

Universitetskanslersämbetet
skickas per e-post

Beslut om upphandlingsskadeavgift – anskaffning av konsulttjänster

Konkurrensverkets beslut

Konkurrensverket konstaterar att Universitetskanslersämbetet har agerat i strid med 19 kap. 6 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling genom att den 6 mars 2024 ingå avtal avseende konsulttjänster utan föregående annonsering, trots att förutsättningarna för detta saknats. Universitetskanslersämbetet har därmed gjort en otillåten direktupphandling.

Konkurrensverket beslutar att Universitetskanslersämbetet ska betala en upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. 7 § lagen om offentlig upphandling på 90 000 (nittiotusen) kronor.



Konkurrensverkets utredning

1. Ärendet inleddes efter att Konkurrensverket genom ett tips tog del av uppgifter om att Universitetskanslersämbetet (UKÄ) hade ingått ett avtal om konsulttjänster utan att först genomföra en annonserad upphandling. Med anledning av uppgifterna inledde Konkurrensverket ett tillsynsärende mot UKÄ i syfte att närmare granska aktuella omständigheter och utreda om anskaffningen genomförts i enlighet med upphandlingslagstiftningen.
2. Konkurrensverket redogör inledningsvis för de omständigheter som har lagts till grund för bedömningen och därefter för frågan om upphandlingsskadeavgift.

Bakgrund och omständigheter

3. UKÄ har den 6 mars 2024 ingått ett avtal med Marknadscheferna i Norden AB (Leverantören) som har benämnts "Avtal gällande uppföljning av Statskontorets rapport" (Avtalet).¹
4. Av uppdragsbeskrivningen i Avtalet framgår att uppdraget avser genomförandet av en uppföljning av Statskontorets rapport med fokus på strategisk verksamhetsstyrning och portföljstyrning. Uppföljningen ska ske genom inläsning av dokumentation, intervjuer, löpande uppdatering med uppdragsgivare, briefing innan rapportskrivning och upprättande av en rapport med rekommendationer.
5. Vidare framgår av avtalsvillkoren att ersättning utgår med 1 100 kronor per timme för en viss konsult, och med 1 500 kronor per timme för en it-konsult. Något takbelopp för Avtalet kan inte utläsas ur avtalsvillkoren.
6. Avtalet innehåller inget slutdatum som begränsar Avtalets löptid. Däremot angavs i den korrespondens som föregick Avtalet den 30 april 2024 som slutdatum under förutsättning att konsulten gavs tillgång till allt relevant material.²
7. Med anledning av Avtalet har UKÄ från Avtalets ingående fram till att slutfakturan ställdes ut den 4 september 2024 gjort utbetalningar till ett belopp om 1 242 354 kronor exklusive mervärdesskatt.³

Vad UKÄ har anfört

8. UKÄ har under utredningen anfört bland annat följande. UKÄ inledde 2020 ett omfattande arbete med digital verksamhetsutveckling. Arbetet har till stor

¹ Handl.nr 36.

² Handl.nr 35.

³ Handl.nr 44.



del bedrivits med hjälp av externa konsulter och UKÄ har genom åren lagt ned stora ekonomiska och personella resurser på arbetet med verksamhetsutveckling.⁴

9. Under 2023 genomförde Statskontoret en myndighetsanalys av UKÄ. Resultatet redovisades i en rapport till regeringen som publicerades i februari 2024. I rapporten konstaterade Statskontoret att det har förelegat brister vad gäller UKÄ:s arbete med digital verksamhetsutveckling. Bland annat påpekades att UKÄ inte i tillräckligt hög grad hade säkerställt att arbetet bedrevs på ett kostnadseffektivt sätt. Vidare lämnade Statskontoret i rapporten rekommendationer på hur arbetet kan bedrivas mer effektivt.⁵
10. Med anledning av publiceringen av Statskontorets rapport och de däri påpekade bristerna i UKÄ:s verksamhet ansåg UKÄ det vara nödvändigt att själva genomföra en egen uppföljning av arbetet med verksamhetsutvecklingen. För uppdraget anlätades en extern konsult från Leverantören som bedömdes vara specialiserad och besitta unik kunskap.⁶
11. Innan Avtalets ingående bedömde UKÄ att uppdraget var av relativt begränsad karaktär, både sett till omfattning och tidsåtgång. Värdet av upphandlingen uppskattades uppgå till drygt 300 000 kronor och därmed understiga direktupphandlingsgränsen.⁷ I samband med att Avtalet ingicks enades parterna om att arbetet skulle redovisas den 30 april 2024, efter drygt sex veckor, motsvarande 450 timmars arbetstid. En förutsättning för uppdragets genomförande var att utredaren skulle få tillgång till allt nödvändigt underlag.⁸
12. Under uppdragets gång uppdagades svårigheter med att få fram nödvändigt underlag för uppdragets genomförande varför arbetet växte i omfattning. Därutöver befann sig UKÄ i allmänhet i en svår situation, bland annat på grund av arbetsmiljöproblem som hade föranletts av arbetet med den digitala verksamhetsutvecklingen.⁹
13. På grund av den svåra situationen som myndigheten befann sig i ansåg UKÄ det vara synnerligen brådskande att fortsätta anlita Leverantören för att så snabbt som möjligt skaffa sig en bild av verksamheten och fatta för myndigheten nödvändiga beslut.¹⁰ Omständigheterna var sådana att UKÄ

⁴ Handl.nr 40 och 50.

⁵ Handl.nr 40 och 50.

⁶ Handl.nr 40 och 50.

⁷ Handl.nr 25.

⁸ Handl.nr 50.

⁹ Handl.nr 40 och 50.

¹⁰ Handl.nr 40 och 50.



bedömde att undantaget för synnerlig brådska i 19 a kap. 5 § 1 LOU alternativt undantaget för synnerliga skäl i 19 a kap. 5 § 3 LOU, var tillämpligt i det aktuella fallet. Svårigheterna att genomföra uppföljningen kunde inte förutses av myndigheten. Anskaffningen var vidare absolut nödvändig. Förseningarna som genomförandet av en ny upphandling skulle medföra hade inneburit allvarliga risker för myndighetens verksamhet och ekonomi.¹¹

14. UKÄ har, efter att ha tagit del av Konkurrensverkets preliminära bedömning i ärendet, uppgett att UKÄ förstår att undantagen i LOU inte är avsedda för den typ av utmaningar som myndigheten vid tidpunkten behövde hantera.¹²

Bedömning

Tillämplig lag

15. LOU gäller för upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter. Med upphandling avses de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggtreprenader genom tilldelning av kontrakt.¹³
16. Med kontrakt avses ett skriftligt avtal med ekonomiska villkor som ingås mellan en upphandlande myndighet och en leverantör och som avser leverans av varor, tillhandahållande av tjänster eller utförande av byggtreprenader.¹⁴ Med tjänstekontrakt avses ett kontrakt som gäller tillhandahållande av andra tjänster än de som omfattas av kategorin byggtreprenadkontrakt.¹⁵
17. I förevarande fall rör det sig om ett skriftligt avtal som har ingåtts mellan UKÄ och Leverantören.
18. Upphandlingsföremålet utgörs av konsulttjänster avseende ett uppdrag att genomföra en uppföljning av Statskontorets rapport 2024:2, "Myndighetsanalys av Universitetskanslersämbetet". Den huvudsakliga motprestationen som Leverantören ska tillhandahålla är en rapport innehållandes rekommendationer till myndigheten.
19. Med hänsyn till ovanstående konstaterar Konkurrensverket att Avtalet i förevarande fall utgör ett tjänstekontrakt som omfattas av LOU:s tillämpningsområde. Typen av tjänst faller inte in under någon av kategorierna i bilaga 2 till LOU.

¹¹ Handl.nr 40 och 50.

¹² Handl.nr 50.

¹³ 1 kap. 2 § LOU.

¹⁴ 1 kap. 15 § LOU.

¹⁵ 1 kap. 21 § LOU.



Upphandlingens värde

20. Av 19 kap. 1 § LOU framgår att vid upphandling enligt nämnda kapitel gäller bestämmelserna i 5 kap. LOU. Av 5 kap. 3 § LOU framgår följande. 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.
21. Uppskattningen av en upphandlings värde ska enligt 5 kap. 5 § LOU avse värdet vid den tidpunkt då anbudsinfordran skickas ut eller, om en sådan inte krävs, vid den tidpunkt då den upphandlande myndigheten påbörjar upphandlingsförfarandet.
22. Det är den upphandlande myndigheten som gör en uppskattning av kontraktsvärdet. Bedömningen ska kunna motiveras på objektiva grunder.¹⁶ Konkurrensverket har i tidigare ärenden bland annat konstaterat att det i svårbedömda fall är lämpligt att göra en restriktiv bedömning av värdet av en upphandling så att värdet inte riskerar att underskattas.¹⁷
23. UKÄ har uppgett att man vid Avtalets ingående uppskattade Avtalets värde till drygt 300 000 kronor. Det faktiska belopp som betalades ut med anledning av Avtalet uppgick till 1 242 354 kronor exklusive mervärdesskatt.

Konkurrensverkets bedömning

24. I det aktuella Avtalet anges inte något totalpris, ersättning utgår i stället för faktiskt genomfört arbete. Inte heller anges något slutdatum. I den korrespondens som föregick Avtalet angavs den 30 april 2024 som slutdatum under förutsättning att konsulten fick tillgång till för utredningen relevant material. Den sista fakturan ställdes ut den 4 september 2024.
25. Konkurrensverket noterar att det faktiska värdet skiljer sig väsentligt från upphandlingens uppskattade värde. Konkurrensverket förstår det som att uppskattningen av upphandlingens värde baserades på att konsulten fick tillgång till för utredningen relevant material, något som inte förefaller ha skett.

¹⁶ Prop. 2006/07:128 s. 315.

¹⁷ Konkurrensverkets beslut den 12 december 2014 i Konkurrensverkets ärende med dnr 690/2013. Se också Konkurrensverkets beslut den 20 april 2023 i Konkurrensverkets ärende med dnr 432/2022.



26. Metoden för att uppskatta en upphandlings värde får inte väljas i avsikt att undvika att bestämmelserna om annonspliktiga upphandlingar under tröskelvärdena blir tillämpliga.¹⁸ Enligt Konkurrensverket förefaller UKÄ:s uppskattning av upphandlingens värde inte vara tillräckligt omsorgsfullt genomförd, givet avvikelserna på nästan 1 miljon kronor. Att uppskattningen var förenad med osäkerhet synes inte heller ha tagits hänsyn till i Avtalet, som saknar ett takbelopp och bestämd löptid. UKÄ:s uppskattning kan mot denna bakgrund inte läggas till grund för bestämmandet av upphandlingens värde.
27. I enlighet med 5 kap. 3 § LOU och med beaktande av den öppna formuleringen avseende Avtalets omfattning anser Konkurrensverket att det faktiska värdet för Avtalet, det vill säga det totala belopp som har betalats enligt Avtalet, ska läggas till grund för bestämmandet av upphandlingens värde. Upphandlingens värde ska därmed bestämmas till 1 242 354 kronor.

UKÄ skulle ha annonserat upphandlingen

Tröskelvärdet och direktupphandlingsgränsen

28. Upphandlingar som omfattas av LOU:s tillämpningsområde ska som huvudregel annonseras, så att alla potentiella leverantörer får samma förutsättningar att lämna anbud i upphandlingar.¹⁹
29. 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.²⁰
30. Om upphandlingens värde understiger direktupphandlingsgränsen föreligger förutsättning att genomföra en direktupphandling.²¹
31. Tillämpligt tröskelvärde för upphandlingen är tröskelvärdet för varor för statliga myndigheter, vilket 2024 uppgick till 1 546 202 kronor.²² Direktupphandlingsgränsen uppgick vid genomförandet av upphandlingen till 700 000 kronor.²³
32. Konkurrensverket har, som framgår av punkten 27 ovan, bedömt att värdet av upphandlingen uppgår till 1 242 354 kronor exklusive mervärdesskatt. Det

¹⁸ 5 kap. 7 a § LOU.

¹⁹ Jfr 19 kap. 6 § LOU.

²⁰ 1 kap. 4 § LOU.

²¹ 19 kap. 1 § och 19 a kap. 2 § LOU.

²² Tillkännagivande (2024:30) om tröskelvärden vid offentlig upphandling.

²³ 19 a kap. 2 § LOU.



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

Undantag från annonseringsskyldigheten

33. UKÄ har, som ovan återgetts, åberopat att undantaget för synnerlig brådska alternativt undantaget för synnerliga skäl var tillämpligt i det aktuella fallet.

Undantaget för synnerlig brådska

34. Enligt 19 a kap. 5 § 1 LOU får en upphandlande myndighet tillämpa ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering på grund av synnerlig brådska om det föreligger vissa särskilda omständigheter. Bestämmelsen motsvarar bestämmelsen i 6 kap. 15 § LOU avseende anskaffningar över tröskelvärdena.²⁴ 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 heller inte vara möjligt att genomföra en upphandling enligt 19 kap. LOU. Slutligen måste den aktuella anskaffningen vara absolut nödvändig.
35. Det ställs höga krav på den upphandlande myndighetens planering och organisation för att undantaget för synnerlig brådska ska kunna tillämpas.²⁵ Bestämmelsen får endast användas under mycket exceptionella omständigheter.²⁶ De omständigheter som föranleder brådskan får inte till någon del bero på den upphandlande myndighetens agerande.²⁷ Att en omständighet inte har kunnat förutses av den upphandlande myndigheten innebär att den omständighet som föranlett brådskan närmast har karaktären av force majeure.²⁸
36. Det krävs att det föreligger ett orsakssamband mellan brådskan att anskaffa en viss tjänst och den omständighet som läggs till grund för tillämpningen av undantaget.²⁹ Synnerlig brådska föreligger inte om det finns tid för att genomföra ett påskyndat förfarande.³⁰ Undantaget ska tolkas restriktivt och

²⁴ Prop. 2021/22:5 s. 211.

²⁵ Jfr t.ex. EU-domstolens dom av den 14 september 2004, kommissionen mot Italien, C-385/02, EU:C:2004:522, p. 26–28.

²⁶ Se skäl 50 i LOU-direktivet.

²⁷ Se prop. 2006/07:128 s. 327 och 429, prop. 2009/10:180 s. 344. Se även EU-domstolens dom av den 14 september 2004, kommissionen mot Italien, C-385/02, EU:C:2004:522 och EU-domstolens dom av den 2 juni 2005, kommissionen mot Grekland, C-394/02, EU:C:2005:336, p. 40–43 med hänvisningar.

²⁸ Se Kammarrätten i Sundsvalls dom den 26 augusti 2015 i mål nr 3208-14.

²⁹ Se EU-domstolens dom av den 28 mars 1996, kommissionen mot Tyskland, C-318/94, EU:C:1996:149, p. 14.

³⁰ Se EU-domstolens dom av den 18 november 2004, kommissionen mot Tyskland, C-126/03, EU:C:2004:728, p. 22–23. Jfr även EU-domstolens dom av den 2 augusti 1993, kommissionen mot Italien, C-107/92, EU:C:1993:344.



det är den upphandlande myndigheten som måste visa att alla villkor i undantagsbestämmelsen är uppfyllda.³¹

Undantaget för synnerliga skäl

37. Av 19 a kap. 5 § 3 LOU följer att direktupphandling får användas om det finns synnerliga skäl. Bestämmelsen om synnerliga skäl i 19 a kap. LOU motsvarar tidigare gällande bestämmelser om direktupphandling på grund av synnerliga skäl.³² Uttrycket synnerliga skäl innebär att direktupphandling endast får utnyttjas i undantagsfall och regeln är avsedd främst för sådana oförutsedda händelser som den upphandlande myndigheten inte själv har kunnat råda över. Att den upphandlande myndigheten har råkat i brådska beroende på egen bristande planering grundar inte rätt till direktupphandling på den grunden att det föreligger synnerliga skäl.³³
38. Som exempel på när direktupphandling på grund av synnerliga skäl kan genomföras återges i förarbetena situationer kopplade till vård och omsorg där vården annars riskerar att försämrats eller att relationen mellan vårdgivare och vård- och omsorgstagare störs. Extra förmånliga köp vid till exempel auktioner kan göras genom direktupphandling om den upphandlande myndigheten kan visa att det har varit fråga om ett erbjudande väsentligt under marknadsvärdet.³⁴

Konkurrensverkets bedömning

Undantaget för synnerlig brådska var inte tillämpligt

Anskaffningen var inte absolut nödvändig

39. För undantagets tillämplighet krävs att anskaffningen var absolut nödvändig. Det är kontraktsföremålet i sig som ska vara absolut nödvändigt för att undantaget ska kunna tillämpas.³⁵ Det krävs att de varor eller tjänster som är föremål för anskaffningen är av stor samhällsekonomisk betydelse eller av viktig medicinsk art.³⁶
40. Anskaffningen av de aktuella konsulttjänsterna har gjorts mot bakgrund av att UKÄ har befunnit sig i en svår situation där arbetet med verksamhetsutveckling och digital utveckling har lett till höga kostnader och arbetsmiljöproblem hos myndigheten. Konsultens uppdrag har bestått i att publicera en rapport innehållandes rekommendationer till UKÄ. Rapporten

³¹ HFD 2017 ref. 66.

³² Prop. 2021/22:5 s. 211 f.

³³ Prop. 2006/07:128 s. 429.

³⁴ Prop. 2006/07:128 s. 429.

³⁵ HFD 2019 ref. 65.

³⁶ Se Kammarrätten i Göteborgs dom den 28 februari 2012 i mål nr 7469–7472-11.



skulle möjliggöra för UKÄ att så snabbt som möjligt skaffa sig en bild av verksamheten och kunna fatta för myndigheten nödvändiga beslut.

41. De anskaffade tjänsterna syftar till att avhjälpa brister hänförliga till myndighetens interna angelägenheter. Även om en välfungerande organisation i längden är nödvändig för en myndighets förmåga att fullfölja sitt uppdrag är de anskaffade tjänsterna, såvitt har framkommit under utredningen, inte direkt hänförliga till UKÄ:s uppdrag rörande tillsyn och granskning av universitets- och högskoleväsendet. Konkurrensverket gör bedömningen att de konsulttjänster som har anskaffats i förevarande fall inte kan anses utgöra en sådan absolut nödvändighet som avses i undantagsbestämmelsen.

Brådskan berodde på omständigheter som kan tillskrivas myndigheten

42. UKÄ har anfört att svårigheterna med att genomföra uppföljningen av arbetet med verksamhetsutveckling och digital utveckling inte har kunnat förutses av myndigheten.
43. De omständigheter som har föranlett den uppkomna brådskan är hänförliga till UKÄ:s interna angelägenheter. Annat har inte framkommit än att det är myndigheten själv som har initierat arbetet med verksamhetsutveckling och anlitandet av det konsultbolag som har medfört ekonomiska svårigheter för myndigheten. Oavsett om UKÄ faktiskt hade kunnat förutse att dessa omständigheter skulle medföra sådana svårigheter som man menar har uppkommit anser Konkurrensverket att dessa omständigheter kan tillskrivas UKÄ:s eget agerande.

Undantaget för synnerliga skäl var inte tillämpligt

44. De omständigheter som UKÄ har åberopat till stöd för att synnerliga skäl förelåg för att ingå Avtalet utan föregående annonsering är i allt väsentligt desamma som har åberopats till stöd för att synnerlig brådska förelåg.
45. Enligt Konkurrensverket kan, som ovan anförts, direktupphandling med hänvisning till undantagsbestämmelsen om synnerliga skäl, utöver de situationer som täcks av bestämmelsen om synnerlig brådska, endast ske i enstaka fall där omständigheterna är väldigt speciella, exempelvis om situationen avser vissa hälso- och sjukvårdstjänster eller där det rör sig om ett särskilt förmånligt köp där priset understiger marknadsvärdet. En sådan situation föreligger inte i det aktuella fallet.
46. Vidare har de åberopade omständigheterna som enligt UKÄ har nödvändiggjort direktupphandlingen huvudsakligen varit sådana som myndigheten själv har kunnat råda över. Under sådana förhållanden kan undantaget för synnerliga skäl inte anses ha varit tillämpligt.



Upphandlingsskadeavgift

47. UKÄ har under utredningen inte anfört något i fråga om upphandlingsskadeavgiftens storlek. Konkurrensverket gör följande bedömning.

Beslut om upphandlingsskadeavgift

48. Konkurrensverket får besluta att en upphandlande myndighet ska betala en upphandlingsskadeavgift om den upphandlande myndigheten har slutit ett avtal med en leverantör utan föregående annonsering enligt bland annat 19 kap. 6 § LOU.³⁷
49. Ett beslut om upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. 7 § LOU ska meddelas inom två år från det att avtalet slöts. Beslutet får dock inte meddelas innan tiden för att ansöka om överprövning av ett avtals giltighet har löpt ut. Om en eller flera leverantörer har ansökt om överprövning av avtalets giltighet får ett beslut om upphandlingsskadeavgift inte meddelas förrän samtliga beslut med anledning av överprövningen har fått laga kraft. Beslutet ska då meddelas inom sex månader från den tidpunkt då samtliga beslut med anledning av överprövningen fick laga kraft.³⁸
50. Avtalet ingicks den 6 mars 2024. UKÄ har inte anfört någon annan tidpunkt för när upphandlingen ska ha påbörjats. Konkurrensverket bedömer därför att den aktuella upphandlingen påbörjades den 6 mars 2024, det vill säga vid tidpunkten för Avtalet.³⁹
51. Tiden för att ansöka om överprövning av Avtalets giltighet har således löpt ut, utan att någon ansökan om överprövning har gjorts.
52. Det finns därför skäl att besluta om att UKÄ ska betala en upphandlingsskadeavgift med anledning av den otillåtna direktupphandlingen.

Upphandlingsskadeavgiftens storlek

53. Upphandlingsskadeavgiften ska uppgå till lägst 10 000 kronor och högst 20 miljoner kronor. Avgiften får dock inte överstiga tio procent av upphandlingens värde.⁴⁰

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

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

³⁹ Jfr prop. 2009/10:180 s. 310.

⁴⁰ Se 21 kap. 9 § första stycket LOU. Upphandlingens värde bestäms enligt bestämmelserna i 5 kap. LOU.



54. När avgiftens storlek fastställs inom angivna beloppsintervall ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är.⁴¹ I ringa fall ska någon avgift inte påföras och eftergift får beviljas om det finns synnerliga skäl.⁴²
55. Av förarbetena framgår att den upphandlande myndigheten inte måste ha agerat uppsåtligt eller oaktsamt för att Konkurrensverket ska besluta om en avgift.⁴³ Bristande kännedom om rättsläget eller misstag om lagstiftningens innehåll ursäktar inte en överträdelse.⁴⁴ Bestämmelserna om upphandlingsskadeavgift bygger alltså på ett strikt ansvar.⁴⁵
56. Upphandlingsskadeavgiften syftar till att säkerställa att upphandlingsreglerna följs och att skattemedlen används på ett korrekt sätt.⁴⁶ Förarbetena anger att en avgift ska vara effektiv, proportionerlig och avskräckande.⁴⁷
57. Enligt förarbetena ska upphandlingsskadeavgiftens storlek bestämmas med hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet inom ramen för avgiftens syfte.⁴⁸ Ju allvarligare överträdelsen är, desto högre belopp bör avgiften fastställas till.⁴⁹ Det högsta avgiftsbeloppet bör reserveras för särskilt graverande fall.⁵⁰
58. Med överträdelsens allvarlighet avses överträdelsens sanktionsvärde.⁵¹ För sanktionsvärdet gäller enligt förarbetena följande utgångspunkter.⁵² Både försvårande och förmildrande omständigheter ska beaktas. Det bör vägas in hur klar överträdelsen kan anses vara. Ett oklart rättsläge bör till exempel påverka sanktionsvärdet så att överträdelsen anses mindre allvarlig. Sanktionsvärdet kan anses vara högre om ett avtal löper under en förhållandevis lång tid eller avser ett högt värde. Förhållanden hos den upphandlande myndigheten bör också beaktas. Upprepade otillåtna direktupphandlingar bör till exempel ses som försvårande. I vissa fall kan

⁴¹ Se 21 kap. 9 § andra stycket LOU.

⁴² Se 21 kap. 8 § LOU.

⁴³ Se prop. 2009/10:180 s. 192 och 368 samt prop. 2023/24:3 s. 36.

⁴⁴ Se prop. 2009/10:180 s. 368.

⁴⁵ Se prop. 2023/24:3 s. 36.

⁴⁶ Se prop. 2009/10:180 s. 196 och prop. 2023/24:3 s. 36 och 45.

⁴⁷ Se skäl 13 och artikel 2e.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/66/EG av den 11 december 2007 om ändring av rådets direktiv 89/665/EEG och 92/13/EEG vad gäller effektivare förfaranden för prövning av offentlig upphandling (ändringsdirektivet) samt prop. 2009/10:180 s. 197 och prop. 2023/24:3 s. 49.

⁴⁸ Se prop. 2009/10:180 s. 369 och prop. 2023/24:3 s. 49 f. Se även HFD 2014 ref. 69.

⁴⁹ Se prop. 2009/10:180 s. 370 och prop. 2023/24:3 s. 50.

⁵⁰ Se HFD 2014 ref. 69 och prop. 2023/24:3 s. 29 och 74.

⁵¹ Se prop. 2009/10:180 s. 196 och 370 samt prop. 2023/24:3 s. 50.

⁵² Se prop. 2009/10:180 s. 197 f. och 369 f.



andra olägenheter eller negativa ekonomiska konsekvenser för den upphandlande myndigheten ses som en förmildrande omständighet.

59. Det högsta avgiftsbeloppet höjdes genom en lagändring den 1 januari 2024, från 10 miljoner kronor till 20 miljoner kronor. Syftet med höjningen var att möjliggöra att upphandlingar till högre värden kan beivras på ett mer proportionerligt sätt i förhållande till upphandlingar till lägre värden.⁵³
60. Av praxis framgår att överträdelsens sanktionsvärde ska fastställas utifrån en helhetsbedömning där kontraktsvärdet är en av flera avgörande faktorer.⁵⁴ Att fastställa sanktionsvärdet till ett bestämt schablonbelopp endast beräknat på en viss procentandel av kontraktsvärdet kan innebära att avgiften inte blir väl avvägd utifrån överträdelsens allvarlighet.⁵⁵
61. Vid bedömningen av avgiftens storlek i detta fall har Konkurrensverket beaktat följande.
62. Som framgår av punkten 27 ovan bedömer Konkurrensverket att värdet på upphandlingen av Avtalet uppgår till 1 242 354 kronor exklusive mervärdesskatt. Det medför att upphandlingsskadeavgiften avseende Avtalet kan uppgå till högst 124 235 kronor ($1\,242\,354 \times 0,1$).
63. I detta fall är det fråga om en otillåten direktupphandling, vilket i sig talar för ett högt sanktionsvärde.
64. Det har inte framkommit några försvårande eller förmildrande omständigheter som kan påverka sanktionsvärdet.
65. Konkurrensverket konstaterar vidare att det inte är fråga om ett ringa fall och det har inte heller framkommit skäl att bevilja eftergift.
66. Upphandlingsskadeavgiften ska därför fastställas till 90 000 kronor.

Sammanfattande bedömning

67. Med beaktande av samtliga relevanta omständigheter, bedömer Konkurrensverket att 90 000 kronor utgör en effektiv, proportionerlig och avskräckande sanktion för den otillåtna direktupphandlingen inom de ramar som följer av lagstiftningen. En lägre avgift kan inte anses ha den avskräckande effekt som avgiften syftar till.

⁵³ Se prop. 2023/24:3 s. 50.

⁵⁴ Se HFD 2014 ref. 69.

⁵⁵ Jfr HFD 2022 ref. 23.



Betalning av avgift

68. Sanktionsavgiften tillfaller staten och ska betalas till Konkurrensverket efter det att beslutet får laga kraft.⁵⁶ Konkurrensverket har inte funnit skäl att besluta om en längre frist för betalning än vad som följer av huvudregeln i 21 kap. 13 § LOU. Avgiften ska därför betalas inom 30 dagar från det att beslutet får laga kraft.

Detta beslut har fattats av generaldirektören. Föredragande har varit föredragande jurist Mathias Johansson.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och beslutet saknar därför namnunderskrift.

Marie Östman

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats.

⁵⁶ 21 kap. 12 § LOU.



Hur man överklagar

Om ni anser att beslutet är felaktigt kan ni överklaga det genom att skicka ett skriftligt överklagande till Konkurrensverket. Ange i överklagandet vilket beslut ni överklagar och vilken ändring ni begär.

Eftersom ni är en part som företräder det allmänna ska överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades. Om överklagandet har kommit in i tid skickar Konkurrensverket det vidare till Förvaltningsrätten i Stockholm.

Konkurrensverkets kontaktuppgifter framgår av beslutets första sida.