

Östersunds kommun
skickas per e-post

Beslut om upphandlingsskadeavgift m.m. – upphandling av konsulttjänster

Konkurrensverket konstaterar att Östersunds kommun har agerat i strid med 19 kap. 6 § lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna genom att den 10 juni 2024 ingå avtal avseende en interim projektledare till projektet nytt vattenverk och råvattenintag utan föregående annonsering, trots att förutsättningarna för detta saknats. Östersunds kommun har därmed genomfört en otillåten direktupphandling.

Konkurrensverket beslutar att Östersunds kommun ska betala en upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. 7 § lagen om upphandling inom försörjningssektorerna på 220 000 (tvåhundraåtjugo tusen) kronor.

Konkurrensverket riktar även kritik mot Östersunds kommun för att inte ha dokumenterat upphandlingen av en interim projektledare till projektet nytt vattenverk och råvattenintag i enlighet med 19 kap. 22 § lagen om upphandling inom försörjningssektorerna.



Konkurrensverkets utredning

1. Ärendet inleddes efter att Konkurrensverket genom sin omvärldsbevakning tagit del av uppgifter om att Östersunds kommun (Kommunen) skulle ha överskridit direktupphandlingsgränsen vid köp av projektledningstjänster.¹ Med anledning av uppgifterna inledde Konkurrensverket ett tillsynsärende 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 i fråga om Kommunen har handlat i strid med upphandlingslagstiftningen och därefter för frågan om upphandlingsskadeavgift.

Bakgrund och omständigheter

3. Kommunen genomförde en upphandling av en interim projektledare till projektet nytt vattenverk och råvattenintag. Upphandlingen genomfördes som en direktupphandling genom en förfrågan till tre leverantörer i juni 2023. Av förfrågan framgår att uppdraget skulle påbörjas den 19 juni 2023 och kunde pågå som längst fram till den 31 december 2023.²
4. I direktupphandlingen inkom det ett anbud från en av de tillfrågade leverantörerna (leverantören). Enligt Kommunen antas att anbudet från leverantören antogs skriftligen genom bekräftelse per e-post den 20 juni 2023.³
5. Efter den 31 december 2023 fortsatte kommunen att köpa tjänster av leverantören för perioden januari 2024, utan en formell förfrågan. Kommunen kontrollerade muntligen att timpris gällde för köp av tjänsterna.⁴
6. Den 23 januari 2024 skickade Kommunen en ny förfrågan till leverantören. Förfrågan avsåg samma tjänst som i direktupphandlingen 2023. Av förfrågan framgår att uppdraget avsåg perioden från och med avtalets ingående och som längst fram till den 31 augusti 2024.⁵

¹ Handl.nr 1, Omvärldsbevakning – tidningsartikel.

² Handl.nr 6, Svar på begäran om uppgifter, s. 1; handl.nr 9, Bilaga till #8 svar på begäran om uppgifter – anbudsfrågan; handl.nr 10, Bilaga till #8 svar på begäran om uppgifter – dokumentation av direktupphandling och handl.nr 21, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

³ Handl.nr 10, Bilaga till #8 svar på begäran om uppgifter – dokumentation av direktupphandling; handl.nr 21 Svar på begäran om uppgifter, s. 2 och handl.nr 23, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

⁴ Handl.nr 6, Svar på begäran om uppgifter, s. 1 och handl.nr 23, Svar på begäran om uppgifter, s. 1–2.

⁵ Handl.nr 11, Bilaga till #8 svar på begäran om uppgifter – anbudsfrågan.



7. Anbud från leverantören antogs den 1 februari 2024 genom bekräftelse per e-post.⁶
8. Den 10 juni 2024 höll Kommunen ett styrgruppsmöte för projektet. Av ett protokoll från styrgruppsmötet framgår att projektledarens avtal löper ut under sommaren och att projektägaren tilldelades uppgiften att hantera detta. Vidare framgår av protokollet att en ny projektledare ska slussas in som biträdande och att intentionen är att den senare ska ta över projektledarrollen.⁷
9. Protokollet undertecknades den 13 juni 2024 av leverantören i sin roll som projektledare och av Kommunen genom projektägaren, VA-chef på Kommunen.⁸

Avtalet

10. Enligt Kommunen har avtalsinnehållet varit detsamma oavsett om det har funnits skriftliga avtal eller inte, det vill säga avtalsvillkoren för de perioder som saknar skriftliga avtal har varit desamma som framgår av de skriftliga avtalen.⁹ Konkurrensverket utgår därför från att avtal har ingåtts mellan leverantören och Kommunen för perioderna enligt nedan. Konkurrensverket utgår även från att ingäendet har skett muntligen där dokumentation saknas.
11. Kommunen har i utredningen inkommit med följande uppskattade och faktiska värden avseende köp av projektledningstjänsterna samt tidpunkter för ingående av avtal och löptider.¹⁰

<i>Period/ Avtal</i>	<i>Avtalstidpunkt</i>	<i>Löptid</i>	<i>Uppskattat värde</i>	<i>Faktiskt värde</i>
Första	20 juni 2023	19 juni 2023 – 31 december 2023	592 000 kronor	1 056 924 kronor
Andra	Inget datum	Januari 2024	Inget uppskattat värde	170 591 kronor

⁶ Handl.nr 12, Bilaga till #8 svar på begäran om uppgifter – dokumentation av direktupphandling och handl.nr 13, Bilaga till #8 svar på begäran om uppgifter – antagande av anbud.

⁷ Handl.nr 23, Svar på begäran om uppgifter, s. 14.

⁸ Handl.nr 23, Svar på begäran om uppgifter, s. 12 och 19.

⁹ Handl.nr 6, Svar på begäran om uppgifter, s. 3.

¹⁰ Handl.nr 6, Svar på begäran om uppgifter, s. 2; handl.nr 10 Bilaga till 8# svar på begäran om uppgifter – dokumentation av direktupphandling; handl.nr 12, Bilaga till 8# svar på begäran om uppgifter – dokumentation av direktupphandling; handl.nr 14 Bilaga till #8 Svar på begäran om uppgifter – faktura; handl.nr 18, Svar på begäran om uppgifter – Svar följdfråga och handl.nr 23, Svar på begäran om uppgifter, s. 2 och 11–14.

Tredje	1 februari 2024	1 februari 2024 – 31 augusti 2024	650 000 kronor	1 125 344 kronor
Fjärde/ Sista	Inget datum	1 september 2024 – 31 januari 2025	Inget uppskattat värde	804 781 kronor

12. Det är anskaffningen för den sista perioden (Avtalet) som läggs till grund för det här beslutet.
13. Kommunen har fortsatt anlita leverantören som underleverantör efter det att Avtalet avslutats.¹¹

Vad Kommunen har anfört

14. Kommunen har under utredningen anfört bland annat följande.
15. Kommunen har påbörjat arbetet med bygget av ett nytt vattenverk där ett behov av att anlita en ny projektledare uppstod strax innan sommaren 2023. Efter att tre företag tillfrågades har uppdraget direktupphandlats och avtal ingicks med ett av företagen. Uppdraget avsåg tjänsten som interim projektledare. Tanken var att en interim projektledare skulle leda projektet fram till hösten 2023, med eventuell förlängning till 31 december 2023, och att projektledaruppdraget därefter skulle tas över av en anställd inom Kommunen.¹²
16. Uppdraget fortlöpte dock även efter den 31 december 2023, med ett formellt avtal även för perioden den 1 februari 2024 till och med den 31 augusti 2024. Inför tecknandet av detta andra avtal uppmärksammades inte att tidigare uppdrag överskridit det beräknade värdet för upphandlingen samt närmade sig beloppsgränsen för när direktupphandling inte var tillåten. Uppdraget löpte vidare även efter tiden för detta formella avtal och avslutades den 31 januari 2025. En intern projektledare är ansvarig för projektet från den 1 februari 2025.¹³
17. Projektets verksamhet innefattar stora ekonomiska värden och har under avtalstiden drabbats av flera komplikationer på olika nivåer. Det har varit en mycket turbulent tid för både Teknisk förvaltning och sektorn Avfall VA (som äger projektet) med genomlysningar av organisation, revision av verksamheten och genomlysning av själva vattenverksprojektet vilket har inneburit mycket merarbete. Kommunens uppfattning är att det inte har

¹¹ Handl.nr 1, Omvärldsbevakning – tidningsartikel och handl.nr 6, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

¹² Handl.nr 6, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

¹³ Handl.nr 6, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

funnits praktisk möjlighet att överlämna projektet till en anställd inom kommunen, samtidigt har det inte tagits adekvata beslut gällande upphandling av extern projektledare. Alternativet att pausa arbetet med vattenverket hade inneburit risk för stor ekonomisk skada. Detta särskilt mot bakgrund av att det skulle innebära en skyldighet att betala stillestånd till byggtreprenörer och konsultorganisation som vid tidpunkten hade hundratals personer aktiva.¹⁴

18. Kommunen anser inte att något undantag från annonseringsskyldigheten varit tillämpligt.¹⁵ Kommunens inställning har under anskaffningarna varit att förfarandet för direktupphandling har varit tillämpligt. Det saknas närmare dokumentation för denna bedömning.¹⁶

Bedömning

Tillämplig lag

19. Lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) gäller för upphandling som genomförs av en upphandlande enhet för verksamhet inom områdena vatten, energi, transporter eller posttjänster. Med upphandling avses de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggtreprenader genom tilldelning av kontrakt.¹⁷
20. Verksamhet som avser dricksvatten omfattas av LUF, om verksamheten består av tillhandahållande eller drift av fasta publika nät i samband med produktion, transport eller distribution av dricksvatten, eller leverans av dricksvatten till publika nät.¹⁸
21. LUF gäller även för en upphandlande enhet som bedriver verksamhet som avser dricksvatten enligt 2 kap. 1 § LUF om upphandlingen har anknytning till bland annat vattenbyggnadsprojekt.¹⁹
22. Ett kontrakt är ett avtal med ekonomiska villkor som ingås mellan en eller flera upphandlande enheter och en eller flera leverantörer och som avser till exempel tillhandahållande av tjänster.²⁰

¹⁴ Handl.nr 6, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

¹⁵ Handl.nr 6, Svar på begäran om uppgifter, s. 4.

¹⁶ Handl.nr 21, Svar på begäran om uppgifter, s. 3 och handl.nr 23, Svar på begäran om uppgifter, s. 3.

¹⁷ 1 kap. 2 § LUF.

¹⁸ 2 kap. 1 § LUF.

¹⁹ 2 kap. 1 § 1 och 4 § 1 LUF.

²⁰ 1 kap. 14 § LUF. Av definitionen framgår även att det med ett kontrakt avses ett skriftligt avtal. Vad gäller detta kan emellertid konstateras att även muntliga avtal är upphandlingspliktiga, se bland annat prop. 2015/16:195 s. 318 f och 321 f.



23. Konkurrensverket gör följande bedömning. Kommunen har anskaffat tjänsterna till projekt avseende byggnad av ett nytt vattenverk och råvattenintag i Kommunen. Det framgår av Kommunens webbplats att syftet med projektet är att säkra tillgången till dricksvatten.²¹ LUF är därmed tillämplig på upphandlingen av Avtalet.
24. Kommunen har anfört att den är upphandlande myndighet för Avtalet.²² Konkurrensverket finner inte skäl att ifrågasätta detta. Konkurrensverket bedömer att Kommunen är upphandlande myndighet och därmed upphandlande enhet enligt LUF för Avtalet.²³
25. Avtalet avser köp av tjänster och utgör därmed ett tjänstekontrakt enligt 1 kap. 21 § LUF. Genom ingåendet av Avtalet uppstod rättsligt bindande skyldigheter av ömsesidig karaktär. Leverantören ska projektleda arbetet med byggnationen av det nya vattenverket åt Kommunen (prestation) och Kommunen ska ersätta leverantören för utförd prestation (vederlag/ersättning). Avtalet omfattar därmed ekonomiska villkor.
26. Konkurrensverket bedömer sammanfattningsvis att Avtalet utgör ett offentligt kontrakt som omfattas av LUF:s tillämpningsområde.

Upphandlingens värde

27. Värdet av en upphandling är det totala belopp som enligt den upphandlande enhetens uppskattning ska betalas enligt det eller 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 enheten planerar att betala till anbudssökande eller anbudsgivare räknas in i värdet. Värdet ska bestämmas exklusive mervärdesskatt.²⁴
28. 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 enheten påbörjar upphandlingsförfarandet.²⁵
29. Metoden för att uppskatta en upphandlings värde får inte väljas i avsikt att undvika att bestämmelserna om upphandling över tröskelvärdena blir

²¹ Östersunds kommun. "Nytt vattenverk i Östersund". *Östersunds kommun*. <https://www.ostersund.se/bygga-bo-klimat-och-miljo/vatten-och-avlopp/kommunalt-vatten-och-avlopp/vi-bygger-for-ett-tryggare-va/nytt-vattenverk-i-ostersund.html>, hämtat den 9 januari 2026.

²² Handl.nr 21, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

²³ 1 kap. 22 § LUF.

²⁴ 5 kap. 2 § LUF. Även vid upphandling enligt 19 kap. och 19 a kap. LUF gäller bestämmelserna i 5 kap. LUF, jfr 19 kap. 1 § andra stycket och 19 a kap. 1 § andra stycket LUF.

²⁵ 5 kap. 4 § LUF.

tillämpliga.²⁶ En upphandling får inte heller delas upp i avsikt att kringgå bestämmelserna i 19 kap.²⁷

30. Värdet av en upphandling av varu- eller tjänstekontrakt som regelbundet återkommer ska uppskattas med ledning av det verkliga totala värdet av en följd av liknande kontrakt som upphandlats under den föregående tolv månadersperioden eller under det föregående räkenskapsåret, om möjligt justerat med hänsyn till förutsebara ändringar i kvantitet eller värde under den tolv månadersperiod som följer efter det första kontraktet, alternativt det uppskattade totala värdet av en följd av kontrakt som kommer att upphandlas under den tolv månadersperiod som följer på den första leveransen.²⁸
31. Konkurrensverket gör följande bedömning. Kommunen har uppgett att avtalsinnehållet varit detsamma oavsett om det funnits skriftliga avtal eller inte.²⁹ Utifrån detta kan det konstateras att anskaffningarna för samtliga perioder har haft samma ändamål och syfte, det vill säga att tillgodose behovet av projektledning till byggnationen av det nya vattenverket. Det är alltså fråga om samma uppdrag som genomförts, samma tjänst och samma befattning. Det har även varit fråga om ett kontinuerligt behov som Kommunen haft.
32. Konkurrensverket anser att Avtalet ingicks muntligen vid styrgruppsmötet den 10 juni 2024. Avtalen har därmed ingåtts med samma leverantör under en tolv månadersperiod varav avtalen för de tre sista uppskattas ha ingåtts inom loppet av ett halvår. Avtalen har således även ett naturligt samband i tid.³⁰
33. Kommunen har, under tolv månadersperioden som föregått Avtalet, återkommande och regelbundet köpt tjänster från leverantören. Dessutom har Kommunen fortsatt anskaffa projektledningstjänster från leverantören som underleverantör efter det att Avtalet har avslutats.³¹ Kommunen har således haft ett långsiktigt behov av tjänsterna. Konkurrensverket gör därför bedömningen att värdet i det aktuella fallet kan uppskattas med ledning av det verkliga totala värdet av en följd av liknande kontrakt som upphandlats under den föregående tolv månadersperioden i enlighet med 5 kap. 10 § LUF.

²⁶ 5 kap. 5 LUF

²⁷ 5 kap. 6 a § LUF.

²⁸ 5 kap. 10 § LUF.

²⁹ Jfr handl.nr 6, Svar på begäran om uppgifter, s. 3.

³⁰ Jfr prop. 2009/10:180 s. 345, HFD 2017 ref. 74 och däri hänvisade avgöranden samt Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 28 mars 2023 i mål nr 7091-22.

³¹ Handl.nr 1, Omvärldsbevakning – tidningsartikel och handl.nr 6, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.



34. Under utredningen har det inte framkommit några uppgifter om tidigare extern kontakt eller avtalsförhandlingar innan Avtalet den 10 juni 2024. Konkurrensverket utgår därför från tidpunkten för Avtalet vid beräkningen av värdet enligt 5 kap. 10 § LUF.³² Den relevanta tidsperioden för Konkurrensverkets bedömning är alltså anskaffningarna av tjänster under perioden den 11 juni 2023 till och med den 10 juni 2024.
35. Värdena för samtliga avtal ska därför läggas samman vid beräkningen av upphandlingens värde.
36. Konkurrensverket bedömer att upphandlingens värde uppgår till 3 157 640 kronor.³³

Upphandlingen skulle ha annonserats

Tröskelvärdet och direktupphandlingsgränsen

37. Upphandlingar som omfattas av LUF:s tillämpningsområde ska som huvudregel annonseras, så att alla potentiella leverantörer får samma förutsättningar att lämna anbud.³⁴
38. Om värdet av en upphandling överstiger tillämpligt tröskelvärde ska upphandlingen, som huvudregel, annonseras enligt de direktivstyrda bestämmelserna i LUF. Om värdet understiger tillämpligt tröskelvärde men överstiger direktupphandlingsgränsen ska upphandlingen annonseras enligt de icke-direktivstyrda bestämmelserna i LUF.³⁵
39. Om upphandlingens värde understiger direktupphandlingsgränsen föreligger förutsättning att genomföra en direktupphandling.³⁶
40. Tillämpligt tröskelvärde för upphandlingen är tröskelvärdet för tjänster som tilldelas av upphandlande enheter, vilket 2024 uppgick till 4 789 982 kronor.³⁷ Direktupphandlingsgränsen uppgick vid genomförandet av upphandlingen till 1 200 000 kronor.³⁸
41. Konkurrensverket har, som framgår av punkten 36 ovan, bedömt att värdet av upphandlingen uppgår till 3 157 640 kronor exklusive mervärdesskatt. Upphandlingens värde understiger tröskelvärdet men överstiger

³² Se prop. 2013/14:133 s. 30. Jfr även HFD 2013 ref. 31.

³³ Sammanräkning: 1 056 924 kronor för den första perioden + 170 591 kronor för den andra perioden + 1 125 344 kronor för den tredje + 804 781 kronor för den fjärde och sista perioden = 3 157 640 kronor.

³⁴ Jfr 19 kap. 6 § LUF.

³⁵ 1 kap. 4 § LUF.

³⁶ 19 kap. 1 § och 19 a kap. 2 § LUF.

³⁷ Tillkännagivande (2024:30) om tröskelvärden vid offentlig upphandling.

³⁸ 19 a kap. 2 § LUF.



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

Undantag från annonseringsskyldigheten

42. Huvudregeln är att avtal ska annonseras.³⁹ Som framgår ovan bedömer Konkurrensverket att värdet av upphandlingen överstiger direktupphandlingsgränsen. 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 19 kap. LUF har varit tillämpligt. Undantagen ska tolkas restriktivt.⁴⁰
43. Kommunen har inte gjort gällande att någon undantagsbestämmelse i LUF har varit tillämplig vid ingåendet av Avtalet.
44. Det har inte heller framkommit några omständigheter som föranleder tillämpning av något undantag i LUF. Konkurrensverket bedömer att Kommunen har agerat i strid med annonseringsplikten i 19 kap. 6 § LUF. Avtalet har därmed tillkommit genom en otillåten direktupphandling.

Upphandlingen skulle ha dokumenterats

45. Genomförandet av upphandlingar ska dokumenteras.⁴¹ Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera enhetens beslut under upphandlingens samtliga skeden.
46. Brister i dokumentationsplikten försvårar avsevärt möjligheten för en upphandlande enhet att göra uppföljningar av inköp och att avgöra om inköp överstiger direktupphandlingsgränsen eller inte. En tillräcklig dokumentation är även en förutsättning för en effektiv tillsyn och säkerställer att beslutsfattare, forskare och medborgare får del av rättvisande information.⁴²
47. Brister i, eller avsaknad av, dokumentation om upphandlingar medför vidare en ökad risk för oegentligheter och otillbörlig påverkan. Spårbarhet och öppenhet i beslutsfattandet i upphandlingsförfaranden är därför av avgörande betydelse för att kunna säkerställa att sunda förfaranden används, vilket även inbegriper effektiv bekämpning av korruption och bedrägeri.⁴³

³⁹ Jfr 19 kap. 6 § LUF.

⁴⁰ 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.

⁴¹ 19 kap. 22 § LUF.

⁴² Se prop. 2023/2024:3 s. 42.

⁴³ Se prop. 2023/2024:3 s. 41 f.

Korruption är skadlig för samhällsekonomin och minskar medborgarnas förtroende för offentlig förvaltning och näringslivet. Den snedvrider konkurrensen och gör det svårare för seriösa aktörer att bedriva sin verksamhet.⁴⁴

48. Konkurrensverket konstaterar att Kommunen endast har kunnat redovisa högst begränsad dokumentation gällande Kommunens inköp av tjänsterna och att dokumentation näst intill helt saknas avseende Avtalet.
49. Det saknas även dokumentation avseende val av de tre tillfrågade leverantörerna i direktupphandlingen 2023, kommunikation med dessa och hur eventuell risk för jäv har hanterats och bedömts för anskaffningarna av tjänsterna.⁴⁵
50. Vidare kan Konkurrensverket konstatera att leverantören tidigare har haft anställning hos Kommunen och att Kommunen fortsatt anlita leverantören som underleverantör efter det att Avtalet avslutats.⁴⁶ I de fall där det finns eventuella personkopplingar mellan en upphandlande organisation och en leverantör anser Konkurrensverket att det är av ännu större vikt att upphandlingar dokumenteras i tillräcklig utsträckning.
51. Avsaknaden av dokumentation har gjort det svårt att fastställa det närmare innehållet i Kommunens avtalsförhållande med leverantören och därmed försvårat tillsynen.
52. Konkurrensverket bedömer att Kommunen har brustit i dokumentationsplikten enligt 19 kap. 22 § LUF. Konkurrensverket anser därför att Kommunen förtjänar kritik för sin underlåtenhet att dokumentera upphandlingen av Avtalet.

Upphandlingsskadeavgift

53. Kommunen har under utredningen inte anfört något i fråga om upphandlingsskadeavgiftens storlek. Konkurrensverket gör följande bedömning avseende upphandlingsskadeavgiftens storlek.

Beslut om upphandlingsskadeavgift

54. Konkurrensverket får besluta att en upphandlande enhet ska betala en upphandlingsskadeavgift om den upphandlande enheten har slutit ett avtal

⁴⁴ Konkurrensverket, *Indikationer på misstänkt korruption*, Analys i korthet 2024:2 (Analys i korthet 2024:2), s. 4.

⁴⁵ Handl.nr 25, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

⁴⁶ Handl.nr 1, Omvärldsbevakning – tidningsartikel och handl.nr 6, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.



med en leverantör utan föregående annonsering enligt bland annat 19 kap. 6 § LUF.⁴⁷

55. Ett beslut om upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. 7 § LUF 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.⁴⁸
56. Avtalet ingicks den 10 juni 2024. Tiden för att ansöka om överprövning av Avtalets giltighet har således löpt ut, utan att någon ansökan om överprövning har gjorts.
57. Det finns därför skäl att besluta om att Kommunen ska betala en upphandlingsskadeavgift med anledning av den otillåtna direktupphandlingen.

Upphandlingsskadeavgiftens storlek

Rättsliga utgångspunkter

58. Upphandlingsskadeavgiften ska uppgå till lägst 10 000 kronor och högst 20 miljoner kronor. Avgiften får dock inte överstiga tio procent av upphandlingens värde.⁴⁹
59. När avgiftens storlek fastställs inom angivna beloppsintervall ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är.⁵⁰ I ringa fall ska någon avgift inte påföras och eftergift får beviljas om det finns synnerliga skäl.⁵¹
60. Av förarbetena framgår att den upphandlande myndigheten inte måste ha agerat uppsåtligt eller oaktsamt för att Konkurrensverket ska besluta om en avgift.⁵² Bristande kännedom om rättsläget eller misstag om lagstiftningens

⁴⁷ 21 kap. 7 § LUF.

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

⁴⁹ Se 21 kap. 9 § första stycket LUF. Upphandlingens värde bestäms enligt bestämmelserna i 5 kap. LUF. 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, se prop. 2023/24:3 s. 50.

⁵⁰ Se 21 kap. 9 § andra stycket LUF.

⁵¹ Se 21 kap. 8 § LUF.

⁵² Se prop. 2009/10:180 s. 192 och 368 samt prop. 2023/24:3 s. 36.



innehåll ursäktar inte en överträdelse.⁵³ Bestämmelserna om upphandlingsskadeavgift bygger alltså på ett strikt ansvar.⁵⁴

61. Upphandlingsskadeavgiften syftar till att säkerställa att upphandlingsreglerna följs och att skattemedlen används på ett korrekt sätt.⁵⁵ Förarbetena anger att en avgift ska vara effektiv, proportionerlig och avskräckande.⁵⁶
62. Enligt förarbetena ska upphandlingsskadeavgiftens storlek bestämmas med hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet inom ramen för avgiftens syfte.⁵⁷ Ju allvarigare överträdelsen är, desto högre belopp bör avgiften fastställas till.⁵⁸ Det högsta avgiftsbeloppet bör reserveras för särskilt graverande fall.⁵⁹
63. Med överträdelsens allvarlighet avses överträdelsens sanktionsvärde.⁶⁰ För sanktionsvärdet gäller enligt förarbetena följande utgångspunkter.⁶¹ 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 andra olägenheter eller negativa ekonomiska konsekvenser för den upphandlande myndigheten ses som en förmildrande omständighet.
64. Av praxis framgår att överträdelsens sanktionsvärde ska fastställas utifrån en helhetsbedömning där kontraktsvärdet är en av flera avgörande faktorer.⁶² 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.⁶³

⁵³ Se prop. 2009/10:180 s. 368.

⁵⁴ Se prop. 2023/24:3 s. 36.

⁵⁵ Se prop. 2009/10:180 s. 196 och prop. 2023/24:3 s. 36 och 45.

⁵⁶ 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 provning av offentlig upphandling (ändringsdirektivet) samt prop. 2009/10:180 s. 197 och prop. 2023/24:3 s. 49.

⁵⁷ Se prop. 2009/10:180 s. 369 och prop. 2023/24:3 s. 49 f. Se även HFD 2014 ref. 69.

⁵⁸ Se prop. 2009/10:180 s. 370 och prop. 2023/24:3 s. 50.

⁵⁹ Se HFD 2014 ref. 69 och prop. 2023/24:3 s. 29 och 74.

⁶⁰ Se prop. 2009/10:180 s. 196 och 370 samt prop. 2023/24:3 s. 50.

⁶¹ Se prop. 2009/10:180 s. 197 f. och 369 f.

⁶² Se HFD 2014 ref. 69.

⁶³ Jfr HFD 2022 ref. 23.



Bedömning

65. 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.⁶⁴ Med tillämpning av den metoden gör Konkurrensverket följande bedömning i detta fall.
66. I LUF 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 36 ovan bedömer Konkurrensverket att värdet på upphandlingen av Avtalet uppgår till 3 157 640 kronor exklusive mervärdesskatt. Det medför att upphandlingsskadeavgiften kan uppgå till högst 315 764 kronor (3 157 640 x 0,1).
67. 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.
68. Kommunen har under utredningen inte anfört något i fråga om upphandlingsskadeavgiftens storlek. Såvitt har framkommit under utredningen föreligger inte några försvårande eller förmildrande omständigheter som påverkar sanktionsvärdet. De brister i Kommunens dokumentation som redogjorts för i punkterna 48–52 ovan har inte beaktats i denna del.
69. 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.
70. 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 220 000 kronor. En lägre avgift kan inte anses ha den avskräckande effekt som avgiften syftar till.

Sammanfattande bedömning

71. Konkurrensverket bedömer att inget undantag från annonseringsskyldigheten var tillämpligt på upphandlingen. Kommunen har genomfört en otillåten direktupphandling genom att ingå Avtalet utan

⁶⁴ Ställningstagande 2025:1, Konkurrensverkets ställningstagande om metod för fastställande av upphandlingsskadeavgiftens storlek (Ställningstagande 2025:1).

föregående annonsering. Med beaktande av samtliga relevanta omständigheter ska Kommunen därför betala en upphandlingsskadeavgift på 220 000 kronor.

Betalning av avgift

72. Sanktionsavgiften tillfaller staten och ska betalas till Konkurrensverket efter det att beslutet får laga kraft.⁶⁵ Konkurrensverket har inte funnit skäl att besluta om en längre frist för betalning än vad som följer av huvudregeln i 21 kap. 13 § LUF. 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 Anna Wallgren.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och beslutet saknar därför namnunderskrift.

Marie Östman

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats.

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 Härnösand.

Konkurrensverkets kontaktuppgifter framgår av beslutets första sida.

⁶⁵ 21 kap. 12 och 13 §§ LUF.