden reserverades för en begränsad krets leverantörer och påverkas inte av att någon rangordning mellan dessa inte genomfördes. Inte heller medför användarnas möjlighet att välja mellan de godkända förmedlarna att Transportstyrelsen avstår från att bestämma vilka företag som över huvud taget ska ges rätt att tillhandahålla tjänsten.

Bedömningen grundas inte på att Transportstyrelsen avsiktligt skulle ha begränsat konkurrensen eller på godtyckliga val mellan befintliga leverantörer. De säkerhetsrelaterade skäl som åberopats för att inte ta emot nya ansökningar ändrar inte det faktiska förhållandet att endast vissa aktörer kunde tilldelas avtal under 2025. Inte heller medför tidigare regler om icke-diskriminering och förbud mot ensamrätt att tillämpningen av LUK kan frånträdas när en senare tilldelning uppfyller lagens kriterier för en koncession.

Koncessionsbedömningen och kravet på annonsering

Genom de aktuella avtalen har förmedlarna anförtrotts uppgiften att tillhandahålla teknisk informationsförmedling till och från vägtrafikregistret. Tjänsten tillgodoser Transportstyrelsens behov av en fungerande förmedlingsstruktur samtidigt som myndighetens administrativa belastning begränsas. Avtalen innehåller ömsesidigt bindande åtaganden och kan därför inte jämställas med rena tillstånd att bedriva verksamhet enligt generella villkor.

Ersättningen består i rätten att kommersiellt exploatera tjänsten och ta betalt av användarna. Förmedlarna bär därmed den ekonomiska risken hänförlig till efterfrågan och saknar garanti för kostnadstäckning. Att ersättningen härrör från tredje man samt att förmedlarna samtidigt erlägger avgifter till

Transportstyrelsen utesluter inte att rättsförhållandet utgör en koncession. Tillsammans med den konstaterade selektiva tilldelningen innebär detta att överenskommelserna ska kvalificeras som tjänstekoncessioner enligt LUK.

Sammanlagt värde överstiger såväl 2025 års tröskelvärde på 59 880 179 kr som direktupphandlingsgränsen på 2 994 008 kr. Någon annonsering har inte genomförts och det har inte framkommit omständigheter som visar att något lagstadgat undantag från annonseringsskyldigheten varit tillämpligt. Transportstyrelsen har därför åsidosatt bestämmelsen i 8 kap. 1 § LUK.

Bilvisionsavtalet undertecknades den 5 maj 2025 och beslutet fattades den 28 maj 2026. Beslutet har således meddelats inom den tvåårsfrist som följer av 17 kap. 11 § LUK samt efter utgången av tiden för att ansöka om överprövning av avtalets giltighet. Av utredningen framgår vidare att någon sådan ansökan inte hade getts in beträffande det aktuella avtalet. Förutsättningarna för att påföra upphandlingsskadeavgift är därmed uppfyllda.

Upphandlingens värde och avgiftens högsta tillåtna nivå

Enligt 17 kap. 9 § LUK får upphandlingsskadeavgiften inte överstiga tio procent av upphandlingens värde, beräknat enligt bestämmelserna i 5 kap. Värdet ska fastställas utifrån den omsättning som koncessionen kan antas generera under löptiden, exklusive mervärdesskatt, och ska uppskattas med hjälp av en objektiv metod utifrån förhållandena vid upphandlingens inledning. Avgiftstaket är enligt ordalydelsen knutet till upphandlingen som sådan och inte nödvändigtvis till ett enskilt avtal. Att begreppet koncessionshavare används i singular i 5 kap. 2 § utesluter inte att en och samma upphandling genomförs genom flera parallella avtal. Även 5 kap. 8 § visar att flera koncessioner kan utgöra delkontrakt inom ramen för en samlad anskaffning av tjänster. Bestämmelsen reglerar visserligen tröskelvärdesberäkningen men illustrerar samtidigt att begreppen upphandling och enskilt avtal inte är identiska.

De aktuella avtalen föregicks av gemensamma kontakter under mars 2025, avsåg samma behov av informationsförmedling och innehöll i huvudsak likartade kommersiella villkor samt samma slutdatum. Att formerna för teknisk åtkomst skiljde sig åt förändrar inte den övergripande funktionella helheten. Förfarandet får därför betraktas som en sammanhållen upphandling genom åtta avtal snarare än som ett antal helt fristående avtal med likartat innehåll.

Beslutets hänvisning till Bilvisionsavtalet ska läsas mot bakgrund av att beslutet uttryckligen avser samtliga åtta förlängningsavtal från 2025 samt bygger på en gemensam värdebedömning.

Enligt det överklagade beslutet har värdet av de åtta förlängningsavtalen uppskattats till 77 975 102 kr exklusive mervärdesskatt, med utgångspunkt i förmedlarnas omsättning, historiska uppgifter och myndighetens egna beräkningar. Värdet av Bilvisionsavtalet har beräknats till 20 676 647 kr. Dessa belopp återges även av parterna. Transportstyrelsens invändning har i huvudsak varit att endast Bilvisionsavtalets värde bör beaktas. Någon närmare och avgörande invändning mot metoden eller storleken på den samlade beräkningen har däremot inte presenterats. Med hänsyn till utredningens innehåll och parternas respektive talan får den samlade värdeuppskattningen anses tillräckligt styrkt för den aktuella prövningen.

Värdeberäkningen har därmed stöd i de nationella bestämmelserna om upphandlingens värde och om avgiftens högsta tillåtna nivå. Den innebär inte någon otillåten utvidgning av sanktionsansvaret genom analogisk tillämpning eller enbart direktivkonform tolkning.

Eftergift och avgiftens storlek

Avgiften ska enligt 17 kap. 9 § LUK bestämmas med särskild hänsyn till överträdelsens allvar. Av prop. 2009/10:180 s. 197–198 och 369–370 samt

HFD 2014 ref. 69 framgår att värde, avtalstid, rättslägets klarhet och övriga försvårande eller förmildrande omständigheter ska vägas samman.

Hela upphandlingen genomfördes utan annonsering. Andra leverantörer saknade därmed möjlighet att konkurrera om en tjänst vars uppskattade värde uppgick till närmare 78 000 000 kr. Detta ger överträdelsen ett högt sanktionsvärde. Avtalsperioden var begränsad till omkring ett år och kan inte bedömas som särskilt lång.

Behovet av informationssäkerhet och fortsatt registerförmedling förklarar myndighetens handlande men visar inte att det varit omöjligt att planera en lagenlig anskaffning. Att ansökningsförfarandet stängdes redan i december 2021 talar mot att just 2025 års tilldelning föranleddes av en plötslig, oförutsebar situation. Någon sådan omständighet som sänker sanktionsvärdet har inte konkretiserats.

Vid en samlad bedömning framstår 5 500 000 kr som en proportionerlig avgift. Beloppet ligger tydligt under det tillämpliga taket och beaktar såväl det höga värdet och den uteblivna konkurrensutsättningen som den begränsade avtalstiden och avsaknaden av särskilda försvårande omständigheter. En lägre avgift framstår som otillräcklig i förhållande till den konstaterade överträdelsens allvar och avgiftens avskräckande syfte.

Överträdelsen är inte ringa och det finns inte synnerliga skäl för eftergift.

Sammanfattande slutsats

På grundval av överväganden och omständigheter enligt ovan finner förvaltningsrätten att Konkurrensverket haft fog för att påföra Transportstyrelsen en upphandlingsskadeavgift i enlighet med det överklagade beslutet. Detta ska därför stå fast.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Information om hur man överklagar finns i bilaga 2 (FR-05).

Domare: rådmannen Magnus Wickström

Föredragande: föredragande juristen Andrea Ritzer