

Jönköpings kommun
skickas per e-post

Beslut om upphandlingsskadeavgift m.m. – upphandling av arenagolv

Konkurrensverket konstaterar att Jönköpings kommun har agerat i strid med 10 kap. 1 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling genom att någon gång under perioden september till oktober 2024 ingå avtal avseende arenagolv utan föregående annonsering, trots att förutsättningarna för detta saknats. Jönköpings kommun har därmed genomfört en otillåten direktupphandling.

Konkurrensverket beslutar att Jönköpings kommun ska betala en upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. 7 § lagen om offentlig upphandling på 200 000 (tvåhundra tusen) kronor.

Konkurrensverket riktar även kritik mot Jönköpings kommun för att inte ha dokumenterat upphandlingen av arenagolvet i enlighet med 12 kap. 14 § lagen om offentlig upphandling.



Konkurrensverkets utredning

1. Ärendet inleddes efter att Konkurrensverket under 2025 tagit del av uppgifter om att Jönköpings kommun (Kommunen), utan föregående annonsering, genomfört en upphandling och tilldelat avtal gällande köp av arenagolv.¹ Med anledning av uppgifterna inledde Konkurrensverket ett tillsynsärende mot Kommunen i syfte att närmare granska aktuella omständigheter och att 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. HV71 (Leverantören) äger Husqvarna garden arena (Arenan). Arenan står på mark som ägs av Kommunen och Leverantören arrenderar marken av Kommunen.²
4. Kommunen inledde i början av april 2024 ett arbete med att ta fram underlag inför en upphandling avseende ett nytt arenagolv. Arbetet påbörjades med anledning av en kommande handbollslandslagskamp i januari 2025. Efter att det stod klart att det inte blev någon handbollslandskamp kom arbetet med upphandlingen att avstanna och upphandlingen annonserades inte.³
5. Den 15 september 2024 tecknade bland annat Kommunen och Leverantören avtal om att anordna en deltävling i Melodifestivalen. Evenemanget skulle äga rum den 1 mars 2025.⁴
6. När arenagolvet skulle läggas ut inför ett annat evenemang den 28 september 2024 upptäckte Kommunen att det befintliga arenagolvet var trasigt.⁵
7. Leverantören beställde därefter ett nytt arenagolv till Arenan.⁶ Efter att Leverantören beställt arenagolvet ingick Kommunen och Leverantören, någon gång under perioden september till oktober 2024, ett muntligt avtal genom vilket Kommunen köpte arenagolvet av Leverantören (Avtalet).⁷

¹ Handl.nr 1, Omvärldsbevakning – nyhetsartikel.

² Handl.nr 5, Svar på begäran om uppgifter, s.1.

³ Handl.nr 5, Svar på begäran om uppgifter, s. 1 och handl.nr 11, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

⁴ Handl.nr 5, Svar på begäran om uppgifter, s. 2 och handl.nr 11, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

⁵ Handl.nr 5, Svar på begäran om uppgifter, s. 2 och handl.nr 11, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

⁶ Handl.nr 5, Svar på begäran om uppgifter, s. 2.

⁷ Handl.nr 5, Svar på begäran om uppgifter, s. 2.



Vad Kommunen har anfört

8. Kommunen har under utredningen anfört i huvudsak följande.
9. Kommunen har sedan 2021/2022 fört en dialog med Leverantören om möjligheten att nyttja Arenan till annat än ishockey i större utsträckning. I kontakterna mellan parterna framkom att arenagolvet i Arenan var äldre och att det var oklart hur länge det kunde användas.⁸
10. Det var dock innan september 2024 inte känt för Kommunen att skicket på arenagolvet var sådant att det förelåg ett akut behov av ett byte.⁹ Det befintliga arenagolvet hade vid den tidpunkten inte kunnat användas för ett evenemang som Melodifestivalen.¹⁰
11. Den typen av arenagolv som behövs för att klara av evenemang som Melodifestivalen beställs måttanpassade och har en lång leveranstid. Vid upptäckten av det trasiga arenagolvet bedömde Leverantören att om ett nytt arenagolv beställdes samma dag som upptäckten skedde, skulle leverans tidigast kunna ske under december 2024. På grund av den korta tid som fanns mellan upptäckten av arenagolvets skick och deltävlingen i Melodifestivalen var situationen brådskande.¹¹ Leverantören beställde mot den bakgrunden, och utan föregående diskussion med Kommunen, ett nytt arenagolv till Arenan.¹²
12. När Kommunen fick kännedom om att Leverantören beställt ett nytt arenagolv kontaktades Leverantören och ett muntligt avtal ingicks om att Kommunen skulle köpa arenagolvet av Leverantören. Avtalet ingicks troligtvis den 15 oktober 2024, men i vart fall några dagar innan fakturan avseende arenagolvet ankomstregistrerades vid Kommunen, vilket var den 22 oktober 2024.¹³
13. Evenemanget var av stor vikt för kommunen.¹⁴ Utan ett fungerande arenagolv till deltävlingen riskerade både Kommunen och Leverantören att begå avtalsbrott med efterföljande skadeståndsansvar.¹⁵
14. Avtalets värde, 2 800 000 kronor exklusive mervärdesskatt, är lågt i relation till aktuellt tröskelvärde och därmed anser Kommunen att det kan

⁸ Handl.nr 5, Svar på begäran om uppgifter, s. 1 och handl.nr 11, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

⁹ Handl.nr 5, Svar på begäran om uppgifter, s. 2 och handl.nr 14, Svar på begäran om uppgifter, s. 1

¹⁰ Handl.nr 5, Svar på begäran om uppgifter, s. 2 och handl.nr 11, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

¹¹ Handl.nr 5, Svar på begäran om uppgifter, s. 2.

¹² Handl.nr 5, Svar på begäran om uppgifter, s. 2.

¹³ Handl.nr 11, Svar på begäran om uppgifter, s. 1 och handl.nr 14, Svar på begäran om uppgifter, s.1.

¹⁴ Handl.nr 5, Svar på begäran om uppgifter, s.1.

¹⁵ Handl.nr 5, Svar på begäran om uppgifter, s. 2.



ifrågasättas om konkurrensen har påverkats i detta fall. Vidare är antalet leverantörer och tillverkare av arenagolv inte många.¹⁶

15. Kommunen anser, med anledning av de omständigheter som har förelegat, att det har funnits förutsättningar för att tillämpa undantaget för synnerlig brådska enligt 6 kap. 15 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU).¹⁷

Bedömning

Tillämplig lag

16. 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.¹⁸
17. Med upphandlande myndighet avses en statlig eller kommunal myndighet.¹⁹
18. Ett kontrakt är ett skriftligt avtal med ekonomiska villkor som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer och som avser till exempel tillhandahållande av tjänster.²⁰ Att Avtalet har ingåtts muntligen och inte skriftligen har inte någon betydelse för LOU:s tillämpning då begreppet anskaffning ska förstås i vid mening.²¹
19. Kommunen har ingått Avtalet med Leverantören för att genomföra ett köp av det arenagolv som Leverantören beställt.²² Kommunen har därmed åtagit sig att mot ersättning köpa arenagolvet och Leverantören har åtagit sig att sälja arenagolvet. Kommunen har således genomfört en anskaffning från Leverantören och det har uppstått rättsligt bindande skyldigheter av ömsesidigt bindande karaktär mellan parterna.
20. Konkurrensverket bedömer sammantaget att Avtalet omfattas av LOU:s tillämpningsområde.

Upphandlingens värde

21. Värdet av en upphandling är det totala belopp som, enligt den upphandlande myndighetens uppskattning, ska betalas enligt de varukontrakt, tjänstekontrakt eller byggtreprenadkontrakt som ingår i

¹⁶ Handl.nr 5, Svar på begäran om uppgifter, s. 1 och handl.nr 11, Svar på begäran om uppgifter, s.1.

¹⁷ Handl.nr 5, Svar på begäran om uppgifter, s. 3.

¹⁸ 1 kap. 2 § LOU.

¹⁹ 1 kap. 22 § LOU.

²⁰ 1 kap. 15 § LOU.

²¹ Prop. 2015/16:195 s. 933.

²² Handl.nr 5, Svar på begäran om uppgifter, s. 2 och handl.nr 6, Bilaga till svar på begäran om uppgifter – faktura.



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.²³

22. Uppskattningen av en upphandlings värde ska avse värdet vid den tidpunkt då anbudsinfordran skickas ut eller, om en sådan inte krävs, vid den tidpunkt då den upphandlande myndigheten påbörjar upphandlingsförfarandet.²⁴
23. Kommunen har uppgett att upphandlingens värde uppskattades till 3 190 000 kronor exklusive mervärdesskatt. Uppskattningen har Kommunen baserat på en offert för ett nytt arenagolv som Leverantören inhämtat under 2023.²⁵
24. Vid Avtalets ingående stod det dock klart att värdet på Avtalet uppgick till 2 800 000 kronor exklusive mervärdesskatt.²⁶ Som framgår av punkten 22 ovan ska upphandlingens värde baseras på uppskattningen vid upphandlingens inledande.
25. En upphandling anses ha påbörjats när en upphandlande organisation beslutat att inleda ett upphandlingsförfarande och detta beslut kommit till kännedom utåt genom att den upphandlande organisationen tagit någon form av extern kontakt i syfte att anskaffa det som beslutet avser.²⁷ Konkurrensverket bedömer att upphandlingen inleddes i samband med att Avtalet ingicks.
26. Mot bakgrund av ovan bedömer Konkurrensverket därför att upphandlingens värde uppgår till 2 800 000 kronor exklusive mervärdesskatt.

Upphandlingen skulle ha dokumenterats

27. I 12 kap. 14 § LOU framgår att genomförandet av upphandlingar ska dokumenteras. Dokumentationsplikten innebär bland annat att en upphandlande myndighet löpande ska dokumentera genomförandet av en upphandling. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att myndigheten ska kunna motivera sina beslut under upphandlingens samtliga skeden.
28. Brister i eller avsaknad av dokumentation om direktupphandlingar medför en ökad risk för oegentligheter och otillbörlig påverkan. En sådan brist

²³ 5 kap. 3 § LOU.

²⁴ 5 kap. 5 § LOU.

²⁵ Handl.nr 5, Svar på begäran om uppgifter, s. 1 och 3.

²⁶ Handl.nr 5, Svar på begäran om uppgifter, s. 3.

²⁷ Prop. 2015/16:195 s. 440–441 och 917–919.



försvårar också avsevärt möjligheten för en upphandlande myndighet att göra uppföljningar av inköp och att avgöra om inköp överstiger direktupphandlingsgränsen och tillämpliga tröskelvärden eller inte. Bristande dokumentation försvårar även tillsynsmyndigheternas arbete med att genomföra utredningar och allmänhetens möjlighet till insyn.

29. Konkurrensverket konstaterar att Kommunen endast har kunnat redovisa fakturan för Kommunens inköp av arenagolvet. Bristen på dokumentation har gjort det svårt att fastställa det närmare innehållet i Kommunens avtalsförhållande med Leverantören och därmed försvårat Konkurrensverkets tillsyn.
30. Kommunen förtjänar kritik för sin underlåtenhet att dokumentera upphandlingen av arenagolvet.

Upphandlingen skulle ha annonserats

Tröskelvärdet och direktupphandlingsgränsen

31. Upphandlingar som omfattas av LOU:s tillämpningsområde ska som huvudregel annonseras, så att alla potentiella leverantörer får samma förutsättningar att lämna anbud i upphandlingar.²⁸
32. 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.²⁹
33. Om upphandlingens värde understiger direktupphandlingsgränsen föreligger förutsättning att genomföra en direktupphandling.³⁰
34. Tillämpligt tröskelvärde för upphandlingen är tröskelvärdet för varor och tjänster som tilldelas av upphandlande myndigheter som inte är centrala upphandlande myndigheter, vilket 2024 uppgick till 2 389 585 kronor.³¹ Direktupphandlingsgränsen uppgick vid genomförandet av upphandlingen till 700 000 kronor.³²
35. Konkurrensverket har, som framgår av punkten 26 ovan, bedömt att värdet av upphandlingen uppgår till 2 800 000 kronor exklusive mervärdesskatt.

²⁸ Jfr 19 kap. 6 § LOU.

²⁹ 1 kap. 4 § LOU.

³⁰ 19 kap. 1 § och 19 a kap. 2 § LOU.

³¹ Tillkännagivande (2024:30) om tröskelvärden vid offentlig upphandling.

³² 19 a kap. 2 § LOU.



Upphandlingens värde överstiger tröskelvärdet. Det har således inte funnits möjlighet att avstå från annonsering med hänsyn till upphandlingens värde.

Undantag från annonseringsskyldigheten

36. Huvudregeln är att avtal ska annonseras.³³ Som framgår ovan bedömer Konkurrensverket att värdet av upphandlingen överstiger tröskelvärdet. 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 har varit tillämpligt. Undantagen ska tolkas restriktivt.³⁴
37. Kommunen har gjort gällande att undantagsbestämmelsen för synnerlig brådska enligt 6 kap. 15 § LOU var tillämplig vid ingåendet av Avtalet.
38. En upphandlande myndighet får använda ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering om det, på grund av synnerlig brådska som beror på omständigheter som inte kan tillskrivas och inte har kunnat förutses av myndigheten, är omöjligt att hålla de tidsfrister som gäller vid öppet och selektivt förfarande eller vid förhandlat förfarande med föregående annonsering, och anskaffningen är absolut nödvändig.
39. Det ställs höga krav på den upphandlande myndighetens planering och organisation för att undantaget för synnerlig brådska ska kunna tillämpas.³⁵ Bestämmelsen får endast användas under mycket exceptionella omständigheter.³⁶ De omständigheter som föranleder brådskan får inte till någon del bero på den upphandlande myndighetens agerande.³⁷
40. Att anskaffningen ska vara absolut nödvändig innebär att anskaffningen i sig, det vill säga kontraktsföremålet, ska vara absolut nödvändig att anskaffa.³⁸ För att det ska vara absolut nödvändigt att tilldela kontrakt ska det röra sig om upphandling av varor eller tjänster av stor

³³ Jfr 19 kap. 6 § LOU.

³⁴ Se bland annat EU-domstolens dom av den 10 mars 1987, Kommissionen mot Italien, C-199/85, EU:C:1987:115, p. 14, EU-domstolens dom av den 10 april 2003, Kommissionen mot Tyskland, C-20/01 och C-28/01, EU:C:2003:220, p. 58, EU-domstolens dom av den 14 september 2004, Kommissionen mot Italien, C-385/02, EU:C:2004:522, p. 19, EU-domstolens dom av den 2 juni 2005, Kommissionen mot Grekland, C-394/02, EU:C:2005:336, p. 33 och EU-domstolens dom av den 11 januari 2005, Stadt Halle och RPL Lochau, C-26/03, EU:C:2005:5, p. 46. Se även prop. 2006/07:128 s. 291, RÅ 2005 ref. 10, RÅ 2008 ref. 79 och RÅ 2009 not. 134.

³⁵ Jfr t.ex. EU-domstolens dom av den 14 september 2004, Kommissionen mot Italien, C-385/02, EU:C:2004:522, p. 26–28.

³⁶ Se skäl 50 i direktiv 2014/24/EU.

³⁷ Se prop. 2006/07:128 s. 327 och 429, prop. 2009/10:180 s. 344 samt 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.

³⁸ HFD 2019 ref. 65 p. 47.



samhällsekonomisk betydelse eller viktig medicinsk art.³⁹ Exempel på varor och tjänster som bedömts vara absolut nödvändiga är livsmedel till skolor, förskolor och servicehus och skolskjuts, färdtjänst, sjukresor och allmän kollektivtrafik.⁴⁰

Att arenagolvet behövde bytas hade kunnat förutses av Kommunen

41. Kommunen har uppgett att det redan under diskussioner med Leverantören under 2021/2022, framkommit att det befintliga arenagolvet var äldre och att det var oklart hur länge det kunde användas. Vidare påbörjade Kommunen under april 2024 även arbetet med att upphandla ett nytt arenagolv, som dock sedermera avbröts.⁴¹
42. Av utredningen framgår således att Kommunen under åtminstone närmare två år känt till att arenagolvet var i sådant skick att det var oklart hur länge det kunde användas. Därtill måste den omständigheten att Kommunen vidtagit åtgärder i syfte att byta ut arenagolvet inför andra evenemang, efter att arenagolvets skick blivit känt för Kommunen, anses innebära att Kommunen bedömt att det befintliga arenagolvet på grund av dess skick riskerade att inte kunna användas till i vart fall vissa typer av evenemang och att det var i behov av att bytas ut.
43. Utifrån det föregående är det Konkurrensverkets bedömning att Kommunen, åtminstone sedan någon gång under 2022, borde ha kunnat förutse att arenagolvet kunde komma att gå sönder och att det kunde uppstå ett behov av ett nytt arenagolv. Undantaget för synnerlig brådska var därför inte tillämpligt.

Brådskan har uppkommit på grund av omständigheter som kan tillskrivas Kommunen

44. Anskaffningen av det nya arenagolvet genomfördes med anledning av att Kommunen den 15 september 2024 åtagit sig att den 1 mars 2025 anordna en av deltävlingarna i Melodifestivalen.⁴² Vid tidpunkten för när Kommunen åtog sig att anordna deltävlingen i Melodifestivalen var det också, som konstaterats ovan, känt för Kommunen att arenagolvet var i sådant skick att det kunde uppstå ett behov av ett nytt arenagolv.

³⁹ Se Kammarrätten i Göteborgs dom den 28 februari 2012 i mål nr 7469–7472-11.

⁴⁰ Se Kammarrätten i Göteborgs dom den 29 februari 2012 i mål nr 1446–1452-12 och Förvaltningsrätten i Faluns domar den 1 juli 2014 i mål nr 821-14 och 861-14.

⁴¹ Handl.nr 5, Svar på begäran om uppgifter, s. 1 och handl.nr 11, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

⁴² Handl.nr 5, Svar på begäran om uppgifter, s. 1–2 och handl.nr 11, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.



45. Den snäva tidsram som uppstått med att anskaffa ett nytt arenagolv till deltävlingen i Melodifestivalen den 1 mars 2025 har alltså varit en följd av Kommunens beslut att anordna densamma.⁴³
46. Då brådskan uppkommit på grund av omständigheter som kan tillskrivas Kommunen saknas förutsättningar att göra undantag från annonseringsplikten på grund av synnerlig brådska.

Anskaffningen var inte absolut nödvändig

47. Under utredningen har Kommunen uppgett att om Arenan inte kunde tillhandahållas enligt avtalsvillkoren i avtalet rörande deltävlingen i Melodifestivalen, riskerade Kommunen att begå avtalsbrott och bli skadeståndsskyldig.⁴⁴ Kommunen har även anfört att Melodifestivalen var ett evenemang av stort värde för Kommunen.⁴⁵
48. Enligt Konkurrensverkets bedömning får Kommunens intresse av Avtalet, utifrån det föregående, i första hand förstås som rent kommersiellt. Sådana intressen kan inte medföra att anskaffningen är absolut nödvändig.⁴⁶ Inte heller i övrigt har det framkommit något som visar att anskaffningen skulle anses vara absolut nödvändig.⁴⁷
49. Med anledning av det föregående är Konkurrensverkets bedömning att undantaget för synnerlig brådska inte heller av denna anledning var tillämpligt.

Sammanfattande bedömning

50. Sammanfattningsvis bedömer Konkurrensverket att det inte funnits förutsättningar för Kommunen att tillämpa undantaget för synnerlig brådska. Flera av de kumulativa rekvisit som krävs för att 6 kap. 15 § LOU ska få tillämpas, är inte uppfyllda.
51. Inte heller i övrigt har det framkommit några omständigheter som skulle föranleda tillämpningen av något annat undantag från skyldigheten att annonsera.
52. Med anledning av det föregående bedömer därför Konkurrensverket att Kommunen agerat i strid med annonseringsplikten i 10 kap. 1 § LOU. Kommunen har därmed genomfört en otillåten direktupphandling.

⁴³ Jfr HFD 2017 ref. 66.

⁴⁴ Handl.nr 5, Svar på begäran om uppgifter, s. 2.

⁴⁵ Handl.nr 5, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

⁴⁶ Jfr EU-domstolens dom av den 14 november 2013, Belgacom mot Integan m.fl., C-221/12, EU:C:2013:736, p. 41.

⁴⁷ Se Kammarrätten i Göteborgs dom den 28 februari 2012 i mål nr 7469–7472-11.



Upphandlingsskadeavgift

53. Jönköpings kommun har under utredningen inte uttryckligen anfört något i fråga om upphandlingsskadeavgiftens storlek. Konkurrensverket gör följande bedömning.

Beslut om upphandlingsskadeavgift

54. 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 10 kap. 1 § LOU.⁴⁸
55. 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.⁴⁹
56. Enligt Kommunen ingicks Avtalet möjligen den 15 oktober 2024, men i vart fall senast några dagar innan Kommunen den 22 oktober 2024 erhöll fakturan för köpet.⁵⁰ Vidare har Kommunen anfört att Leverantören beställde det nya arenagolvet i slutet av september 2024 och att Kommunen först i tiden därefter ingått Avtalet.⁵¹
57. Då det av utredningen framgår att Kommunen köpt arenagolvet först efter att Leverantören hade beställt detsamma och att Avtalet ingicks innan Kommunen tog emot fakturan för köpet, är bedömningen att Avtalet måste anses ingånget någon gång under denna period. Konkurrensverket utgår därför i det följande från att Avtalet ingicks någon gång under perioden september till oktober 2024.
58. Tiden för att ansöka om överprövning av Avtalets giltighet har således löpt ut, utan att någon ansökan om överprövning har gjorts.

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

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

⁵⁰ Handl.nr 14, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

⁵¹ Handl.nr 5, Svar på begäran om uppgifter, s. 2.



59. Det finns därför grund att besluta om att Kommunen ska betala en upphandlingsskadeavgift med anledning av den otillåtna direktupphandlingen.

Upphandlingsskadeavgiftens storlek

60. Upphandlingsskadeavgiften ska uppgå till lägst 10 000 kronor och högst 20 miljoner kronor. Avgiften får dock inte överstiga tio procent av upphandlingens värde.⁵²
61. När avgiftens storlek fastställs inom angivna beloppsintervall ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är.⁵³ I ringa fall ska någon avgift inte påföras och eftergift får beviljas om det finns synnerliga skäl.⁵⁴
62. Av förarbetena framgår att den upphandlande myndigheten inte måste ha agerat uppsåtligt eller oaktsamt för att Konkurrensverket ska besluta om en avgift.⁵⁵ Bristande kännedom om rättsläget eller misstag om lagstiftningens innehåll ursäktar inte en överträdelse.⁵⁶ Bestämmelserna om upphandlingsskadeavgift bygger alltså på ett strikt ansvar.⁵⁷
63. Upphandlingsskadeavgiften syftar till att säkerställa att upphandlingsreglerna följs och att skattemedlen används på ett korrekt sätt.⁵⁸ Förarbetena anger att en avgift ska vara effektiv, proportionerlig och avskräckande.⁵⁹
64. Enligt förarbetena ska upphandlingsskadeavgiftens storlek bestämmas med hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet inom ramen för avgiftens syfte.⁶⁰ Ju allvarligare överträdelsen är, desto högre belopp bör avgiften fastställas till.⁶¹ Det högsta avgiftsbeloppet bör reserveras för särskilt graverande fall.⁶²
65. Med överträdelsens allvarlighet avses överträdelsens sanktionsvärde.⁶³ För sanktionsvärdet gäller enligt förarbetena följande utgångspunkter.⁶⁴ Både

⁵² Se 21 kap. 9 § första stycket LOU. Upphandlingens värde bestäms enligt bestämmelserna i 5 kap. LOU.

⁵³ Se 21 kap. 9 § andra stycket LOU.

⁵⁴ Se 21 kap. 8 § LOU.

⁵⁵ Se prop. 2009/10:180 s. 192 och 368 samt prop. 2023/24:3 s. 36.

⁵⁶ Se prop. 2009/10:180 s. 368.

⁵⁷ Se prop. 2023/24:3 s. 36.

⁵⁸ Se prop. 2009/10:180 s. 196 och prop. 2023/24:3 s. 36 och 45.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ Se prop. 2009/10:180 s. 369 och prop. 2023/24:3 s. 49 f. Se även HFD 2014 ref. 69.

⁶¹ Se prop. 2009/10:180 s. 370 och prop. 2023/24:3 s. 50.

⁶² Se HFD 2014 ref. 69 och prop. 2023/24:3 s. 29 och 74.

⁶³ Se prop. 2009/10:180 s. 196 och 370 samt prop. 2023/24:3 s. 50.

⁶⁴ Se prop. 2009/10:180 s. 197 f. och 369 f.



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

66. 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.⁶⁵
67. Av praxis framgår att överträdelsens sanktionsvärde ska fastställas utifrån en helhetsbedömning där kontraktsvärdet är en av flera avgörande faktorer.⁶⁶ 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.⁶⁷
68. Konkurrensverket har publicerat ett ställningstagande som redovisar Konkurrensverkets metod för att fastställa upphandlingsskadeavgiftens storlek när myndigheten väljer att fatta beslut om upphandlingsskadeavgift utifrån prioriteringar och utredningsresultat.⁶⁸
69. Konkurrensverket fastställer upphandlingsskadeavgiftens storlek i fyra steg. I det första steget bedömer Konkurrensverket vilket högsta avgiftsbelopp som gäller för överträdelsen inom lagens ram.⁶⁹ I det andra steget identifierar och värderar Konkurrensverket alla relevanta omständigheter med koppling till överträdelsen som påverkar överträdelsens sanktionsvärde, oavsett vem som har begått den.⁷⁰ I det tredje steget beaktar Konkurrensverket om överträdelsens allvar även påverkas av omständigheter hos den upphandlande organisationen.⁷¹ I det sista steget bedömer Konkurrensverket om överträdelsens typiska allvar, baserad på bedömningen i de föregående

⁶⁵ Se prop. 2023/24:3 s. 50.

⁶⁶ Se HFD 2014 ref. 69.

⁶⁷ Jfr HFD 2022 ref. 23.

⁶⁸ Ställningstagande 2025:1, Konkurrensverkets ställningstagande om metod för fastställande av upphandlingsskadeavgiftens storlek (Ställningstagande 2025:1).

⁶⁹ Ställningstagande 2025:1, punkt 15–18.

⁷⁰ Ställningstagande 2025:1, punkt 19–27.

⁷¹ Ställningstagande 2025:1, punkt 28–30.



stegen, motsvarar en upphandlingsskadeavgift som i det enskilda fallet är avskräckande, effektiv och proportionerlig.⁷²

70. Med tillämpning av den ovan redovisade metoden gör Konkurrensverket följande bedömning i detta fall.
71. I LOU finns bestämmelser om hur värdet av en upphandling fastställs. Konkurrensverket fastställer det högsta avgiftsbeloppet för överträdelsen utifrån upphandlingens värde enligt dessa bestämmelser. Som framgår av punkten 26 ovan bedömer Konkurrensverket att värdet på upphandlingen av Avtalet uppgår till 2 800 000 kronor exklusive mervärdesskatt. Det medför att upphandlingsskadeavgiften kan uppgå till högst 280 000 kronor ($2\,800\,000 \times 0,1$).
72. Kommunen har ingått Avtalet genom en otillåten direktupphandling. Otillåtna direktupphandlingar tillhör de allvarligaste överträdelserna av upphandlingsregelverket. Sanktionsvärdet är därför som utgångspunkt högt, både i allmänhet och i det enskilda fallet.
73. Sanktionsvärdet för en överträdelse kan påverkas av försvårande och förmildrande omständigheter. Försvårande omständigheter höjer sanktionsvärdet och förmildrande omständigheter sänker sanktionsvärdet. Om det finns omständigheter med koppling till överträdelsen eller hos den upphandlande organisationen som påverkar överträdelsens allvar väger Konkurrensverket in detta i sin bedömning av sanktionsvärdet.
74. Kommunen har under utredningen anfört att värdet på upphandlingen är lågt i relation till aktuellt tröskelvärde och att antalet leverantörer och tillverkare av arenagolv är begränsat.⁷³
75. Att genomföra otillåtna direktupphandlingar till höga värden kan utgöra en försvårande omständighet, men det utgör i normalfallet inte en förmildrande omständighet att värdet är lågt. Vad beträffar att antalet leverantörer och tillverkare av arenagolv skulle vara begränsat noterar Konkurrensverket att det av Kommunens egna uppgifter framgår att det har funnits en konkurrens på marknaden för arenagolv. Med anledning av det föregående är Konkurrensverkets bedömning att vad Kommunen anfört inte kan anses utgöra förmildrande omständigheter i LOU:s mening.
76. Inte heller i övrigt har det framkommit några förmildrande eller försvårande omständigheter som påverkar sanktionsvärdet. De brister i Kommunens

⁷² Ställningstagande 2025:1, punkt 31–35.

⁷³ Handl.nr 5, Svar på begäran om uppgifter, s. 2.



dokumentation som redogjorts för i punkterna 27–30 ovan har inte beaktats i denna del.

77. Upphandlingsskadeavgiften ska inte vara större än vad som är motiverat med hänsyn till alla omständigheter i det enskilda fallet. Konkurrensverket konstaterar att det inte är fråga om ett ringa fall och det har inte heller framkommit skäl att bevilja eftergift.
78. Utifrån Konkurrensverkets metod för beräkning av upphandlingsskadeavgiften och med beaktande av samtliga omständigheter anser Konkurrensverket att en effektiv, proportionerlig och avskräckande upphandlingsskadeavgift för Kommunen ska fastställas till 200 000 kronor.

Sammanfattande bedömning

79. Med beaktande av samtliga relevanta omständigheter bedömer Konkurrensverket att upphandlingsskadeavgiften ska fastställas till 200 000 kronor. En lägre avgift kan inte anses ha den avskräckande effekt som avgiften syftar till.

Betalning av avgift

80. Sanktionsavgiften tillfaller staten och ska betalas till Konkurrensverket efter det att beslutet får laga kraft.⁷⁴ 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 sakkunniga juristen Josefine Grahn.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och beslutet saknar därför namnunderskrift.

Marie Östman

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats.

⁷⁴ 21 kap. 12 och 13 §§ 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 Jönköping.

Konkurrensverkets kontaktuppgifter framgår av beslutets första sida.