

Förvaltningsrätten i Malmö  
forvaltningsrattenimalmo@dom.se

## Ansökan om upphandlingsskadeavgift

### Sökande

Konkurrensverket, Ringvägen 100, 118 60 Stockholm.

### Motpart

Region Skåne, 291 89 Kristianstad.

### Saken

Upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. 1 § 3 lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU).<sup>1</sup>

---

### Yrkande

Konkurrensverket yrkar att förvaltningsrätten enligt 21 kap. 1 § 3 LOU beslutar att Region Skåne ska betala 2 500 000 (två miljoner femhundra tusen) kronor i upphandlingsskadeavgift.

---

<sup>1</sup> Upphandlingen av Avtalet påbörjades innan den 1 januari 2024. I enlighet med punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2023:815) om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling ansöker Konkurrensverket därför om upphandlingsskadeavgift i det här fallet. Se 21 kap. 2 § LOU (i lydelsen innan den 1 januari 2024). Se även prop. 2023/24:3 s. 66–67.



## Grunder

1. Region Skåne (Regionen) har brutit mot 10 kap. 1 § LOU genom att den 16 november 2023 ingå ramavtal avseende sjukvårdsmaterial med OneMed Sverige AB (Leverantören) utan föregående annonsering, trots att förutsättningarna för detta saknades. Det ingångna avtalet utgör därmed en otillåten direktupphandling.

## Bakgrund och omständigheter

### Annonserad upphandling 2016

2. Regionen annonserade den 17 februari 2016 en upphandling av sjukvårdsmaterial (Regionens dnr 1503668). Kontraktet tilldelades Leverantören i juni samma år. Regionen och Leverantören undertecknade därefter ett ramavtal (Ursprungsavtalet) för perioden 1 september 2016 till och med 31 augusti 2018, med rätt för Regionen till förlängning i upp till två år, dvs. längst till och med den 31 augusti 2020.<sup>2</sup>
3. I Ursprungsavtalet ingick Regionens behov av i upphandlingen ingående produkter, vars omfattning framgick av en till avtalet bilagerad produktlista. Listan omfattar närmare 230 enskilda produkter.
4. Upphandlingens värde uppskattades, enligt vad Regionen har angett under utredningen hos Konkurrensverket, till 45 000 000 kronor.

### Avtal om inköp efter augusti 2020

5. Regionen har efter att avtalstiden löpte ut den 31 augusti 2020 vid sex tillfällen ingått avtal som Regionen har benämnt förlängningsavtal för följande perioder:
  - a. 1 september 2020 till och med 28 februari 2021, med genomförda avrop till ett värde om 10,7 miljoner kronor
  - b. 1 mars 2021 till och med 31 oktober 2021, med genomförda avrop till ett värde om 14,3 miljoner kronor
  - c. 1 november 2021 till och med 31 maj 2022, med genomförda avrop till ett värde om 14 miljoner kronor
  - d. 1 juni 2022 till och med 31 december 2022, med genomförda avrop till ett värde om 14 miljoner kronor
  - e. 1 januari 2023 till och med 30 november 2023, med genomförda avrop till ett värde om 29,4 miljoner kronor

---

<sup>2</sup> Se bilaga 1; Ursprungsavtalets bilagor bifogas inte denna ansökan.



f. 1 december 2023 till och med 1 november 2024 (värdet av genomförda avrop har ännu inte kunnat beräknas)

6. Förlängningarna har inte föregåtts av någon annonserad upphandling.

#### Det aktuella avtalet

7. Ansökan avser avtalet enligt p. 5 f ovan (hädanefter benämnt Avtalet).
8. Avtalet ingicks genom att Regionen först skickade en förfrågan per e-post till Leverantören den 15 november 2023, varefter Leverantören dagen därpå, den 16 november 2023, skickade en bekräftelse av beställningen.<sup>3</sup>
9. Av e-postkorrespondensen framgår en överenskommelse om "förlängning" av Ursprungsavtalet till och med den 1 november 2024 med en prisökning om 2,63 procent från och med den 1 december 2023. Avtalet avser delvis andra varor och en annan löptid än Ursprungsavtalet. Priserna i Avtalet är också nya i förhållandet till Ursprungsavtalet. I övrigt hänvisar Avtalet till Ursprungsavtalet, av vilket bland annat följande framgår. Avtalet tillgodoser Regionens behov av ingående produkter. Produkterna avser allmänt sjukvårdsmaterial inom bland annat områdena instrument, öron och obstetrik/gynekologi, såsom exempelvis osterila torkdukar, ultraljudsgel och saxar. Omfattningen av produkterna framgår av en bilaga till Avtalet, och Regionen ska betala ersättning för produkterna enligt bilagan.
10. Regionen garanterar inte inköp av någon volym. Avrop sker successivt under avtalsperioden, och Leverantören åtar sig att till Regionen leverera produkter i enlighet med Avtalet.

#### **Avtalets karaktär och upphandlingens värde**

##### Inledning

11. Upphandlingar som omfattas av LOU:s tillämpningsområde ska som huvudregel annonseras, så att alla potentiella leverantörer får samma förutsättningar att lämna anbud i upphandlingar.<sup>4</sup>
12. Det är ostridigt i målet att Ursprungsavtalet, och därmed förlängningsavtalen, utgör offentliga varukontrakt i form av ramavtal och att de omfattas av LOU:s tillämpningsområde.<sup>5</sup>
13. Avtalet har inte föregåtts av någon annonserad upphandling. Med anledning av detta måste en bedömning göras av om det med hänsyn till

---

<sup>3</sup> Bilaga 2.

<sup>4</sup> Jfr 10 kap. 1 § LOU.

<sup>5</sup> Jfr 1 kap. 2, 15, 20 och 24 §§ LOU.

upphandlingens värde har varit tillåtet att ingå detta utan att först genomföra en annonserad upphandling.

#### Rättsliga förutsättningar vid beräkningen av upphandlingens värde

14. 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.<sup>6</sup> Om upphandlingens värde understiger direktupphandlingsgränsen föreligger förutsättningar för att genomföra en direktupphandling.<sup>7</sup>
15. Värdet av en upphandling är det totala belopp som, enligt den upphandlande myndighetens uppskattning, ska betalas enligt de varukontrakt, tjänstekontrakt eller byggentreprenadkontrakt som ingår i upphandlingen. När värdet bestäms ska options- och förlängningsklausuler som anges i något av upphandlingsdokumenten inbegripas som om de hade utnyttjats. Vidare ska de premier och ersättningar som den upphandlande myndigheten planerar att betala till anbudssökande eller anbudsgivare räknas in i värdet. Värdet ska bestämmas exklusive mervärdesskatt.<sup>8</sup>
16. Värdet av ett ramavtal eller ett dynamiskt inköpssystem ska uppskattas till det högsta sammanlagda värdet av samtliga kontrakt som planeras inom ramen för ramavtalet eller det dynamiska inköpssystemet under löptiden.<sup>9</sup>
17. Uppskattning av en upphandlings värde ska ske på objektiva grunder.<sup>10</sup>

#### Konkurrensverkets bedömning av upphandlingens värde

18. Regionen har angående beräkningen av värdet uppgett att den inte har gjort någon uppskattning av värdet inför förlängningarna med anledning av svårigheten att uppskatta behovet och värdet på grund av de ovan nämnda omständigheterna, dvs. covid-19-pandemin, kriget i Ukraina och inflationen. I stället har Regionen utgått från direktupphandlingsgränsen.
19. Regionen har inkommit med uppgifter om det faktiska värdet av tidigare tecknade avtal (se även p. 5 ovan). Konkurrensverket bedömer att uppskattningen av upphandlingens värde i detta specifika fall kan göras utifrån uppgifterna om det faktiska värdet av Avtalet. Konkurrensverket bedömer mot bakgrund av detta att värdet av upphandlingen av Avtalet är 29 000 000 kronor. En sådan uppskattning överensstämmer också med de

---

<sup>6</sup> 1 kap. 4 § LOU.

<sup>7</sup> 19 kap. 1 § och 19 a kap. 2 § LOU.

<sup>8</sup> 5 kap. 3 § LOU.

<sup>9</sup> 5 kap. 14 § LOU.

<sup>10</sup> Se prop. 2006/07:128 s. 314 f.



uppgifter som Regionen har inkommit med avseende det faktiska värdet av de tidigare Avtalen, omräknat till ett årsvärde. Konkurrensverket har vid uppskattningen inte beaktat den ovan nämnda prisökningen från och med den 1 december 2023, trots att det hade kunnat göras.

20. Vid tidpunkten för ingåendet av Avtalet var gällande tröskelvärde för upphandlande myndigheters köp av varor 2 236 731 kronor och direktupphandlingsgränsen var 700 000 kronor.
21. Värdet av upphandlingen av Avtalet överstiger därmed såväl direktupphandlingsgränsen som tröskelvärdet. Det har således förelegat en skyldighet att annonsera upphandlingen, om det inte har funnits något tillämpligt undantag i LOU från skyldigheten.

### **Vad Regionen har anfört i fråga om annonseringsplikten**

22. Regionen har anfört sammanfattningsvis följande skäl för att göra undantag från kravet på att genomföra en annonserad upphandling.
23. Regionens avsikt var att genomföra en upphandling av sjukvårdsmaterial under 2020. I samband med covid-19-pandemin hade leverantörerna svårt att leverera enligt avtal. Huvudfokus för Regionen var att säkra skyddsutrustning till vården för att försöka minimera smittan och möjliggöra viss akut vård.
24. En upphandling av sjukvårdsmaterial är komplex. En sådan omfattar hundratals produkter och kräver omfattande medverkan av den medicinska professionen, bland annat för framtagande av kravspecifikationer och genomförande av anbudsutvärdering. Det är tidskrävande att identifiera behovet som sjukvården har och var inte möjligt under covid-19-pandemin. Den möjligheten har inte heller funnits efter pandemin, då sjukvården har behövt lägga all sin fokus på att minska vårdskulden.
25. Regionen menar att det har varit tillåtet att genomföra de avtalsförlängningar som har skett utan en ny upphandling, med stöd av ändringsbestämmelserna i 17 kap. 12 § LOU, med hänvisning till ett meddelande från Europeiska kommissionen, enligt vilket covid-19-pandemin var en oförutsedd omständighet.
26. Regionen menar också att det har förlegat skäl för att ingå förlängningsavtalen utan föregående annonsering på grund av synnerlig brådska enligt bestämmelserna i 6 kap. 15 § LOU. Förutom den ovan nämnda covid-19-pandemin, har Regionen i den delen även anfört kriget i Ukraina, inflationen och den ökade kostnadsbilden för leverantörer som skäl. Dessa omständigheter har, enligt Regionen, lett till ytterligare belastning på inköpsorganisa-



tionen, som har behövt hantera en mängd ärenden kopplade till leveransproblem och ekonomiska problem hos upphandlade leverantörer. Den synnerliga brådska som har förelegat har medfört att de lagstadgade tidsfristerna, även förkortade sådana, för annonserat förfarande inte har kunnat hållas.

### **Konkurrensverket menar att det inte har funnits skäl för undantag från annonseringsplikten**

27. Som framgår ovan bedömer Konkurrensverket att värdet av upphandlingen överstiger direktupphandlingsgränsen och tillämpligt tröskelvärde. För att det i denna situation ska ha varit tillåtet att ingå Avtalet utan att först genomföra en annonserad upphandling krävs att något av undantagen från skyldigheten att annonsera upphandlingar i 6 kap. LOU eller i 17 kap. 8–14 §§ har varit tillämpligt. Undantagen ska tolkas restriktivt.<sup>11</sup>

**Avtalet utgör inte en tillåten ändring av tidigare upphandlat avtal enligt 17 kap. 12 §**

28. Av redogörelsen ovan framgår att Regionen har åberopat bestämmelserna om tillåtna ändringar i 17 kap. 12 § LOU.

### ***Rättsliga förutsättningar***

29. Ett kontrakt eller ett ramavtal får ändras utan en ny upphandling, endast om ändringen görs med stöd av någon bestämmelse i 17 kap. 9–14 §§ LOU.<sup>12</sup>

30. Enligt bestämmelsen i 17 kap. 12 § LOU får ett kontrakt eller ett ramavtal, under vissa förutsättningar, ändras utan en ny upphandling, om behovet av ändringen beror på omständigheter som den upphandlande myndigheten varken förutsåg eller borde ha förutsett vid beslutet att tilldela kontraktet eller att ingå ramavtalet. Således ska det finnas ett samband mellan de oförutsebara omständigheterna och behovet av ändringen.

31. I skäl 109 till LOU-direktivet anges att upphandlande myndigheter kan ställas inför yttre omständigheter som de inte hade kunnat förutse när de tilldelade kontraktet, särskilt när fullgörandet av kontraktet sker under en längre tidsperiod. I sådana fall behövs det en viss flexibilitet för att kontraktet ska kunna anpassas till dessa omständigheter utan ett nytt upphandlingsförfarande.

32. Begreppet oförutsebara omständigheter avser omständigheter som inte hade kunnat förutses trots att den upphandlande myndigheten har visat skälig

---

<sup>11</sup> Se bland annat EU-domstolens domar i mål C-199/85, kommissionen mot Italien, EU:C:1987:115, p. 14, mål C-20/01 och C-28/01, kommissionen mot Tyskland, EU:C:2003:220, p. 58, mål C-385/02, kommissionen mot Italien, p. 19, mål C-394/02, kommissionen mot Grekland, EU:C:2005:336 (kommissionen mot Grekland), p. 33 och mål C-26/03, Stadt Halle, p. 46. Se även prop. 2006/07:128 s. 291, RÅ 2005 ref. 10, RÅ 2008 ref. 79 och RÅ 2009 not. 134.

<sup>12</sup> 17 kap. 8 § LOU; Prop. 2015/16:195 s. 850.



omsorg i förberedelserna av den ursprungliga kontraktstilldelningen med hänsyn till tillgängliga medel, det berörda projektets beskaffenhet och egenskaper, god praxis på det berörda området samt behovet av att säkerställa ett lämpligt förhållande mellan de resurser som ägnas åt att förbereda kontraktstilldelningen och dess förutsebara värde. Det ställs som utgångspunkt höga krav på den upphandlande myndighetens planering, organisation och regelefterlevnad.<sup>13</sup> Det är vidare enbart oförutsebara yttre omständigheter som avses i bestämmelsen, det vill säga externa omständigheter som den upphandlande enheten inte kunnat påverka.<sup>14</sup>

### *Konkurrensverkets bedömning*

33. Regionen har anfört covid-19-pandemin som grund för att med hänvisning till 17 kap. 12 § LOU genomföra de avtal som har redogjorts för ovan under punkt 5. Frågan är nu om det har funnits skäl av den anledningen att ingå Avtalet utan att först annonsera upphandlingen. Konkurrensverket menar att så inte är fallet, av följande skäl.
34. Avtalet slöts i november 2023. Covid-19-pandemins utbrott låg vid den tidpunkten mer än tre och ett halvt år tillbaka i tiden och kan således inte ha utgjort en oförutsedd omständighet i sig när Avtalet ingicks. Vidare var covid-19 vid den tidpunkten inte längre klassad som en allmän- och samhällsfarlig sjukdom sedan ett och ett halvt år tillbaka i tiden.<sup>15</sup> Det kan vid tidpunkten för Avtalets ingående därför inte längre ha varit fråga om en sådan extraordinär samhällssituation som när det fortfarande rådde en pandemi.<sup>16</sup>
35. I fråga om följd effekterna av covid-19-pandemin är de svårigheter, som dessa medförde för planeringen och genomförandet av upphandlingar, något som Regionen har haft möjlighet att påverka. Regionen har, med tanke på den tid som hade förflutit sedan covid-19-pandemins upphörande, haft möjlighet att se över sin organisation, exempelvis genom att anställa personal eller samarbeta med andra upphandlande myndigheter, för att komma till rätta med de problem som hade försvårat möjligheten att genomföra en annonserad upphandling. Vad Regionen har anfört i den delen kan således inte anses utgöra skäl för att göra undantag från kravet på en annonserad upphandling.

---

<sup>13</sup> Se HFD 2017 ref. 66.

<sup>14</sup> Se skäl 9 till LOU-direktivet och EU-domstolens dom i mål C-441/22, Obshtina Razgrad, EU:C:2023:970, p. 68.

<sup>15</sup> *När hände vad under pandemin?* 2024. Folkhälsomyndigheten.

<https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/utbrottsarkiv/covid-19-pandemin-2019-2023/nar-hande-vad-under-pandemin/#tjugo>. Hämtat 2024-08-13.

<sup>16</sup> Jfr Kammarrätten i Stockholms dom den 8 december 2023 i mål nr 2912-23 och Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 25 juli 2024 i mål nr 1091-24, där aktuella avtal ingicks under pågående pandemi.





36. Det kan vidare konstateras att behovet av sjukvårdsmaterial och att ha ett nytt ramavtal på plats efter det att Ursprungsavtalet löpte ut var känt för Regionen redan innan covid-19-pandemins utbrott. Således saknas orsakssamband mellan behovet av Avtalet och covid-19-pandemin.
37. Konkurrensverket menar, mot bakgrund av det anförda, att det saknades förutsättningar för att tillämpa undantaget från annonseringsskyldigheten om oförutsedda omständigheter enligt 17 kap. 12 § LOU vid ingåendet av Avtalet.

Det har inte förelegat synnerlig brådska enligt 6 kap. 15 § LOU

38. Regionen har även åberopat bestämmelsen om undantag för synnerlig brådska enligt 6 kap. 15 § LOU.

### *Rättsliga förutsättningar*

39. Enligt bestämmelsen i 6 kap. 15 § LOU får en upphandlande myndighet tillämpa förhandlat förfarande utan föregående annonsering på grund av synnerlig brådska om det föreligger vissa särskilda omständigheter. Det ska vara fråga om synnerlig brådska som beror på omständigheter som inte kan tillskrivas och inte har kunnat förutses av den upphandlande myndigheten. Det ska även vara omöjligt att hålla de tidsfrister som gäller för ett öppet, selektivt eller förhandlat förfarande utan föregående annonsering. Slutligen måste den aktuella anskaffningen vara absolut nödvändig.
40. Det ställs som utgångspunkt höga krav på den upphandlande myndighetens planering, organisation och regelefterlevnad.<sup>17</sup> Bestämmelsen får endast användas under mycket exceptionella omständigheter och upphandlande myndigheter som åberopar detta undantag bör motivera varför det inte finns några rimliga alternativ eller andra möjliga utvägar, såsom att använda alternativa distributionskanaler, inklusive utanför den medlemsstat där den upphandlande myndigheten finns, eller överväga till sin funktion jämförbara byggtreprenader, varor och tjänster.<sup>18</sup>
41. Av såväl förarbeten som rättspraxis framgår att omständigheterna som läggs till grund för tillämpningen av undantaget för synnerlig brådska inte får bero på den upphandlande myndighetens agerande.<sup>19</sup> Att en omständighet inte har kunnat förutses av den upphandlande myndigheten innebär att den omständighet som föranlett brådskan närmast har karaktären av force majeure.<sup>20</sup> Vidare krävs att det föreligger ett orsakssamband mellan brådskan

---

<sup>17</sup> Se HFD 2017 ref. 66.

<sup>18</sup> Se skäl 50 till LOU-direktivet.

<sup>19</sup> Se prop. 2006/07:128 s. 327 och 429, prop. 2009/10:180 s. 344, EU-domstolens domar i mål C-385/02, kommissionen mot Italien, p. 26–28, och mål C-394/02, kommissionen mot Grekland, p. 40–43 med hänvisningar.

<sup>20</sup> Se Kammarrätten i Sundsvalls dom den 26 augusti 2015 i mål nr 3208-14.



att anskaffa en viss tjänst och den omständighet som läggs till grund för tillämpningen av undantaget.<sup>21</sup>

42. Regionen har under utredningen hänvisat till ett meddelande från Europeiska kommissionen om att covid-19-pandemin utgör en oförutsedd omständighet. Europeiska kommissionens meddelande utfärdades den 1 april 2020.<sup>22</sup> Vid den tidpunkten ansåg således kommissionen att covid-19-pandemin var oförutsebar och att orsakssambandet mellan covid-19-pandemin och den synnerligen brådskande situationen att tillgodose de omedelbara behoven hos sjukhus och hälso- och sjukvårdsinstitutioner rimligen inte kunde betvivlas.

### *Konkurrensverkets bedömning*

43. Regionen har hänvisat till covid-19-pandemin och dess effekter för sjukvården samt till situationen som uppkom i samband med kriget i Ukraina. Detta är dock omständigheter som vid tidpunkten för Avtalet inte kan anses ha varit oförutsedda omständigheter, utan följer av händelser som Regionen har haft tid att anpassa sig efter.
44. Som konstaterats ovan låg covid-19-pandemins utbrott mer än tre och ett halvt år tillbaka i tiden vid tidpunkten för Avtalets ingående. Vidare var covid-19 vid tidpunkten för Avtalets ingående inte längre klassad som en allmän- och samhällsfarlig sjukdom, och det har därför inte heller varit fråga om en sådan extraordinär samhällssituation som under pågående pandemi.<sup>23</sup>
45. Rysslands invasion av Ukraina ägde rum i februari 2022, dvs. över ett och ett halvt år innan Avtalet slöts. Såväl covid-19-pandemin som Rysslands invasion av Ukraina, liksom effekterna av dessa på verksamheten, måste således ha varit omständigheter som Regionen sedan länge haft kännedom och som därmed har kunnat förutses av Regionen.<sup>24</sup>
46. De skäl som Konkurrensverket har anfört ovan under punkt 34 är således giltiga även i fråga om undantaget på grund av synnerlig brådska. Baserat på tidsåtgången för upphandlingen av Ursprungsavtalet och av Regionens egen tidsuppskattning av de ingående momenten för upphandlingar av

---

<sup>21</sup> Se EU-domstolens dom i mål C-318/94, kommissionen mot Tyskland, EU:C:1996:149, p. 14.

<sup>22</sup> Europeiska kommissionens meddelande om användning av reglerna om offentlig upphandling i nödsituation i samband med covid-19-krisen, den 1 april 2020.

<sup>23</sup> Jfr Kammarrätten i Stockholms dom den 8 december 2023 i mål nr 2912-23 och Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 25 juli 2024 i mål nr 1091-24.

<sup>24</sup> Jfr Förvaltningsrätten i Malmös domar den 2 februari 2023 i mål nr 7039-22 och 7051-22, där förvaltningsrätten konstaterar att covid-19-pandemin utifrån hur situationen såg ut under våren 2020 har varit en omständighet som inte har kunnat förutses, men att en tredje smittvåg vid tidpunkten för årsskiftet 2020/2021 borde ha kunnat förutses, även om det inte med säkerhet gick att veta att en sådan skulle inträffa.



sjukvårdsmaterial måste Regionen dessutom anses ha haft tillräckligt med tid att kunna genomföra en ny upphandling.

47. Mot bakgrund av ovan anser Konkurrensverket att det inte har framkommit att det förelåg någon synnerlig brådska vid ingåendet av Avtalet som kan läggas till grund för undantag från annonseringsskyldigheten enligt 6 kap. 15 § LOU om synnerlig brådska vid ingåendet av Avtalet.

#### Det har inte framkommit andra skäl för undantag från kravet på en annonserad upphandling

48. Mot bakgrund av ovanstående, och då det inte i övrigt har framkommit eller anförts andra skäl för undantag från annonseringsplikten, skulle Avtalet ha föregåtts av en annonserad upphandling enligt 10 kap. LOU. Avtalet har alltså tillkommit som en följd av en otillåten direktupphandling.

#### Upphandlingsskadeavgift

49. Vid en otillåten direktupphandling får en allmän förvaltningsdomstol efter ansökan av Konkurrensverket besluta att en upphandlande myndighet ska betala en upphandlingsskadeavgift (21 kap. 1 § 3 LOU). Det krävs inte att den upphandlande myndigheten har agerat med uppsåt eller av oaktsamhet för att en avgift ska kunna dömas ut. Bristande kännedom om gällande rätt eller missförstånd om lagstiftningens innehåll utgör inte heller någon ursäkt för en överträdelse.<sup>25</sup>
50. En upphandlingsskadeavgift ska vara effektiv, proportionerlig och avskräckande. Syftet med avgiften är bland annat att säkerställa att upphandlingsreglerna följs och att skattemedlen används på ett korrekt sätt.<sup>26</sup>
51. När sanktionsvärdet för en överträdelse ska fastställas tas hänsyn till såväl försvårande som förmildrande omständigheter. Bland annat beaktas hur klar överträdelsen kan anses vara. Detta eftersom omständigheten att exempelvis rättsläget är oklart kan påverka sanktionsvärdet i sänkande riktning. Överträdelsen ses i sådana fall som mindre allvarlig. Däremot kan sanktionsvärdet anses högre om ett avtal löper under en förhållandevis lång tid eller avser ett högt värde. Även förhållanden hos den upphandlande myndigheten som exempelvis ett upprepat beteende att genomföra otillåtna direktupphandlingar kan ses som en försvårande omständighet. Att en upphandlande myndighet har drabbats av andra negativa ekonomiska konsekvenser till följd av överträdelsen kan dock i vissa fall ses som en förmildrande omständighet.<sup>27</sup> Otillåtna direktupphandlingar är en av de

---

<sup>25</sup> Prop. 2009/10:180 s. 193 och 368.

<sup>26</sup> Prop. 2009/10:180 s. 196–197.

<sup>27</sup> Se prop. 2009/10:180 s. 197–198 och 369–370.



allvarligaste överträdelserna inom upphandlingsområdet och sanktionsvärdet ska därför ofta vara högt.<sup>28</sup>

52. Om det rör sig om ett ringa fall ska någon avgift inte beslutas. Avgiften får efterges om det finns synnerliga skäl.<sup>29</sup>
53. En upphandlingsskadeavgift ska uppgå till lägst 10 000 kronor och högst tio miljoner kronor. Avgiften får inte överstiga tio procent av upphandlingens värde.<sup>30</sup> Som framgår ovan är det i detta fall fråga om en otillåten direktupphandling, vilket i sig talar för ett högt sanktionsvärde.
54. Regionen har dömts att betala upphandlingsskadeavgift på grund av otillåten direktupphandling vid fyra tidigare tillfällen.<sup>31</sup> Det är en försvårande omständighet som höjer den aktuella överträdelsens sanktionsvärde.
55. Med hänsyn till ovan bedömer Konkurrensverket att 2 500 000 kronor utgör en proportionerlig sanktion för den, avseende Avtalet, otillåtna direktupphandlingen.

### **Tidsfristen för Konkurrensverkets ansökan**

56. En ansökan om upphandlingsskadeavgift ska lämnas till förvaltningsrätt inom ett år från att avtalet som ansökan avser ingicks. När en eller flera leverantörer har ansökt om överprövning av avtalets giltighet får ansökan inte göras förrän fristen har löpt ut och samtliga beslut med anledning av överprövningen har fått laga kraft.<sup>32</sup>
57. Såvitt framkommit under utredningen har Avtalets giltighet inte blivit föremål för överprövning. Avtalet blev civilrättsligt bindande mellan parterna vid tidpunkten för Leverantörens bekräftelse, den 16 november 2023. Ansökan har således getts in i tid.

---

<sup>28</sup> Se prop. 2009/10:180 del 1 s. 197 och jfr exempelvis HFD 2014 ref. 69 och Kammarrätten i Göteborgs domar av den 20 november 2014 i mål nr 4402-14 och den 2 december 2014 i mål nr 4915-13.

<sup>29</sup> 21 kap. 5 § LOU.

<sup>30</sup> 21 kap. 4 § LOU.

<sup>31</sup> Se Förvaltningsrätten i Malmös domar den 13 april 2023 i mål nr 13715-22, den 2 februari 2023 i mål nr 7051-22, den 2 februari 2023 i mål nr 7039-22 och den 30 september 2022 i mål nr 12823-21.

<sup>32</sup> 21 kap. 7 § LOU.



---

Ansökan i original undertecknas inte egenhändigt.

Marie Östman  
chefsjurist

Stefan Olsen Siri  
processråd

**Bifogas**

Bilaga 1 – Ursprungsavtalet

Bilaga 2 – Avtalet