



HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
2752-23

meddelad i Stockholm den 21 januari 2026

KLAGANDE

Polismyndigheten

Ombud: Advokaterna [REDACTED] och [REDACTED]
Advokatfirman Kahn Pedersen KB
Box 16119
103 23 Stockholm

MOTPART

Konkurrensverket
103 85 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Stockholms dom den 13 april 2023 i mål nr 7456-22

SAKEN

Upphandlingsskadeavgift

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår yrkandet om att hämta in ett förhandsavgörande från EU-domstolen rörande vad som i den unionsrättsliga upphandlingsregleringen avses med att en avtalsändring är väsentlig.

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver underinstansernas avgöranden och visar målet åter till förvaltningsrätten för ny prövning i enlighet med vad som anges i punkt 51.

BAKGRUND

1. I den upphandlingsrättsliga regleringen är huvudregeln att ett avtal som en myndighet har ingått inte får ändras utan att myndigheten först genomför ett nytt upphandlingsförfarande.
2. Det behövs emellertid inte något nytt upphandlingsförfarande om avtalsändringen inte är väsentlig. En ändring anses vara väsentlig bl.a. om nya villkor tillkommer som, om de hade ingått i den ursprungliga upphandlingen, skulle ha medfört att andra anbud skulle ha ingått i utvärderingen eller att ytterligare leverantörer skulle ha deltagit i upphandlingen.
3. Oavsett om det är fråga om en väsentlig ändring av ett avtal eller inte behövs det inte något nytt upphandlingsförfarande om det är fråga om en avtalsändring som är av mindre värde. Ändringen får dock inte medföra att det tidigare upphandlade avtalets övergripande karaktär ändras. Ändras den övergripande karaktären krävs det ett nytt upphandlingsförfarande även om ändringen är av mindre värde. Ändringen är av mindre värde om ökningen eller minskningen av det befintliga avtalets värde är lägre än dels en viss procent av det befintliga avtalets totala värde, dels ett i upphandlingsregleringen angivet tröskelvärde.
4. Polismyndigheten genomförde under 2020 och början av 2021 en upphandling av ramavtal avseende bärgningstjänster. Anbudsutvärderingen gjordes på basis av tilldelningskriteriet lägsta erbjudet pris. Deltagarna skulle erbjuda fasta priser för uppdrag med upphämtning och avlämning inom en radie om 10 km. För längre sträckor skulle det anges ett kilometerpris för resterande del av sträckan. Prisposterna viktades och lades samman till ett gemensamt utvärderingspris för vart och ett av anbudsområdena i upphandlingen. Priserna skulle enligt upphandlingsdokumenten gälla oförändrade för hela avtalstiden.
5. Upphandlingen avslutades genom att Polismyndigheten ingick ramavtal med två leverantörer, Lidköpings Biltjänst Hyr AB (Biltjänst) och Assistancekåren Sweden AB (Assistancekåren).
6. Under sommaren 2021 kom Polismyndigheten överens med leverantörerna om att ändra ersättningsvillkoren i ramavtalen på så sätt att den radie inom vilken fast pris skulle gälla utökades till 50 km. Samtidigt höjdes de fasta priserna per uppdrag kraftigt medan kilometerpriserna justerades nedåt. Bakgrunden till ändringarna var enligt Polismyndigheten att det fanns ett behov av att jämna ut

kostnadsfördelningen internt mellan olika polisområden med varierande geografisk storlek och bebyggelse.

7. Konkurrensverket ansökte hos Förvaltningsrätten i Stockholm om att Polismyndigheten skulle förpliktas att betala en upphandlingsskadeavgift. Enligt Konkurrensverket utgjorde ändringsavtalen otillåtna direktupphandlingar eftersom avtalen skulle ha föregåtts av ett nytt upphandlingsförfarande.
8. Polismyndigheten ansåg att ansökan skulle avslås och gjorde gällande att myndigheten inte haft någon skyldighet att genomföra ett nytt upphandlingsförfarande eftersom avtalsändringarna inte kunde anses väsentliga.
9. Beträffande ändringsavtalet med Biltjänst gjorde Polismyndigheten dessutom gällande att avtalet kunde ingås utan någon ny upphandling även på den grunden att ändringarna var av mindre värde. Myndigheten hänvisade till faktureringen och menade att det av den framgår att kontraktsvärdet inte hade ändrats i mer än marginell omfattning.
10. Förvaltningsrätten biföll Konkurrensverkets ansökan och beslutade att Polismyndigheten skulle betala 1 200 000 kr i upphandlingsskadeavgift. Enligt förvaltningsrätten framstod det som sannolikt att ändringarna av villkoren, om de hade ingått i den ursprungliga upphandlingen, skulle ha kunnat medföra att ytterligare leverantörer hade deltagit i upphandlingen eller att utfallet av utvärderingen hade blivit annorlunda. Mot den bakgrunden fann domstolen att ändringarna var att betrakta som väsentliga. Av samma skäl fann domstolen att ändringarna i ramavtalet med Biltjänst ledde till att avtalets övergripande karaktär ändrades och att ändringarna därför, oavsett värdet på dem, inte varit tillåtna. Det var sålunda enligt domstolen fråga om otillåtna direktupphandlingar.
11. Polismyndigheten överklagade till Kammarrätten i Stockholm som avlog överklagandet.
12. När det gäller frågan huruvida ändringarna var att betrakta som väsentliga fann kammarrätten inte anledning att göra någon annan bedömning än den som förvaltningsrätten hade gjort.
13. Även när det gäller frågan huruvida ändringarna i ramavtalet med Biltjänst hade lett till en ändring av ramavtalets övergripande karaktär delade kammarrätten förvaltningsrättens bedömning. Kammarrätten uttalade därvid följande. Det är inte uteslutet att ändringar i ersättningsvillkoren kan innebära att ett avtals övergripande karaktär ändras. Det får i varje enskilt fall bedömas om en ändring av ersättningsvillkoren är en alltför dramatisk förändring av parternas förpliktelser och innebär att det kan antas att resultatet av den tidigare upphandlingen hade påverkats på något relevant sätt. I det aktuella fallet kunde

det antas att resultatet av den ursprungliga upphandlingen skulle ha påverkats om de ändrade ersättningsvillkoren hade funnits med från början.

YRKANDEN M.M.

14. *Polismyndigheten* yrkar att underinstansernas avgöranden ska upphävas och att Konkurrensverkets ansökan ska avslås. I andra hand yrkar Polismyndigheten att upphandlingsskadeavgiftens storlek ska bestämmas till ett avsevärt lägre belopp. Myndigheten yrkar också att Högsta förvaltningsdomstolen ska hämta in ett förhandsavgörande från EU-domstolen rörande vad som avses med att en avtalsändring är väsentlig.
15. *Konkurrensverket* anser att överklagandet ska avslås.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågan i Högsta förvaltningsdomstolen

16. Frågan är om vissa ändringar av ersättningsvillkoren i befintliga ramavtal utgör otillåtna direktupphandlingar.

Rättslig reglering m.m.

17. Enligt 17 kap. 8 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling får ett kontrakt eller ett ramavtal ändras utan en ny upphandling, om ändringen görs med stöd av någon bestämmelse i 9–14 §§.
18. Av 9 § första stycket framgår att ett kontrakt eller ett ramavtal får ändras utan en ny upphandling, om kontraktets eller ramavtalets övergripande karaktär inte ändras och ökningen eller minskningen av kontraktets eller ramavtalets värde är lägre än dels föreskrivet tröskelvärde, dels, om det är fråga om varuupphandling eller upphandling av tjänst, 10 procent av kontraktets eller ramavtalets värde.
19. I 14 § första stycket anges att ett kontrakt eller ett ramavtal får ändras utan en ny upphandling trots att ändringen inte omfattas av bestämmelserna i 9–13 §§, om ändringen inte är väsentlig. Av andra stycket 1 framgår att en ändring ska anses vara väsentlig bl.a. om den inför nya villkor som, om de hade ingått i den ursprungliga upphandlingen, skulle ha medfört att andra anbudssökande bjudits in att lämna anbud, att andra anbud skulle ha ingått i utvärderingen eller att ytterligare leverantörer skulle ha deltagit i upphandlingen.

20. Bestämmelserna har sina motsvarigheter i artikel 72 i direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (upphandlingsdirektivet).
21. Enligt artikel 72.1 får kontrakt och ramavtal ändras utan nytt upphandlingsförfarande i ett antal situationer. En av dessa är om ändringarna, oberoende av deras värde, inte är väsentliga i den mening som avses i artikel 72.4. Där anges (led a) att en ändring i alla händelser ska anses vara väsentlig om det i och med ändringen införs nya villkor som, om de hade ingått i det ursprungliga upphandlingsförfarandet, skulle ha medfört att andra anbudssökande getts tillträde än de som ursprungligen valdes eller att andra anbud än de som ursprungligen godkändes skulle ha godkänts eller skulle ha medfört ytterligare deltagare i upphandlingsförfarandet.
22. Av artikel 72.2 framgår att ett kontrakt dessutom får ändras, utan att någon kontroll behöver göras av att villkoret i led a i artikel 72.4 är uppfyllt, utan något nytt upphandlingsförfarande, om värdet av ändringen är lägre än både ett tröskelvärde och, för tjänste- och varukontrakt, 10 procent av det ursprungliga kontraktets värde. Det anges att ändringen dock inte får medföra att kontraktets eller ramavtalets övergripande karaktär ändras.
23. Av artikel 72.5 följer att ett nytt upphandlingsförfarande i enlighet med direktivet ska krävas för andra ändringar av bestämmelserna i ett offentligt kontrakt eller ett ramavtal under löptiden än de som avses i artikel 72.1 och 72.2.

Förhandsavgörande från EU-domstolen

24. Högsta förvaltningsdomstolen har hämtat in ett förhandsavgörande från EU-domstolen i syfte att få klarlagt de närmare förutsättningarna för att en sådan ändring i ett tidigare upphandlat ramavtal som sett till sitt värde skulle kunna omfattas av artikel 72.2 i upphandlingsdirektivet ändå ska anses föranleda en skyldighet att genomföra ett nytt upphandlingsförfarande på den grunden att ramavtalets övergripande karaktär ändras.
25. I begäran om förhandsavgörande ställdes följande fråga. Kan en ändring av ersättningsmodellen i ett ramavtal som ursprungligen upphandlats på grundval av tilldelningskriteriet lägsta erbjudet pris, varigenom tyngdpunkten mellan fast och rörlig prissättning ändras samtidigt som prisnivåerna justeras i sådan mån att det totala kontraktsvärdet inte förändras i mer än marginell omfattning, medföra att ramavtalets övergripande karaktär ska anses ha ändrats på det sätt som avses i artikel 72.2 i upphandlingsdirektivet?

26. EU-domstolen besvarade frågan genom dom i mål C-282/24 (EU:C:2025:790).
27. EU-domstolen uttalar i domen att begreppet ändring av den övergripande karaktären av ett ramavtal skiljer sig från begreppet väsentlig ändring av ramavtalet och att det förstnämnda begreppet endast avser de viktigaste väsentliga ändringarna, vilka medför att ramavtalets föremål eller den aktuella typen av ramavtal ändras i grunden eller en grundläggande förändring av jämvikten i ramavtalet, varför de kan anses vara av en sådan omfattning att de leder till att ramavtalet i dess helhet förändras (punkt 41).
28. Av detta följer enligt EU-domstolen att enbart den omständigheten att en ändring skulle ha kunnat påverka resultatet av det ursprungliga upphandlingsförfarandet för det aktuella ramavtalet, om den hade införts i de handlingar som reglerade detta förfarande, inte i sig räcker för att visa att denna ändring medför att ramavtalets övergripande karaktär ändras (punkt 42).
29. Enligt EU-domstolen kan en ändring av ersättningsmetoden i ett ramavtal vilken medför en marginell ändring av ramavtalets totala värde inte under några omständigheter medföra att ramavtalets föremål eller typ ändras i grunden (punkt 46).
30. Det kan däremot, enligt EU-domstolen, inte helt uteslutas att en sådan ändring under exceptionella omständigheter kan leda till en grundläggande förändring av jämvikten i ramavtalet och således till att ramavtalets övergripande karaktär ändras (punkt 47).
31. Detta skulle enligt EU-domstolen vara fallet om ändringen av ersättningsmetoden medför en förändring av ramavtalets systematik som leder till att den eller de som tilldelats ramavtalet försätts i en situation som är betydligt mer fördelaktig än den som skulle ha följt av tillämpningen av den ursprungligen överenskomna ersättningsmetoden (punkt 48).
32. EU-domstolen besvarade den av Högsta förvaltningsdomstolen ställda frågan på följande sätt. Artikel 72.2 i upphandlingsdirektivet ska tolkas så, att en ändring av ersättningsmetoden i ett ramavtal som ursprungligen tilldelats på grundval av kriteriet lägsta pris, varigenom tyngdpunkten mellan fast och rörlig prissättning ändras samtidigt som prisnivåerna justeras i sådan mån att det totala värdet av detta ramavtal inte förändras i mer än marginell omfattning, inte medför att ramavtalets övergripande karaktär ska anses ha ändrats på det sätt som avses i nämnda bestämmelse, såvida inte ändringen av ersättningsmetoden i samma ramavtal leder till en grundläggande förändring av dess jämvikt.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Ska ändringarna betraktas som väsentliga?

33. Polismyndigheten har yrkat att Högsta förvaltningsdomstolen ska hämta in ett förhandsavgörande från EU-domstolen rörande vad som avses med att en avtalsändring är väsentlig. Högsta förvaltningsdomstolen finner att den korrekta tolkningen av den aktuella unionsrättsliga regleringen är så uppenbar att det inte finns utrymme för något rimligt tvivel. Yrkandet ska därför avslås.
34. Högsta förvaltningsdomstolen delar underinstansernas bedömning att det framstår som sannolikt att ändringarna av ersättningsvillkoren, om dessa hade ingått i den ursprungliga upphandlingen, skulle ha kunnat medföra att ytterligare leverantörer hade deltagit i upphandlingen eller att utfallet av utvärderingen hade blivit annorlunda. Ändringarna är därför, som underinstanserna har funnit, att betrakta som väsentliga.
35. Undantaget i 17 kap. 14 § lagen om offentlig upphandling är således inte tillämpligt. Polismyndigheten har följaktligen inte haft rätt att ingå ändringsavtalen med Biltjänst eller Assistencekåren med hänvisning till att ändringarna inte är att betrakta som väsentliga.

Är det fråga om en ändring av ramavtalets övergripande karaktär?

36. Beträffande ändringsavtalet med Biltjänst har Polismyndigheten, utöver att ändringarna inte ska betraktas som väsentliga, gjort gällande att avtalet avser ändringar av mindre värde och att avtalet därför omfattas av undantaget i 17 kap. 9 § lagen om offentlig upphandling.
37. En förutsättning för att undantaget i 9 § ska vara tillämpligt är att det befintliga ramavtalets övergripande karaktär inte ändras.
38. Underinstanserna har gjort bedömningen att det kunde antas att resultatet av den ursprungliga upphandlingen skulle ha påverkats om de ändrade ersättningsvillkoren hade funnits med från början och att ramavtalets övergripande karaktär därför hade ändrats.
39. Genom EU-domstolens dom är det numera klarlagt att det förhållandet att en avtalsändring introducerar villkor som i en hypotetisk situation skulle ha påverkat resultatet av den ursprungliga upphandlingen inte i sig är tillräckligt

för att ramavtalets övergripande karaktär därigenom ska anses ha ändrats (se punkt 28 ovan).

40. Det avgörande för bedömningen av om den övergripande karaktären har ändrats är i stället, när det gäller ändringar av ersättningsmetoden, om de nya villkoren har lett till en grundläggande förändring av jämvikten i ramavtalet (se punkt 30 ovan). Detta är i sin tur fallet om ändringen av ersättningsmetoden har medfört en förändring av ramavtalets systematik som lett till att leverantören försatts i en situation som är betydligt mer fördelaktig än den som skulle ha följt av tillämpningen av den ursprungligen överenskomna ersättningsmetoden (se punkt 31 ovan).
41. Bakgrunden till de villkorsändringar som är aktuella i målet var att den ursprungligen överenskomna ersättningsmetoden hade lett till att Polismyndighetens kostnader kommit att koncentreras till polisområden med längre avstånd mellan tätorterna. Polismyndigheten tog initiativ till omförhandlingen, och målet var att fler bärgningsuppdrag skulle ersättas med fast pris för att på så sätt jämna ut myndighetens kostnader mellan polisområdena.
42. Det finns inget som tyder på att de överenskomna prisjusteringarna har haft något annat syfte än att kompensera leverantören för att denne gick med på att i större utsträckning godta ersättning till fast pris. Det åberopade underlaget avseende den faktiska faktureringen visar också att villkorsändringarna inte har lett till att Polismyndigheten har betalat en högre total ersättning än vad den hade behövt göra vid en tillämpning av den ursprungliga ersättningsmetoden, åtminstone inte under den del av avtalsperioden som underlaget avser.
43. Konkurrensverket har emellertid gjort gällande att leverantören har försatts i en betydligt mer fördelaktig situation genom att erbjudas en, i förhållande till övriga anbudsgivare, unik möjlighet att omförhandla ersättningsvillkoren och öka sina fasta intäkter.
44. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att den jämförelse som enligt EU-domstolen ska göras i detta sammanhang tar sikte på jämvikten mellan avtalsparterna före och efter själva villkorsändringen. Att en avtalsändring leder till att leverantören får en fördel i förhållande till övriga anbudsgivare i den ursprungliga upphandlingen är alltså inte relevant för bedömningen av om den övergripande karaktären har ändrats.
45. Vad gäller det ändrade förhållandet mellan fasta och rörliga intäkter konstaterar Högsta förvaltningsdomstolen att en avtalsändring som innebär att fördelningen av risk förskjuts till förmån för leverantören visserligen, beroende på omständigheterna, skulle kunna ändra jämvikten mellan parterna i ett ramavtal. För att den slutsatsen ska kunna dras i det konkreta fallet är det emellertid inte

tillräckligt att – som Konkurrensverket gör – hänvisa till att leverantören genom avtalsändringen i ökad omfattning har blivit berättigad till intäkter som beräknas med fast pris. Att ett större fokus på körningar till fast pris kan tänkas föranleda andra överväganden ur ett riskperspektiv är inte detsamma som att avtalsändringen ensidigt har gynnat leverantören.

46. Utredningen ger mot denna bakgrund inte stöd för att ändringen av ersättningsmetoden i ramavtalet med Biltjänst har lett till en grundläggande förändring av jämvikten i ramavtalet. Ramavtalets övergripande karaktär har därmed inte ändrats.

Den fortsatta handläggningen av ansökan om upphandlingsskadeavgift

47. Eftersom avtalsändringarna, såväl de i ändringsavtalet med Biltjänst som de i ändringsavtalet med Assistancekåren, är att betrakta som väsentliga har Polismyndigheten inte haft stöd i 17 kap. 14 § lagen om offentlig upphandling för att ingå avtalen utan att genomföra ett nytt upphandlingsförfarande. Vad gäller ändringsavtalet med Assistancekåren har det inte åberopats någon annan grund för att detta avtal skulle vara undantaget från kravet på ny upphandling.
48. Beträffande ändringsavtalet med Biltjänst har Polismyndigheten dock även gjort gällande att avtalet avser sådana ändringar av mindre värde som det enligt 17 kap. 9 § är möjligt att avtala om utan att det genomförs ett nytt upphandlingsförfarande. Underinstanserna har gjort bedömningen att det undantaget, oavsett värdet på ändringarna, inte är tillämpligt eftersom ändringsavtalet har medfört att ramavtalets övergripande karaktär har ändrats.
49. Högsta förvaltningsdomstolen har emellertid funnit att ändringsavtalet inte har ändrat ramavtalets övergripande karaktär. Därmed uppkommer frågan om värdet av ändringarna har varit tillräckligt lågt för att undantaget i 17 kap. 9 § ska vara tillämpligt. Den frågan har underinstanserna inte tagit ställning till.
50. Eftersom frågan inte bör prövas av Högsta förvaltningsdomstolen som första instans och då det måste finnas ett ställningstagande att utgå från innan frågan om en eventuell upphandlingsskadeavgift kan avgöras ska underinstansernas avgöranden upphävas och målet visas åter till förvaltningsrätten.
51. Prövningen i förvaltningsrätten ska göras med utgångspunkt i att ändringarna av ersättningsvillkoren i de båda ramavtalen är att betrakta som väsentliga samt

att ändringen av ersättningsvillkoren i ramavtalet med Biltjänst inte medför att ramavtalets övergripande karaktär ändras.

I avgörandet har deltagit justitieråden Kristina Ståhl, Per Classon, Ulrik von Essen, Magnus Medin och Martin Nilsson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Veronica Montell.