

Laholmsbuktens VA AB
skickas per e-post

Beslut om upphandlingsskadeavgift m.m. – upphandling av polymerer

Konkurrensverket konstaterar att Laholmsbuktens VA AB har agerat i strid med 19 kap. 6 § lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna genom att den 17 oktober 2025 ingå ett avtal avseende polymerer utan föregående annonsering, trots att förutsättningarna för detta saknats. Laholmsbuktens VA AB har därmed genomfört en otillåten direktupphandling.

Konkurrensverket beslutar att Laholmsbuktens VA AB ska betala en upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. 7 § lagen om upphandling inom försörjningssektorerna på 320 000 (trehundraåtjugo tusen) kronor.

Konkurrensverket riktar även kritik mot Laholmsbuktens VA AB för att inte ha dokumenterat upphandlingen av polymerer i enlighet med 19 kap. 22 § lagen om upphandling inom försörjningssektorerna.

Konkurrensverkets utredning

1. Ärendet inleddes efter att Konkurrensverket genom omvärldsbevakning tog del av uppgifter om att Laholmsbuktens VA AB (Bolaget) under flera år har genomfört upphandlingar och tilldelat avtal gällande anskaffning av den kemiska substansen polymer utan föregående annonsering.¹ Med anledning av uppgifterna inledde Konkurrensverket ett tillsynsärende i syfte att närmare granska aktuella omständigheter och utreda huruvida 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. Bolaget är ett kommunalt bolag vars verksamhet består i att långsiktigt ansvara för drift och underhåll samt förnyelse och utveckling av delägarnas allmänna va-anläggningar. Bolaget ska vidare ombesörja produktion och distribution av dricksvatten samt avledning och omhändertagande av spill- och dagvatten. Bolaget ska bedriva sin verksamhet med beaktande av den kommunala likställighetsprincipen samt i ekonomiskt hänseende med tillämpning av den kommunala självkostnadsprincipen såvida inte lag eller rättspraxis för viss verksamhet eller åtgärd anger undantag. Vidare ska verksamheten bedrivas med iakttagande av kommunallagen, lagen om allmänna vattentjänster, miljöbalken samt övriga gällande lagar och myndighetskrav.²
4. Bolaget använder polymerer i sin reningsprocess av spillvatten och för att kunna avvattna slam som avskiljs i reningsprocessen.³ Bolaget har regelbundet anskaffat polymerer enligt behov från flera olika leverantörer. Av utredningen framgår att det varken har varit fråga om en annonserad upphandling eller om avrop från ett pågående ramavtal.⁴
5. Samtliga inköp har gjorts muntligen. En prisförfrågan har skickats till en leverantör, och en beställning har gjorts över telefon, varpå leverantören har skickat en orderbekräftelse via e-post. Efter leverans av varan har faktura skickats till Bolaget.⁵ Det finns ingen dokumentation avseende

¹ Handl.nr 1, Omvärldsbevakning – tidningsartikel.

² Handl.nr 35, Bolagsordning för Laholmsbuktens VA AB (bilaga 2).

³ Handl.nr 33, Svar på begäran om uppgifter, fil 1, svarsskrivelse, s. 1.

⁴ Handl.nr 10, Svar på begäran om uppgifter, s. 2.

⁵ Handl.nr 10, Svar på begäran om uppgifter, s. 2, handl.nr 27, Svar på begäran om uppgifter, fil 2, svarsskrivelse, s. 1 och handl.nr 31, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.



anskaffningarna utöver orderbekräftelser och fakturor.⁶ Av utredningen framgår att samtliga inköp har skett till samma villkor.⁷

6. Bolaget har under perioden den 18 oktober 2024 till och med den 17 oktober 2025 köpt in polymerer för 4 449 921 kronor exklusive mervärdesskatt.⁸

Det aktuella avtalet

7. Det är ett avtal som ingicks med en av leverantörerna (Leverantören) den 17 oktober 2025 som ligger till grund för Konkurrensverkets beslut i förevarande ärende. Bolaget har inkommit med den sista fakturan avseende köp av polymerer från Leverantören som har utfärdats under perioden den 18 oktober 2024 till och med den 17 oktober 2025. Fakturan är daterad den 24 oktober 2025 och beloppet uppgår till 211 200 kronor exklusive mervärdesskatt.⁹ Enligt Bolaget skedde beställningen muntligen den 17 oktober 2025.¹⁰ Avtalet i fråga om denna beställning ingicks således den 17 oktober 2025 (Avtalet).

Vad Bolaget har anfört

8. Bolaget har inte åberopat något uttryckligt undantag från annonseringsskyldigheten, men har i fråga om varför det har direktupphandlat polymerer anfört i huvudsak följande.¹¹
9. Bolaget klarar sig utan fungerande polymer endast under en kort tid innan driftstörningar i reningsprocessen uppstår, vilket riskerar att medföra att utsläppsvillkoren i Bolagets miljötillstånd överskrids. Utöver tekniska konsekvenser medför en brist på polymerer även rättsliga och miljömässiga sådana.¹² Historiskt har det inte genomförts någon upphandling avseende polymerer eftersom Bolaget har velat ha möjligheten att byta leverantör för att över tid ha en korrekt avvattningsförmåga. Även efter diskussion med Bolagets tidigare upphandlingsstöd var beslutet att varan, polymer, var för komplicerad att konkurransutsätta på ett konventionellt sätt. Detta framför allt då bioslammet, från dag till dag och från timme till timme, snabbt kan förändra kvalitet, varvid andra polymerer behövs. Därmed görs valet av polymerer efter att en produktvalsanalys har genomförts medan små volymer från olika leverantörer kontinuerligt köps in för att möjliggöra en så bred och för varje driftsituation ändamålsenlig polymerämnestillgång som

⁶ Handl.nr 5, Begäran om uppgifter, fil 1, Skrivelse, s. 2, handl.nr 10, Svar på begäran om uppgifter, s. 2 och handl.nr 12, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

⁷ Handl.nr 31, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

⁸ Handl.nr 23, Begäran om uppgifter – fakturasammanställning.

⁹ Handl.nr 22, Svar på begäran om uppgifter – faktura.

¹⁰ Handl.nr 21, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

¹¹ Handl.nr 10, Svar på begäran om uppgifter, s. 2.

¹² Handl.nr 33, Svar på begäran om uppgifter, fil 1, svarsskrivelse, s. 1 och handl.nr 40, Svar på utkast till beslut, fil 2, s. 3.



möjligt.¹³ Polymerer som köps in i större volymer än vad som relativt snart kan användas i processen riskerar att försämrats då lagringsbeständigheten av ämnet är begränsad.¹⁴ Bolaget har även påbörjat arbetet med en annonserad upphandling.¹⁵

10. Även om anskaffningsmetoden inte fullt ut uppfyller de formella kraven, har de aktuella inköpen fördelats på olika leverantörer, fabrikat och kvaliteter på ett sätt som inte medfört att en viss leverantör otillbörligt har gynnats eller att konkurrensen har satts ur spel.¹⁶ Därmed anser Bolaget i första hand att överträdelsen varit av så ringa slag att någon upphandlingsavgift inte ska utgå, och i andra hand att avgiften ska bestämmas till ett lågt belopp.¹⁷

Bedömning

Tillämplig lag

Rättsliga förutsättningar

11. 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.¹⁸
12. 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.¹⁹
13. Med kontrakt avses ett skriftligt avtal med ekonomiska villkor som ingås mellan en upphandlande enhet och en leverantör och som avser leverans av varor, tillhandahållande av tjänster eller utförande av byggtreprenader.²⁰
14. Med en upphandlande enhet avses bland annat ett sådant företag som en upphandlande myndighet kan utöva ett bestämmande inflytande över på så sätt att en upphandlande myndighet, direkt eller indirekt, innehar mer än

¹³ Handl.nr 40, Svar på utkast till beslut, fil 2, s. 1–2.

¹⁴ Handl.nr 40, Svar på utkast till beslut, fil 2, s. 2.

¹⁵ Handl.nr 10, Svar på begäran om uppgifter, s. 2, handl.nr 33, Svar på begäran om uppgifter, fil 1, svarsskrivelse, s. 1 och handl.nr 40, Svar på utkast till beslut, fil 2, s. 3.

¹⁶ Handl.nr 40, Svar på utkast till beslut, fil 2, s. 2.

¹⁷ Handl.nr 40, Svar på utkast till beslut, fil 2, s. 2.

¹⁸ 1 kap. 2 § LUF.

¹⁹ 2 kap. 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.



hälften av andelarna i företaget eller kontrollerar majoriteten av röstetalet på grund av aktieäggande eller motsvarande eller kan utse mer än halva antalet ledamöter i företagens styrelse eller motsvarande ledningsorgan.²¹

15. Med upphandlande myndighet avses bland annat en statlig eller kommunal myndighet.²²
16. Om ett företag ägs av flera kommuner ses dessa som en gemensam ägare, eftersom den nära anknytningen inte behöver vara knuten till endast en upphandlande myndighet utan kan föreligga genom att flera upphandlande myndigheter gemensamt har ett inflytande över valet av ledamöter i ett styrelseorgan.²³

Bolaget är en upphandlande enhet

17. Bolaget är en juridisk person, närmare bestämt ett kommunalt bolag som ansvarar för den allmänna vatten- och avloppsförsörjningen i Halmstads kommun och Laholms kommun. Halmstads kommun och Laholms kommun äger femtio (50) procent var av aktierna i Bolaget. Vidare utses styrelsen i Bolaget av kommunfullmäktige i respektive kommun, vilka alltså utövar ett bestämmande inflytande över Bolaget.²⁴ Konkurrensverket konstaterar därmed att Halmstads kommun och Laholms kommun utövar ett bestämmande inflytande över Bolaget vilket medför att Bolaget är en upphandlande enhet enligt 1 kap. 22 § LUF. Det har inte framkommit några omständigheter i utredningen som föranleder någon annan bedömning.
18. Mot bakgrund av ovan bedömer Konkurrensverket att Bolaget är en upphandlande enhet enligt 1 kap. 22 § första stycket 1 LUF.

Avtalet är ett sådant offentligt kontrakt som omfattas av LUF

19. Som redogjorts för i punkten 3 ovan bedriver Bolaget sådan verksamhet som omfattas av LUF.²⁵
20. Avtalet med Leverantören har ingåtts i muntlig form och avser polymerer. Genom Avtalet uppstod rättsligt bindande skyldigheter av ömsesidigt

²¹ 1 kap. 22 § första stycket 1 och andra stycket LUF.

²² 1 kap. 23 § första stycket LUF.

²³ Kammarrätten i Göteborgs dom den 26 juni 2012 i mål nr 1988-12. Se även Konkurrensverkets beslut den 18 september 2023 i ärendena med dnr 467-469/2020 och 758/2020.

²⁴ Halmstads kommun utser lägst tre och högst sex av styrelseledamöterna. Laholms kommun utser lägst två och högst fyra av styrelseledamöterna. Se handl.nr 35, Bolagsordning för Laholmsbuktens VA AB (bilaga 2).

²⁵ Jfr 2 kap. 1 § LUF och skäl 24 till Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG.

bindande karaktär. I utbyte mot varan utger Bolaget ekonomisk ersättning till Leverantören. Avtalet utgör därmed ett offentligt kontrakt.²⁶

21. Avtalet avser polymerer som Bolaget har köpt in för sin verksamhet.²⁷ Konkurrensverket bedömer, mot bakgrund av det som anförts ovan, att Avtalet omfattas av LUF:s tillämpningsområde.

Upphandlingens värde

Rättsliga förutsättningar

22. Värdet av en upphandling är det totala belopp som, enligt den upphandlande enhetens uppskattning, ska betalas enligt de varukontrakt, tjänstekontrakt eller byggtreprenadkontrakt 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.²⁸
23. 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.²⁹
24. 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.³⁰ Det är det samlade värdet av såväl annonserade som icke annonserade upphandlingar som ska beaktas vid denna beräkning.³¹
25. Begreppet liknande kontrakt bör förstås som kontrakt som är avsedda för identisk eller likartad användning, till exempel varor som utgörs av ett antal livsmedel eller av olika kontorsmöbler. En ekonomisk aktör som är verksam

²⁶ 1 kap. 14 § LUF.

²⁷ Handl.nr 33, Svar på begäran om uppgifter, fil 1, svarsskrivelse, s. 1.

²⁸ 5 kap. 2 § LUF.

²⁹ 5 kap. 4 § LUF.

³⁰ 5 kap. 10 § LUF.

³¹ Prop. 2015/16:195 s. 483.

på det berörda området skulle i typfallet troligtvis ha sådana varor i sitt normala varuutbud.³²

Bedömning

26. Bolaget har under tolv månaders perioden som föregått Avtalet återkommande och regelbundet beställt polymerer från såväl Leverantören som andra leverantörer.³³ 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 månaders perioden i enlighet med 5 kap. 10 § LUF.
27. Den ersättning som utgått till följd av Avtalet, uppgår till 211 200 kronor exklusive mervärdesskatt. Värdet av Avtalet i sig överstiger därmed inte aktuell direktupphandlingsgräns eller aktuellt tröskelvärde. Som framgår ovan ska dock värdet beräknas med beaktande av en följd av liknande kontrakt som upphandlats under den föregående tolv månaders perioden.
28. Beställningen som föregick Avtalet genomfördes samma datum som Avtalet ingicks, den 17 oktober 2025. Konkurrensverket utgår därför från detta datum vid beräkningen av värdet enligt 5 kap. 10 § LUF.³⁴ Den relevanta tidsperioden för Konkurrensverkets bedömning är alltså anskaffningarna av polymerer under perioden den 18 oktober 2024 till och med den 17 oktober 2025.
29. Mot denna bakgrund bedömer Konkurrensverket att upphandlingens värde uppgår till 4 449 921 kronor exklusive mervärdesskatt.

Upphandlingen skulle ha annonserats

Tröskelvärdet och direktupphandlingsgränsen

30. Upphandlingar som omfattas av LUF:s tillämpningsområde ska som huvudregel annonseras, så att alla potentiella leverantörer får samma förutsättningar att lämna anbud i upphandlingar.³⁵
31. 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

³² Jfr skäl 29 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG. Jfr även HFD 2017 ref. 74 avseende det tidigare begreppet samma slag som nu ersatts med liknande kontrakt.

³³ Handl.nr 27, Svar på begäran om uppgifter, fil 2, svarsskrivelse, s. 1.

³⁴ Se prop. 2013/14:133 s. 30. Jfr även HFD 2013 ref. 31.

³⁵ Jfr 19 kap. 6 § LUF.

överstiger direktupphandlingsgränsen ska upphandlingen annonseras enligt de icke-direktivstyrda bestämmelserna i LUF.³⁶

32. Om upphandlingens värde understiger direktupphandlingsgränsen föreligger förutsättning att genomföra en direktupphandling.³⁷
33. Tillämpligt tröskelvärde för upphandlingen är tröskelvärdet för varu- och tjänstekontrakt inom försörjningssektorerna, vilket 2025 uppgick till 4 789 982 kronor.³⁸ Direktupphandlingsgränsen uppgick vid genomförandet av upphandlingen till 1 200 000 kronor.³⁹
34. Konkurrensverket har, som framgår av punkten 29 ovan, bedömt att värdet av upphandlingen uppgår till 4 449 921 kronor. Upphandlingens värde överstiger direktupphandlingsgränsen. Det har således inte funnits möjlighet att avstå från annonsering med hänsyn till upphandlingens värde.

Undantag från annonseringsskyldigheten

35. Huvudregeln är att avtal ska annonseras.⁴⁰ 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 a kap. LUF har varit tillämpligt. Undantagen ska tolkas restriktivt.⁴¹
36. Bolaget har inte uttryckligen anfört något undantag från kravet på att en upphandling ska annonseras. Det har dock under utredningen anfört att köp av polymerer måste göras med kort varsel och att det därför har varit för komplicerat att upphandla. Bolaget har dock inte kunnat utveckla påståendet ytterligare. Under utredningen har det heller inte i övrigt framkommit några omständigheter som stödjer att det varit för komplicerat att upphandla polymerer med kort varsel. Det har inte heller framkommit att det inte har varit möjligt att genomföra en upphandling med en eller flera leverantörer som, enskilt eller tillsammans, skulle kunna täcka det varierande behov av polymerer som Bolaget har anfört att det har. Mot bakgrund av detta bedömer Konkurrensverket att det inte har förelegat något tillämpligt undantag från annonseringsplikten. Eftersom inget undantag varit tillämpligt har Avtalet således tillkommit genom en otillåten direktupphandling.

³⁶ 1 kap. 4 § LUF.

³⁷ 19 kap. 1 § och 19 a kap. 2 § LUF.

³⁸ Tillkännagivande (2024:30) om tröskelvärden vid offentlig upphandling.

³⁹ 19 a kap. 2 § LUF.

⁴⁰ Jfr 19 kap. 6 § LUF.

⁴¹ Jfr HFD 2019 ref. 65 och HFD 2017 ref. 66.



Upphandlingen skulle ha dokumenterats

37. I 19 kap. 22 § LUF framgår att genomförandet av upphandlingar ska dokumenteras. Dokumentationsplikten innebär bland annat att en upphandlande enhet löpande ska dokumentera genomförandet av en upphandling. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att den upphandlande enheten ska kunna motivera sina beslut under upphandlingens samtliga skeden.
38. Brister i eller avsaknad av dokumentation om direktupphandlingar medför en ökad risk för oegentligheter och otillbörlig påverkan. En sådan brist försvårar också avsevärt möjligheten för en upphandlande enhet 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.
39. Konkurrensverket konstaterar att Bolaget endast har kunnat redovisa högst begränsad dokumentation för Bolagets inköp av polymerer. Bristen på dokumentation har gjort det svårt att fastställa det närmare innehållet i Bolagets avtalsförhållande med Leverantören och därmed försvårat Konkurrensverkets tillsyn.
40. Bolaget förtjänar kritik för sin underlåtenhet att dokumentera upphandlingen av polymerer.

Upphandlingsskadeavgift

41. Bolaget har under utredningen i första hand anfört att överträdelsen varit av så ringa slag att någon upphandlingsskadeavgift inte ska utgå och i andra hand att avgiften ska bestämmas till ett lågt belopp. Konkurrensverket gör följande bedömning i fråga om upphandlingsskadeavgift och upphandlingsskadeavgiftens storlek.

Konkurrensverket får besluta om upphandlingsskadeavgift

42. Konkurrensverket får besluta att en upphandlande enhet ska betala en upphandlingsskadeavgift om den upphandlande enheten har slutit ett avtal med en leverantör utan föregående annonsering enligt bland annat 19 kap. 6 § LUF.⁴²
43. 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

⁴² 21 kap. 7 § LUF.



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.⁴³

44. Avtalet ingicks den 17 oktober 2025. Tiden för att ansöka om överprövning av Avtalets giltighet har således löpt ut, utan att någon ansökan om överprövning har gjorts.
45. Det finns därmed inga hinder mot att Konkurrensverket beslutar om att Bolaget ska betala en upphandlingsskadeavgift med anledning av den otillåtna direktupphandlingen.

Upphandlingsskadeavgiftens storlek

Rättsliga förutsättningar

46. Upphandlingsskadeavgiften ska uppgå till lägst 10 000 kronor och högst 20 miljoner kronor. Avgiften får dock inte överstiga tio procent av upphandlingens värde.⁴⁴
47. När avgiftens storlek fastställs inom angivna beloppsintervall ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är.⁴⁵ I ringa fall ska någon avgift inte påföras och eftergift får beviljas om det finns synnerliga skäl.⁴⁶
48. Av förarbetena framgår att den upphandlande enheten inte måste ha agerat uppsåtligt eller oaktsamt för att Konkurrensverket ska besluta om en avgift.⁴⁷ Bristande kännedom om rättsläget eller misstag om lagstiftningens innehåll ursäktar inte en överträdelse.⁴⁸ Bestämmelserna om upphandlingsskadeavgift bygger alltså på ett strikt ansvar.⁴⁹
49. Upphandlingsskadeavgiften syftar till att säkerställa att upphandlingsreglerna följs och att skattemedlen används på ett korrekt sätt.⁵⁰ Förarbetena anger att en avgift ska vara effektiv, proportionerlig och avskräckande.⁵¹

⁴³ 21 kap. 11 § LUF.

⁴⁴ Se 21 kap. 9 § första stycket LUF. Upphandlingens värde bestäms enligt bestämmelserna i 5 kap. LUF.

⁴⁵ Se 21 kap. 9 § andra stycket LUF.

⁴⁶ Se 21 kap. 8 § LUF.

⁴⁷ Se prop. 2009/10:180 s. 192 och 368 samt prop. 2023/24:3 s. 36.

⁴⁸ Se prop. 2009/10:180 s. 368.

⁴⁹ Se prop. 2023/24:3 s. 36.

⁵⁰ Se prop. 2009/10:180 s. 196 och prop. 2023/24:3 s. 36 och 45.

⁵¹ 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) se även prop. 2009/10:180 s. 197 och prop. 2023/24:3 s. 49.



50. Enligt förarbetena ska upphandlingsskadeavgiftens storlek bestämmas med hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet inom ramen för avgiftens syfte.⁵² Ju allvarigare överträdelsen är, desto högre belopp bör avgiften fastställas till.⁵³ Det högsta avgiftsbeloppet bör reserveras för särskilt graverande fall.⁵⁴
51. Med överträdelsens allvarlighet avses överträdelsens sanktionsvärde.⁵⁵ För sanktionsvärdet gäller enligt förarbetena följande utgångspunkter.⁵⁶ 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 enheten 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 enheten ses som en förmildrande omständighet.
52. 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.⁵⁷
53. Av praxis framgår att överträdelsens sanktionsvärde ska fastställas utifrån en helhetsbedömning där kontraktsvärdet är en av flera avgörande faktorer.⁵⁸ 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.⁵⁹
54. 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.⁶⁰

⁵² Se prop. 2009/10:180 s. 369 och prop. 2023/24:3 s. 49 f. Jfr även HFD 2014 ref. 69.

⁵³ Se prop. 2009/10:180 s. 370 och prop. 2023/24:3 s. 50.

⁵⁴ Jfr HFD 2014 ref. 69 och se prop. 2023/24:3 s. 29 och 74.

⁵⁵ Se prop. 2009/10:180 s. 196 och 370 samt prop. 2023/24:3 s. 50.

⁵⁶ Se prop. 2009/10:180 s. 197 f. och 369 f.

⁵⁷ Se prop. 2023/24:3 s. 50.

⁵⁸ Jfr HFD 2014 ref. 69.

⁵⁹ Jfr HFD 2022 ref. 23.

⁶⁰ Ställningstagande 2025:1, Konkurrensverkets ställningstagande om metod för fastställande av upphandlingsskadeavgiftens storlek (Ställningstagande 2025:1).



55. Konkurrensverket fastställer upphandlingsskadeavgiftens storlek i fyra steg. I det första steget bedömer Konkurrensverket vilket högsta avgiftsbelopp som gäller för överträdelsen inom lagens ram.⁶¹ 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.⁶² I det tredje steget beaktar Konkurrensverket om överträdelsens allvar även påverkas av omständigheter hos den upphandlande organisationen.⁶³ I det sista steget bedömer Konkurrensverket om överträdelsens typiska allvar, baserad på bedömningen i de föregående stegen, motsvarar en upphandlingsskadeavgift som i det enskilda fallet är avskräckande, effektiv och proportionerlig.⁶⁴
56. Med tillämpning av den ovan redovisade metoden gör Konkurrensverket följande bedömning i detta fall.
57. 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 29 ovan bedömer Konkurrensverket att värdet på upphandlingen av Avtalet uppgår till 4 449 921 kronor exklusive mervärdesskatt. Det medför att upphandlingsskadeavgiften kan uppgå till högst 444 992 kronor (4 449 921 x 0,1).

Konkurrensverkets bedömning

58. Bolaget 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.
59. 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.
60. Att Bolaget under flera år har direktupphandlat polymerer ska ses som en försvårande omständighet. Bolaget har under utredningen uppgett att det historiskt inte har genomförts någon upphandling av polymerer. Konkurrensverket uppfattar det som att det har avsett upphandlingar som varit annonspliktiga. Som skäl till att överträdelsen ska anses som ringa, eller

⁶¹ Ställningstagande 2025:1, punkt 15–18.

⁶² Ställningstagande 2025:1, punkt 19–27.

⁶³ Ställningstagande 2025:1, punkt 28–30.

⁶⁴ Ställningstagande 2025:1, punkt 31–35.



för att det i varje fall föreligger förmildrande omständigheter, har Bolaget anfört att inköp måste ske med kort varsel och att de aktuella inköpen fördelats på olika leverantörer, fabrikat och kvaliteter på ett sätt som inte medfört att en viss leverantör otillbörligt har gynnats eller att konkurrensen satts ur spel. Konkurrensverket bedömer inte att anförda skäl medför att överträdelsen ska anses som ringa eller att omständigheterna är förmildrande. Inte heller av utredningen i övrigt har framkommit några förmildrande omständigheter som påverkar sanktionsvärdet. De brister i Bolagets dokumentation som redogjorts för i punkterna 37–40 ovan har inte beaktats i denna del.

61. 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.
62. Utifrån Konkurrensverkets metod för beräkning av upphandlingsskadeavgiften och med beaktande av samtliga omständigheter bedömer Konkurrensverket att en effektiv, proportionerlig och avskräckande upphandlingsskadeavgift för Bolaget ska fastställas till 320 000 kronor.

Sammanfattande bedömning

63. Med beaktande av samtliga relevanta omständigheter bedömer Konkurrensverket att upphandlingsskadeavgiften ska fastställas till 320 000 kronor. En lägre avgift kan inte anses ha den avskräckande effekt som avgiften syftar till.

Betalning av avgift

64. 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 Josefine Grahn.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och beslutet saknar därför namnunderskrift.

⁶⁵ 21 kap. 12 och 13 §§ LUF.

Marie Östman

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats.

Hur man överklagar

Om ni anser att beslutet är felaktigt kan ni överklaga det till domstol 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 behörig domstol (Förvaltningsrätten i Göteborg när det gäller upphandlingsskadeavgift och Förvaltningsrätten i Stockholm när det gäller kritik).

Konkurrensverkets kontaktuppgifter framgår av beslutets första sida.