



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I UMEÅ**

DOM
2025-10-01
Meddelad i Umeå

Mål nr
1109-25

KLAGANDE

Robertsfors kommun

MOTPART

Konkurrensverket

ÖVERKLAGAT BESLUT

Konkurrensverkets beslut den 21 maj 2025, dnr 765/2024

SAKEN

Upphandlingsskadeavgift

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Avgörandet är elektroniskt undertecknat

BAKGRUND

Robertsfors kommun hade tecknat ett ramavtal om skolskjuts med Tians Taxi & Buss AB (Tians Taxi). Avtalet var giltigt till och med den 30 juni 2024. I februari 2024 underrättades kommunen om att Transportstyrelsen dragit in Tians Taxis tillstånd avseende taxitrafik. Kommunen hävde därför i början av mars 2024 den del av ramavtalet som avsåg taxitrafik och en ny ramavtalsupphandling av skolskjuts med personbil, storbil/minibuss 5-8 passagerare samt specialfordon inleddes i april 2024 (dnr 24109). Ett nytt ramavtal i denna del tecknades den 26 juni 2024 med Björkstadens Beställningscentral AB (Björkstaden) med avtalstid 1 juli 2024 – 30 juni 2026 med option på förlängning med två år. Den del av det ursprungliga ramavtalet med Tians Taxi som avsåg skolskjuts med buss fortsatte dock att gälla till och med den 30 juni 2024.

Den 12 juli 2024 ingick kommunen ett tilläggsavtal med Björkstaden om att kunna avropa fordonsslaget buss för resor inom huvudavtalet. Någon ny upphandling avseende tilläggsavtalet har inte annonserats.

Konkurrensverket beslutade den 21 maj 2025 att Robertsfors kommun ska betala en upphandlingsskadeavgift om 3 900 000 kr. Som skäl för beslutet angavs bl.a. att kommunen genom att ingå avtal om skolskjuts utan föregående annonsering, trots att förutsättningarna för detta saknats, har gjort en otillåten direktupphandling. Beslutet och skälen för detta framgår av bilaga 1.

YRKANDEN M.M.

Robertsfors kommun överklagar Konkurrensverkets beslut den 21 maj 2025 och yrkar i första hand att beslutet undanröjs i sin helhet. Kommunen yrkar i andra hand att ingen upphandlingsskadeavgift ska påföras med hänvisning till synnerliga skäl enligt 21 kap. 8 § LOU och i tredje hand yrkas att

upphandlingsskadeavgiften kraftigt reduceras till miniminivån enligt 21 kap. 9 § LOU.

Kommunen anför sammanfattningsvis att man agerat i en oförutsedd situation eftersom Transportstyrelsen den 4 juli 2024 drog in det befintliga tillståndet för busstrafik för den tidigare leverantören samt att det sommaren inkom över 100 nya skolskjutsansökningar efter att den formella ansökningsperioden avslutats. Enligt kommunen rör det sig om en ändring av mindre värde enligt 17 kap. 9 § LOU samt att omständigheterna i ärendet faller inom ramen för ändring vid oförutsebara omständigheter i enlighet med 17 kap. 12 § som inte heller medför att kontraktets övergripande karaktär förändras.

Kommunen uppger även att det är oproportionerligt att beräkna avgiften utifrån hela det nya kontraktsvärdet och att avgiften istället bör beräknas utifrån tilläggsavtalets värde. Vidare anser kommunen att en upphandlingsskadeavgift är oproportionerlig, även om avtalsändringen skulle bedömas utgöra en överträdelse, och att den beslutade avgiften bortser från flera förmildrande omständigheter, såsom akuta behov, oförutsebara händelser, ett oklart rättsläge, lagstadgade skyldigheter och dokumenterade kostnadsbesparingar. Någon faktisk konkurrensskada har enligt kommunen inte heller påvisats.

Konkurrensverket vidhåller sitt beslut.

Konkurrensverket uppger sammanfattningsvis bl.a. att upphandlingens värde, inklusive värdet av ändringen, ska bedömas vid tidpunkten för den otillåtna upphandlingen, dvs. när kommunen ingick tilläggsavtalet, och således uppgår till 55 623 240 kr. Detta värde ska inte blandas ihop med ändringens värde och det ska inte heller göras någon proportionalitetsbedömning när upphandlingens värde eller avgiftsramen fastställs.

Enligt Konkurrensverket saknar det betydelse att Tians Taxi förlorat sitt trafikillstånd för busstrafik i juli 2024 eftersom avtalet med bolaget löpte ut den 30 juni 2024. Konkurrensverket anser vidare att kommunen får förutsättas ha haft kännedom om elevunderlaget och därmed det potentiella behovet av skolskjuts oberoende av om det skett någon ansökan om skolskjuts eller inte.

Enligt Konkurrensverket ger utredningen inte stöd för att ursprungsavtalet behövde anpassas med tillägg av fordonsslaget buss för att säkerställa att de skyldigheter som följer av ursprungsavtalet kunde fortsätta att fullgöras på ett korrekt sätt. Vidare anförs att tilläggsavtalet, som innebär att ett helt nytt fordonsslag lades till, ändrat ursprungsavtalets övergripande karaktär och det förhållandet att kommunen angett en högre takvolym för att ta höjd för förändringar i elevunderlaget inte innebär inte att tillägget av fordonsslaget buss var tillåtet.

Konkurrensverket anser att ändringens värde var 3 060 000 kr, vilket baseras på kommunens egna beräkningar, och att det är detta belopp som ska jämföras med värdegränserna i 17 kap. 9 § LOU. Eftersom ändringens värde översteg tröskelvärdet, som är en av värdegränserna i bestämmelsen, och tilläggsavtalet dessutom ändrade dessutom ursprungsavtalets övergripande karaktär menar Konkurrensverket att ändringen inte fick göras med stöd av undantaget för ändringar av mindre värde.

Enligt Konkurrensverket saknas förmildrande omständigheter och omständigheterna i övrigt är inte sådana att det finns synnerliga skäl för att upphandlingsskadeavgiften ska efterges. Den beslutade avgiften ligger också väl i nivå med tidigare utdömda avgifter för liknande överträdelser.

Konkurrensverket anser att det med hänsyn till upphandlingens höga värde finns en presumtion för att andra leverantörer, såväl i Sverige som i andra medlemsstater, haft ett intresse att konkurrera om att få tillhandahålla

tjänsterna och att Konkurrensverket utöver detta inte behöver inte visa på någon ”faktisk konkurrensskada”.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för prövningen

Tillämpliga bestämmelser framgår av det överklagade beslutet, bilaga 1.

Frågan i målet är om Konkurrensverket haft fog för sitt beslut att påföra Robertsfors kommun en upphandlingsskadeavgift och i så fall med vilket belopp. Det första förvaltningsrätten ska pröva är därför om Robertsfors kommun, genom att den 26 juni 2024 ingå ett tilläggsavtal om busstrafik, har genomfört en otillåten direktupphandling. Om kommunen bedöms ha genomfört en otillåten direktupphandling, och det därmed funnits grund för att påföra en upphandlingsskadeavgift, ska förvaltningsrätten ta ställning till frågan om upphandlingsskadeavgiftens storlek samt om det finns skäl att helt eller delvis sätta ner avgiften.

Förvaltningsrättens bedömning

Förutsättningar för upphandlingsskadeavgift

Enligt 17 kap. 8 LOU får ett kontrakt eller ett ramavtal ändras utan en ny upphandling endast om ändringen görs med stöd av någon bestämmelse i 9 – 14 §§.

Enligt förvaltningsrätten står det klart att det tilläggsavtal som ingicks av kommunen den 26 juni 2024 skulle ha annonserats om inte något undantag i 17 kapitlet i LOU varit tillämpligt. Kommunen har främst gjort gällande att avtalet ska anses vara en tillåten ändring av det ramavtal som tidigare hade ingåtts, eftersom behovet av tilläggsavtalet uppkommit till följd av sådana oförutsebara omständigheter som regleras i 17 kap. 12 § LOU. Kommunen har

även invänt att tecknandet av tilläggsavtalet avsett en ändring av mindre värde som enligt 17 kap. 9 § LOU är tillåten.

Kommunen uppger att de oförutsebara omständigheterna består dels i att Transportstyrelsen den 4 juli 2024 återkallat den tidigare leverantörens trafiktillstånd för busstrafik, dels att det under sommaren 2024, efter ordinarie ansökningsperiod, inkommit ett stort antal ansökningar om skolskjuts.

Begreppet oförutsebara omständigheter tar sikte på sådana yttre omständigheter som den upphandlande myndigheten inte hade kunnat förutse när den tilldelade kontraktet trots att myndigheten visat skälig omsorg i förberedelserna inför kontraktstilldelningen (se skäl 109 i LOU-direktivet samt prop. 2015/16:195 s. 1130).

Av utredningen framgår att kommunens tidigare ramavtal, som avsåg såväl skolskjuts med bl.a. personbil som buss, upphörde att gälla den 30 juni 2024. Avtalstiden upphörde således före den 4 juli 2024, när den tidigare leverantörens trafiktillstånd drogs in. Det förelåg vid denna tidpunkt således inte något befintligt ramavtal för skolskjuts med bussresor och det indragna trafiktillståndet utgår därmed inte en sådan oförutsebar omständighet som avses i 17 kap. 12 § LOU. Förvaltningsrätten noterar också att kommunen, trots vad som framkommit om det tidigare ramavtalets omfattning och giltighetstid, valt att låta den upphandling som inleddes i april 2024 endast innefatta skolskjuts med personbil, storbil/minibuss 5-8 passagerare samt specialfordon.

Kommunen menar även att förhållandet att det efter ordinarie ansökningsperiod inkommit ett stort antal ansökningar om skolskjuts innebär en sådan oförutsebar omständighet som utgör grund för undantag från annonsering enligt 17 kap. 12 § LOU. Enligt förvaltningsrätten får kommunen förutsättas ha löpande kännedom om elevunderlaget i kommunen och om det

potentiella behovet av skolskjuts hos dessa elever. Att det kommit in ett stort antal ansökningar, även efter ordinarie ansökningsperiod, kan inte anses utgöra en sådan oförutsebar omständighet som omfattas av undantaget i 17 kap. 12 § LOU. Det har inte heller framkommit att det ska ha skett en sådan ökning av det totala antalet skolskjutsar att kommunen skulle ha varit oförmögen att uppfylla sina skyldigheter avseende skolskjutsar med stöd av befintligt ramavtal.

Även med beaktande av vad kommunen anfört bedömer förvaltningsrätten sammanfattningsvis att det av kommunen påtalade behovet av skolskjuts med bussresor har uppstått till följd av kommunens egen bristande planering och inte till följd av sådana omständigheter som kommunen inte hade kunnat, eller borde ha kunnat förutse. Undantagsbestämmelsen i 17 kap. 12 § LOU är således inte tillämplig.

Vad gäller frågan om kommunens tecknande av tilläggsavtalet av inneburit en sådan ändring av mindre värde som enligt 17 kap. 9 § LOU kan undantas från kravet på annonsering gör förvaltningsrätten följande överväganden.

En förutsättning för en ändring av mindre värde enligt denna bestämmelse är att kontraktets eller ramavtalets övergripande karaktär inte får ändras (se prop. 2015/16:195 s. 1128). I likhet med Konkurrensverket finner förvaltningsrätten att tillägget av fordonsslaget buss innebär en sådan förändring av ramavtalets övergripande karaktär som avses i 17 kap. 9 § första stycket LOU. Vidare är det ostridigt i målet att tilläggsavtalets värde uppgår till 3 060 000 kr, vilket innebär att ändringens värde också överstiger det tröskelvärde som anges i bestämmelsen. Förutsättningarna för att tillämpa undantaget i 17 kap. 9 § LOU för ändringar av mindre värde är således inte varit uppfyllda.

Mot bakgrund av det ovan anförda finner förvaltningsrätten att kommunen inte visat att någon av de förutsättningar som anges i 17 kap. 9 och 12 §§ LOU är

uppfyllda. Tilläggsavtalet om skolskjuts med buss borde därför ha annonserats. Eftersom kommunen inte gjorde det finns det skäl att påföra en upphandlingsskadeavgift.

Upphandlingsskadeavgiftens storlek och frågan om eftergift

Förvaltningsrätten delar Konkurrensverkets bedömning om att upphandlingens sammantagna värde uppgår till 55 623 240 kr.

Förvaltningsrätten bedömer att det beslutade beloppet om 3 900 000 kr är skäligt eftersom det är fråga om en otillåten direktupphandling, vilket utgör en av de allvarligaste överträdelserna av upphandlingslagstiftningen och därmed har ett högt sanktionsvärde. Enligt förvaltningsrätten finns det inte några förmildrande omständigheter som bör leda till en lägre avgift. Inte heller rättsläget är så oklart att detta bör inverka på beloppet. Det har inte framkommit några synnerliga skäl som talar för att avgiften helt eller delvis ska efterges. Konkurrensverket har därmed haft fog för sitt beslut och överklagandet ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (FR-05)

Patrik Södergren

Rådman

Målet har föredragits av föredragande juristen Kristin Persson.