

Sigtuna kommun
skickas per e-post

Beslut om upphandlingsskadeavgift – upphandling av konsulttjänster

Konkurrensverket konstaterar att Sigtuna kommun har agerat i strid med 10 kap. 1 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling genom att den 28 augusti 2024 ingå ett avtal avseende konsulttjänster utan föregående annonsering, trots att förutsättningarna för detta saknats. Sigtuna kommun har därmed genomfört en otillåten direktupphandling.

Konkurrensverket beslutar att Sigtuna kommun ska betala en upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. 7 § lagen om offentlig upphandling på 800 000 (åttahundratusen) kronor.



Konkurrensverkets utredning

1. Ärendet inleddes efter att Konkurrensverket mottagit tips om påstådda missförhållanden relaterade till Sigtuna kommuns (Kommunen) inköp av konsulter.¹ Genom omvärldsbevakning uppmärksammade Konkurrensverket då också en revisionsrapport där oegentligheter påtalades. Mot bakgrund av detta skickade Konkurrensverket en skrivelse till Kommunen där denna ombads att ge in underlag relaterat till inköp av konsultmäklartjänster.² I det underlag som Kommunen inkom med ingick bland annat ett avtal som avsåg interim kommundirektör.
2. Med anledning av uppgifterna om avtalet avseende interim kommundirektör inledde Konkurrensverket ett tillsynsärende mot Kommunen i syfte att närmare granska aktuella omständigheter och att utreda om anskaffningen genomförts i enlighet med upphandlingslagstiftningen.³
3. Konkurrensverket redogör inledningsvis för de omständigheter som har lagts till grund för bedömningen och därefter för frågan om upphandlingsskadeavgift.

Bakgrund och omständigheter

4. Av utredningen har bland annat följande framkommit. Den sedan 2019 sittande kommundirektören i Kommunen sa upp sig den 13 augusti 2024. Kommundirektören hade sex månaders uppsägningstid enligt sitt anställningsavtal. Uppsägningstiden kom att omförhandlas av parterna, och uppgick därefter till tre månader.⁴
5. Enligt uppgifter från Kommunen beräknades en ersättningsrekrytering ta sex till nio månader. Kommunen undersökte först om det fanns en lämplig person internt som kunde ta rollen som tillfällig kommundirektör, men kom fram till att så inte var fallet. Utifrån att den omförhandlade uppsägningstiden var tre månader bedömde Kommunen att en upphandling av en interim kommundirektör behövde genomföras. Kommunen skickade ut en förfrågan till tre leverantörer av konsulttjänster, vilket sedermera ledde till att två kandidater till interimsuppdraget intervjuades.⁵
6. Kommunen ingick ett avtal utan föregående annonsering med en av kandidaterna (Leverantören) den 28 augusti 2024 (Avtalet).⁶

¹ Handl.nr. 4, Tips/klagomål och handl.nr. 11, Tips/klagomål.

² Handl.nr. 6, Begäran om uppgifter.

³ Utredningen i detta ärende omfattar inte övriga anskaffningar enligt det underlag som Kommunen inkom med.

⁴ Handl.nr. 154, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

⁵ Handl.nr. 144, Bilaga till svar på begäran om uppgifter [svar på skrivelse, #143], s. 1–2.

⁶ Handl.nr. 115, Bilaga till #107 svar på begäran om uppgifter - Fråga 4, Direktupphandling ML.



7. Avtalet löpte från den 30 september 2024 och gällde tillsvidare till dess att endera parten sa upp Avtalet.⁷

Vad Kommunen har anfört

8. Kommunen har under utredningen anfört bland annat följande.
9. Kommunen bedömde vid tidpunkten för Avtalets ingående att det var möjligt att frånga ordinarie rutiner gällande annonsering vid upphandlingen av en interim kommundirektör.⁸
10. Anskaffningen har skett med stöd av bestämmelsen om synnerlig brådska i enlighet med 19 a kap. 5 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Det uppstod ett akut behov av att säkerställa kontinuitet i den högsta tjänstemannaledningen. Funktionen är central för kommunens styrning, ledning och arbetsgivaransvar, och ett avbrott bedömdes medföra risk för allvarlig störning i verksamheten. Kommunen har inte medverkat till eller kunnat förutse uppsägningen.⁹
11. Den tidsperiod som stod till förfogande bedömdes som otillräcklig för att genomföra ett annonserat upphandlingsförfarande med erforderlig rättssäkerhet och samtidigt säkerställa att en kvalificerad resurs kunde tillträda utan avbrott i ledningen. Det bedömdes således vara nödvändigt att genomföra anskaffningen i form av en direktupphandling.¹⁰
12. Avtalet var tänkt att löpa från den 30 september 2024 till dess att en ny kommundirektör kunde tillsättas och starta sin tjänst, vilket beräknades kunna ske inom sex till nio månader. Längsta avtalstid var alltså enligt Kommunen nio månader, men den faktiska avtalstiden blev cirka sju månader till ett värde om 1 323 075 kr.¹¹

Bedömning

Tillämplig lag

13. 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.¹²

⁷ Handl.nr. 115, Bilaga till #107 svar på begäran om uppgifter - Fråga 4, Direktupphandling ML, s. 1.

⁸ Handl.nr. 144, Bilaga till svar på begäran om uppgifter [svar på skrivelse, #143], s. 3.

⁹ Handl.nr. 160, Svar på begäran om uppgifter, s. 1–2.

¹⁰ Handl.nr. 160, Svar på begäran om uppgifter, s. 2.

¹¹ Handl.nr. 144, Bilaga till svar på begäran om uppgifter [svar på skrivelse, #143], s. 2.

¹² 1 kap. 2 § LOU.



14. Med upphandlande myndighet avses en statlig eller kommunal myndighet.¹³ Även kommunala nämnder kan utgöra egna upphandlande myndigheter.¹⁴
15. 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.¹⁵
16. Kommunen och Leverantören har ingått Avtalet för att Leverantören ska tillhandahålla en interim kommundirektör till Kommunen. Kommunen har genom Avtalet åtagit sig att betala för tjänsten.
17. Kommunen har under utredningen uppgett att upphandlande myndighet för Avtalet är Kommunen.¹⁶ Konkurrensverket finner inte anledning att ifrågasätta detta. Detta stöds även av att Kommunen står som avtalspart i Avtalet och är mottagare av de fakturor som Leverantören har skickat.¹⁷
18. Konkurrensverket bedömer sammanfattningsvis att upphandlingen av Avtalet omfattas av LOU.

Upphandlingens värde

19. Värdet av en upphandling är det totala belopp som, enligt den upphandlande myndighetens uppskattning, ska betalas enligt de varukontrakt, tjänstekontrakt eller byggentreprenadkontrakt som ingår i upphandlingen. När värdet bestäms ska options- och förlängningsklausuler som anges i något av upphandlingsdokumenten inbegripas som om de hade utnyttjats. Vidare ska de premier och ersättningar som den upphandlande myndigheten planerar att betala till anbudssökande eller anbudsgivare räknas in i värdet. Värdet ska bestämmas exklusive mervärdesskatt.¹⁸
20. 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.¹⁹

¹³ 1 kap. 22 § LOU.

¹⁴ HFD 2018 ref. 67.

¹⁵ 1 kap. 15 § LOU.

¹⁶ Handl.nr. 144, Bilaga till svar på begäran om uppgifter [svar på skrivelse, #143], s. 2.

¹⁷ Handl.nr. 115, Bilaga till #107 svar på begäran om uppgifter - Fråga 4, Direktupphandling ML, s. 1, samt handl.nr. 145–151 bilagor till svar på begäran om uppgifter [fakturor].

¹⁸ 5 kap. 3 § LOU.

¹⁹ 5 kap. 5 § LOU.



21. Av Avtalet framgår att det skulle löpa från och med den 30 september 2024 till dess att någon av parterna sa upp Avtalet.²⁰ Parterna har inte skriftligen reglerat en maximal löptid.
22. Av Avtalet framgår inget totalpris eller annat tak som begränsar Avtalets ekonomiska omfattning. Av Leverantörens offert, som är del av avtalshandlingarna, framgår endast ett timpris.²¹
23. Eftersom Avtalet saknar ett definierat slut så utgör Avtalet ett så kallat evighetsavtal, det vill säga ett avtal med obestämd avtalstid som potentiellt kan löpa hur länge som helst. Då inget totalbelopp heller anges aktualiseras värdeberäkningsregeln i 5 kap. 13 § andra stycket LOU, enligt vilken värdet på en upphandling ska motsvara månadskostnaden multiplicerat med 48.
24. Kommunen har under utredningen uppgett att den uppskattade månadskostnaden för Avtalet uppgick till 239 200 kronor.
25. Mot bakgrund av det av Kommunen angivna uppskattade månadsvärdet, multiplicerat med 48 månader, bedömer Konkurrensverket att värdet på upphandlingen uppgår till 11 481 600 kronor (239 200 x 48) exklusive mervärdesskatt.

Upphandlingen skulle ha annonserats

Tröskelvärdet och direktupphandlingsgränsen

26. Upphandlingar som omfattas av LOU:s tillämpningsområde ska som huvudregel annonseras, så att alla potentiella leverantörer får samma förutsättningar att lämna anbud.²²
27. 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.²³
28. Om upphandlingens värde understiger direktupphandlingsgränsen föreligger förutsättning att genomföra en direktupphandling.²⁴
29. Tillämpligt tröskelvärde för upphandlingen är tröskelvärdet för varor och tjänster som tilldelas av upphandlande myndigheter som inte är centrala

²⁰ Handl.nr. 115, Bilaga till #107 svar på begäran om uppgifter - Fråga 4, Direktupphandling ML, s. 1.

²¹ Handl.nr. 158, Svar på begäran om uppgifter, s. 2.

²² Jfr 10 kap. 1 § LOU.

²³ 1 kap. 4 § LOU.

²⁴ 19 kap. 1 § och 19 a kap. 2 § LOU.



upphandlande myndigheter, vilket 2024 uppgick till 2 389 585 kronor.²⁵ Direktupphandlingsgränsen uppgick vid genomförandet av upphandlingen till 700 000 kronor.²⁶

30. Konkurrensverket har, som framgår av punkten 25 ovan, bedömt att värdet av upphandlingen uppgår till 11 481 600 kronor. Upphandlingens värde överstiger såväl tröskelvärdet som direktupphandlingsgränsen. Det har således inte funnits möjlighet att avstå från annonsering redan med hänsyn till upphandlingens värde.

Undantag från annonseringsskyldigheten

31. Det är i vissa fall möjligt att göra undantag från huvudregeln att upphandlingar ska annonseras, även när värdet överstiger direktupphandlingsgränsen.
32. Kommunen har under utredningen anført att Avtalet ingicks utan föregående annonsering med anledning av att Kommunen ansåg att det inte fanns tid att genomföra ett annonserat förfarande. Kommunen hänvisar till undantaget från annonsering i 19 a kap. 5 § LOU.
33. Bestämmelsen i 19 a kap. 5 § LOU är tillämplig på upphandlingar under tröskelvärdet. Konkurrensverket har konstaterat att värdet på upphandlingen överstiger tröskelvärdet och således är detta undantag inte tillämpligt. Motsvarande bestämmelse finns dock i 6 kap. 15 § LOU för upphandlingar med ett uppskattat värde över tröskelvärdet.
34. Enligt 6 kap. 15 § LOU får en upphandlande myndighet tillämpa ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering på grund av synnerlig brådska om det föreligger vissa särskilda omständigheter. Det ska vara fråga om synnerlig brådska som beror på omständigheter som inte kan tillskrivas och inte har kunnat förutses av den upphandlande myndigheten. Det ska även vara omöjligt att hålla de tidsfrister som gäller för ett öppet, selektivt eller förhandlat förfarande utan föregående annonsering. Slutligen måste den aktuella anskaffningen vara absolut nödvändig.
35. Det ställs höga krav på den upphandlande myndighetens planering och organisation för att undantaget för synnerlig brådska ska kunna tillämpas.²⁷ Bestämmelsen får endast användas under mycket exceptionella omständigheter.²⁸ De omständigheter som föranleder brådskan får inte till

²⁵ Tillkännagivande (2024:30) om tröskelvärden vid offentlig upphandling.

²⁶ 19 a kap. 2 § LOU.

²⁷ Jämför t.ex. EU-domstolens dom av den 14 september 2004, Kommissionen mot Italien, C-385/02, EU:C:2004:522, p. 26–28.

²⁸ Se skäl 50 i direktiv 2014/24/EU.



någon del bero på den upphandlande myndighetens agerande.²⁹ Att en omständighet inte har kunnat förutses av den upphandlande myndigheten innebär att den omständighet som föranlett brådskan närmast har karaktären av force majeure.³⁰

36. Att anskaffningen ska vara absolut nödvändig innebär att anskaffningen i sig, det vill säga kontraktets föremål, ska vara absolut nödvändig att anskaffa.³¹ För att det ska vara absolut nödvändigt att tilldela kontrakt ska det röra sig om upphandling av varor eller tjänster av stor samhällsekonomisk betydelse eller viktig medicinsk art.³² Exempel på varor och tjänster som bedömts vara absolut nödvändiga är livsmedel till skolor, förskolor och servicehus och skolskjuts, färdtjänst, sjukresor och allmän kollektivtrafik.³³
37. Kommunen har anfört att det förelåg en akut situation och att tidsramarna därför var för snäva för att kunna genomföra en annonserad upphandling.

Brådskan har uppkommit på grund av omständigheter som kan tillskrivas Kommunen

38. Kommunen har under utredningen uppgett att den tidigare kommundirektörens uppsägningstid var sex månader enligt anställningsavtalet, men att parterna kom överens om att omförhandla uppsägningstiden till tre månader.³⁴ Kommunen har vidare uppgett att en ny rekrytering skulle ta minst sex månader.
39. Som ovan nämnts ställs det, för att undantaget för synnerlig brådskan ska kunna tillämpas, höga krav på upphandlande myndigheters planering och organisation. Att Kommunen ingått en överenskommelse om kortare uppsägningstid för den tidigare kommundirektören innebär att den uppkomna brådskan med att tillsätta en ny kommundirektör kan tillskrivas Kommunen.
40. Konkurrensverket noterar också att i det fall Kommunen hade stått fast vid den avtalade uppsägningstiden om sex månader, hade Kommunen hunnit

²⁹ 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, p. 26 och EU-domstolens dom av den 2 juni 2005, Kommissionen mot Grekland, C-394/02, EU:C:2005:336, p. 40–43 med hänvisningar.

³⁰ Se Kammarrätten i Sundsvalls dom den 26 augusti 2015 i mål nr 3208-14.

³¹ HFD 2019 ref. 65 p. 47.

³² Se Kammarrätten i Göteborgs dom den 28 februari 2012 i mål nr 7469–7472-11.

³³ 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.

³⁴ Handl.nr. 154, Svar på begäran om uppgifter.



genomföra ett annonserat förfarande för att täcka behovet av interim kommundirektör.

Kommundirektörens uppsägningstid hade kunnat förutses av Kommunen

41. Som framgår av punkt 38 var den tidigare kommundirektörens ursprungliga uppsägningstid sex månader och Kommunen bedömde att en ny rekrytering skulle ta minst sex till nio månader.³⁵
42. Konkurrensverket bedömer att Kommunen sedan åtminstone 2019 haft kännedom om att den tidigare kommundirektörens uppsägningstid, i förhållande till uppskattad tid för ny rekrytering, skulle kunna komma att vara otillräcklig. Det uppkomna behovet har därför kunnat förutses av Kommunen. Möjligheten att hantera det potentiella behovet i enlighet med LOU hade därför kunnat säkerställas i förväg, till exempel genom ett i förväg upphandlat och giltigt ramavtal.

Anskaffningen var inte absolut nödvändig

43. Under utredningen har Kommunen framhållit att kommundirektörens roll är central för kommunens styrning, ledning och arbetsgivaransvar, samt att ett avbrott i tjänsten bedömdes medföra risk för allvarlig störning i verksamheten. Kommunen bedömde därför att åtgärden var nödvändig.³⁶
44. Konkurrensverket ifrågasätter inte att en kommundirektör har en central roll i en kommuns verksamhet. Enligt Konkurrensverkets bedömning är dock behovet av en konsult inte av sådan samhällsekonomisk betydelse att den kan anses vara absolut nödvändig i LOU:s mening.

Sammanfattande bedömning

45. Mot bakgrund av att Kommunen kunnat förutse brådskan, att brådskan kan tillskrivas Kommunen och att anskaffningen inte varit absolut nödvändig bedömer Konkurrensverket att det inte funnits förutsättningar för Kommunen att tillämpa undantaget för synnerlig brådska.
46. Några omständigheter som ger stöd för en tillämpning av något annat undantag från annonseringsskyldigheten har inte framkommit under utredningen.
47. Konkurrensverket bedömer därför att Kommunen har agerat i strid med annonseringsskyldigheten i 10 kap. 1 § LOU genom att ingå Avtalet utan föregående annonsering. Kommunen har därmed genomfört en otillåten direktupphandling.

³⁵ Handl.nr. 144, Bilaga till svar på begäran om uppgifter [svar på skrivelse, #143], s. 1.

³⁶ Handl.nr. 160, Svar på begäran om uppgifter, s. 1–2.



Upphandlingsskadeavgift

48. Kommunen har under utredningen inte anfört något i fråga om upphandlingsskadeavgiftens storlek.

Beslut om upphandlingsskadeavgift

49. 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.³⁷
50. Ett beslut om upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. 7 § LOU ska meddelas inom två år från det att Avtalet slöts. Beslutet får dock inte meddelas innan tiden för att ansöka om överprövning av ett avtals giltighet har löpt ut. Om en eller flera leverantörer har ansökt om överprövning av avtalets giltighet får ett beslut om upphandlingsskadeavgift inte meddelas förrän samtliga beslut med anledning av överprövningen har fått laga kraft. Beslutet ska då meddelas inom sex månader från den tidpunkt då samtliga beslut med anledning av överprövningen fick laga kraft.³⁸
51. Kommunen har under utredningen uppgett att Avtalet för interim kommundirektör ingicks den 28 augusti 2024.
52. Tiden för att ansöka om överprövning av Avtalets giltighet har således löpt ut, utan att någon ansökan om överprövning har gjorts.
53. Det finns därför skäl att besluta om att Kommunen ska betala en upphandlingsskadeavgift med anledning av den otillåtna direktupphandlingen.

Upphandlingsskadeavgiftens storlek

54. Upphandlingsskadeavgiften ska uppgå till lägst 10 000 kronor och högst 20 miljoner kronor. Avgiften får dock inte överstiga tio procent av upphandlingens värde.³⁹
55. När avgiftens storlek fastställs inom angivna beloppsintervall ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är.⁴⁰ I ringa fall ska någon avgift inte påföras och eftergift får beviljas om det finns synnerliga skäl.⁴¹

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

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

³⁹ Se 21 kap. 9 § första stycket LOU. Upphandlingens värde bestäms enligt bestämmelserna i 5 kap. LOU.

⁴⁰ Se 21 kap. 9 § andra stycket LOU.

⁴¹ Se 21 kap. 8 § LOU.



56. Av förarbetena framgår att den upphandlande myndigheten inte måste ha agerat uppsåtligt eller oaktsamt för att Konkurrensverket ska besluta om en avgift.⁴² Bristande kännedom om rättsläget eller misstag om lagstiftningens innehåll ursäktar inte en överträdelse.⁴³ Bestämmelserna om upphandlingsskadeavgift bygger alltså på ett strikt ansvar.⁴⁴
57. Upphandlingsskadeavgiften syftar till att säkerställa att upphandlingsreglerna följs och att skattemedlen används på ett korrekt sätt.⁴⁵ Förarbetena anger att en avgift ska vara effektiv, proportionerlig och avskräckande.⁴⁶
58. Enligt förarbetena ska upphandlingsskadeavgiftens storlek bestämmas med hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet inom ramen för avgiftens syfte.⁴⁷ Ju allvarigare överträdelsen är, desto högre belopp bör avgiften fastställas till.⁴⁸ Det högsta avgiftsbeloppet bör reserveras för särskilt graverande fall.⁴⁹
59. Avgiften fastställs utifrån överträdelsens sanktionsvärde. Sanktionsvärdet reflekterar överträdelsens allvar.⁵⁰ För sanktionsvärdet gäller enligt förarbetena följande utgångspunkter.⁵¹ 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.
60. Det högsta avgiftsbeloppet höjdes genom en lagändring den 1 januari 2024, från 10 miljoner kronor till 20 miljoner kronor. Syftet med höjningen var att

⁴² Se prop. 2009/10:180 s. 192 och 368 samt prop. 2023/24:3 s. 36.

⁴³ Se prop. 2009/10:180 s. 368.

⁴⁴ Se prop. 2023/24:3 s. 36.

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

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Se prop. 2009/10:180 s. 369 och prop. 2023/24:3 s. 49 f. Se även HFD 2014 ref. 69.

⁴⁸ Se prop. 2009/10:180 s. 370 och prop. 2023/24:3 s. 50.

⁴⁹ Se HFD 2014 ref. 69 och prop. 2023/24:3 s. 29 och 74.

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

⁵¹ Se prop. 2009/10:180 s. 197 f. och 369 f.



möjliggöra att upphandlingar till högre värden kan beivras på ett mer proportionerligt sätt i förhållande till upphandlingar till lägre värden.⁵²

61. Av praxis framgår att överträdelsens sanktionsvärde ska fastställas utifrån en helhetsbedömning där kontraktsvärdet är en av flera avgörande faktorer.⁵³ 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.⁵⁴
62. Konkurrensverket har publicerat ett ställningstagande som redovisar Konkurrensverkets metod för att fastställa upphandlingsskadeavgiftens storlek.⁵⁵
63. Konkurrensverket fastställer upphandlingsskadeavgiftens storlek i fyra steg. I det första steget bedömer Konkurrensverket vilket högsta avgiftsbelopp som gäller för överträdelsen inom lagens ram.⁵⁶ 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.⁵⁷ I det tredje steget beaktar Konkurrensverket om överträdelsens allvar även påverkas av omständigheter hos den upphandlande organisationen.⁵⁸ 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.⁵⁹
64. Med tillämpning av den ovan redovisade metoden gör Konkurrensverket följande bedömning i detta fall.
65. 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 25 ovan bedömer Konkurrensverket att värdet på upphandlingen av Avtalet uppgår till 11 481 600 kronor exklusive mervärdesskatt. Det medför att upphandlingsskadeavgiften kan uppgå till högst 1 148 160 kronor ($11\,481\,600 \times 0,1$).

⁵² Se prop. 2023/24:3 s. 50.

⁵³ Se HFD 2014 ref. 69.

⁵⁴ Jfr HFD 2022 ref. 23.

⁵⁵ Ställningstagande 2025:1, Konkurrensverkets ställningstagande om metod för fastställande av upphandlingsskadeavgiftens storlek (Ställningstagande 2025:1).

⁵⁶ Ställningstagande 2025:1, punkt 15–18.

⁵⁷ Ställningstagande 2025:1, punkt 19–27.

⁵⁸ Ställningstagande 2025:1, punkt 28–30.

⁵⁹ Ställningstagande 2025:1, punkt 31–35.



66. 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.
67. 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. Kommunen har påpekat att den faktiska avtalstiden var cirka sju månader och att det faktiska värdet blev cirka 1,3 miljoner kronor. Konkurrensverket kan konstatera att det faktiska utfallet var ett resultat av att Kommunens behov upphörde snarare än ett skadebegränsande agerande.⁶⁰ Avtalet hade kunnat löpa under en betydligt längre tidsperiod om rekryteringen av en ny kommundirektör hade dröjt, detta mot bakgrund av att Avtalet saknade en borte tidsgräns. Konkurrensverket bedömer därför att det inte föreligger några förmildrande omständigheter. Inte heller föreligger det några försvårande omständigheter som påverkar sanktionsvärdet.
68. 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.
69. 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 800 000 kronor.

Sammanfattande bedömning

70. Med beaktande av samtliga relevanta omständigheter bedömer Konkurrensverket att upphandlingsskadeavgiften ska fastställas till 800 000 kronor. En lägre avgift kan inte anses ha den avskräckande effekt som avgiften syftar till.

Betalning av avgift

71. Sanktionsavgiften tillfaller staten och ska betalas till Konkurrensverket efter det att beslutet får laga kraft.⁶¹ Konkurrensverket har inte funnit skäl att besluta om en längre frist för betalning än vad som följer av huvudregeln i

⁶⁰ Handl.nr. 160, Svar på begäran om uppgifter, s. 1.

⁶¹ 21 kap. 12 och 13 §§ LOU.



21 kap. 13 § LOU. Avgiften ska därför betalas inom 30 dagar från det att beslutet får laga kraft.

Detta beslut har fattats av generaldirektören Marie Östman. Föredragande har varit sakkunniga juristen Louise Grünberg Petersson.

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 Förvaltningsrätten i Uppsala.

Konkurrensverkets kontaktuppgifter framgår av beslutets första sida.