

Förvaltningsrätten i Uppsala  
forvaltningsratteni uppsala@dom.se

## Ansökan om upphandlingsskadeavgift

### Sökande

Konkurrensverket, 103 85 Stockholm

### Motpart

Räddningsnämnden i Uppsala kommun, 753 75 Uppsala

### Saken

Upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. 1 § 3 lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, i lydelsen innan den 1 januari 2024 (LOU)

---

### Yrkande

Konkurrensverket yrkar att förvaltningsrätten enligt 21 kap. 1 § 3 LOU beslutar att Räddningsnämnden ska betala 280 000 (tvåhundraåttio tusen) kronor i upphandlingsskadeavgift.



## Grunder

1. Räddningsnämnden har den 1 september 2023 ingått avtal om hydrauliska räddningsverktyg (Avtalet) med Wennergren Maskin AB (Leverantören) utan föregående annonsering enligt 10 kap. 1 § LOU. Det saknades förutsättningar för att ingå Avtalet utan sådan annonsering. Räddningsnämnden har därmed gjort en otillåten direktupphandling av Avtalet.

## Bakgrund och omständigheter

2. Räddningsnämnden är en gemensam nämnd som ansvarar för att bedriva räddningstjänstverksamhet i Tierp, Uppsala och Östhammars kommuner. Uppsala kommun är värdkommun och nämnden ingår i Uppsala kommuns organisation.
3. Under 2019 ingick Uppsala kommun och Leverantören ett ramavtal om hydrauliska räddningsverktyg efter en annonserad upphandling (Bilaga 1). Ramavtalet kunde som längst gälla till och med den 31 december 2023 (avsnitt 1.3 i Bilaga 1).
4. Den 18 augusti 2023 publicerades ett meddelande om frivillig förhandsinsyn i Europeiska unionens officiella tidning där det framgick att kommunen, genom Räddningsnämnden, avsåg att direktupphandla Avtalet (Bilaga 2). Avtalet innebar att ramavtalet som ingicks 2019 förlängdes med fyra år, från den 1 januari 2024 till den 31 december 2027.
5. Ingen ansökte om överprövning av direktupphandlingen efter publiceringen av meddelandet om förhandsinsyn (20 kap. 3 och 11 §§ LOU).
6. Den 1 september 2023 ingick Räddningsnämnden och Leverantören Avtalet (Bilaga 3).<sup>1</sup>
7. Räddningsnämnden har anfört att Avtalet kunde direktupphandlas med hänvisning till undantaget för tekniska skäl i LOU. Konkurrensverket delar inte nämndens uppfattning. Konkurrensverket anser att Räddningsnämnden har gjort en otillåten direktupphandling av Avtalet och därför ska betala en upphandlingsskadeavgift. Detta utvecklas nedan.
8. Upphandlingen av Avtalet påbörjades innan den 1 januari 2024. I enlighet med punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2023:815) om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling ansöker Konkurrensverket därför om upphandlingsskadeavgift i det här fallet.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Avtalet är daterat den 31 augusti 2023 men var underskrivet av båda parterna först den 1 september 2023.

<sup>2</sup> Se 21 kap. 2 § LOU (i lydelsen innan den 1 januari 2024). Se även prop. 2023/24:3 s. 66–67.



### Räddningsnämndens inställning under utredningen

9. Räddningsnämnden har huvudsakligen anfört följande under Konkurrensverkets utredning.
10. Avtalet avser räddningsverktyg från tillverkaren Holmatro Rescue Equipment (Holmatro). Avtalet omfattar inköp av nya räddningsverktyg och tillhörande komponenter, till exempel slangar, samt underhåll av verktygen.
11. Undantaget för tekniska skäl (6 kap. 14 § första stycket 2 LOU) kunde användas för att direktupphandla Avtalet. Det fanns ingen annan leverantör i EU som kunde leverera upphandlingsföremålet och inga rimliga alternativ.
12. Räddningsnämnden har god kännedom om marknaden för räddningsverktyg. Marknadskunskapen borde ha dokumenterats inför beslutet att använda undantaget för tekniska skäl. Det gjordes dessvärre inte. Detta är dock inte skäl nog för att anse att direktupphandlingen var otillåten.
13. Brandförsvaret har använt utrustning från Holmatro sedan 2005. Det finns en väl uppbyggd infrastruktur där alla räddningsfordon med kringutrustning är anpassade för tillverkarens räddningsverktyg. Brandförsvaret har även en modul för tung räddning från Holmatro som används i hela Uppsala län.
14. Det går inte att kombinera utrustning från olika tillverkare. Varje tillverkare har egna säkerhetscertifieringar och standarder. Holmatros utrustning passar inte med utrustning från andra tillverkare. Vid inköp av nya fabrikat behöver även räddningsfordonen byggas om.
15. Ett byte av leverantör skulle medföra att Brandförsvaret behövde byta ut all befintlig utrustning. Det skulle medföra orimligt höga investeringskostnader och utbildningskostnader.
16. Det är viktigt att personalen har god kunskap om utrustningen för att få en acceptabel arbetsmiljö. Personalen genomgår kontinuerligt utbildning på befintlig utrustning. Vid inköp av nya fabrikat behöver all personal utbildas på nytt. Det är inte önskvärt att personalen behöver ha utbildning på flera olika fabrikat. Olika fabrikat utgör också en risk för handhavandefel vid en räddningsinsats.
17. Leverantören är generalagent för Holmatro. Det finns bara en generalagent i varje land och inga återförsäljare under respektive generalagent. Ingen annan leverantör säljer verktyg från Holmatro i Sverige. Räddningsnämnden uppfattar det som att andra generalagenter inte kan leverera eller genomföra underhåll som följer "räddningsverkets norm" och som uppfyller kraven som ställs i det "svenska maskindirektivet". Se Leverantörens beskrivning av Holmatros organisation från december 2023 ([Bilaga 4](#)).



18. Direktupphandlingen har föregåtts av en frivillig förhandsinsyn. Intresserade leverantörer har därmed kunnat kontrollera om regelverket följs och begära överprövning. Direktupphandlingen överprövades inte. Detta ger ytterligare stöd för att det inte fanns några andra potentiella leverantörer.
19. Om Räddningsnämnden skulle ha gjort en otillåten direktupphandling bör meddelandet om frivillig förhandsinsyn ses som en förmildrande omständighet. Upphandlingsskadeavgiften bör i vart fall sänkas.

### **Räddningsnämnden har gjort en otillåten direktupphandling**

Räddningsnämnden är den upphandlande myndigheten

20. Räddningsnämnden har angett att den självständigt beslutade om och genomförde upphandlingen av Avtalet som upphandlande myndighet.<sup>3</sup> Enligt nämnden administrerades upphandlingen av Uppsala kommuns upphandlingsenhet som en intern stödfunktion. Ansvar för upphandlingen låg dock kvar på nämnden. Konkurrensverket ifrågasätter inte detta.
21. Räddningsnämnden är vidare angiven som upphandlande myndighet i annonsen om frivillig förhandsinsyn och som köpare i Avtalet. Upphandlingen har också diarieförts i Räddningsnämndens ärendeserie.
22. Räddningsnämnden var därmed den upphandlande myndigheten för upphandlingen av Avtalet.

### **Upphandlingens värde**

23. Avtalet är ett ramavtal och omfattar köp av varor (1 kap. 20 och 24 §§ LOU).<sup>4</sup>
24. En upphandlings värde är det totala belopp som enligt den upphandlande myndighetens uppskattning ska betalas enligt de varukontrakt som ingår i upphandlingen, inklusive options- och förlängningsklausuler (5 kap. 3 § LOU). Ett ramavtals värde ska uppskattas till det högsta sammanlagda värdet av samtliga kontrakt som planeras inom ramen för ramavtalet under avtalstiden (5 kap. 14 § LOU).
25. Räddningsnämnden har angett att Avtalets värde är 4 000 000 kronor exklusive mervärdesskatt. Konkurrensverket anser att den uppgiften ska läggas till grund för upphandlingens värde.
26. Värdet på upphandlingen av Avtalet var därmed 4 000 000 kronor.

---

<sup>3</sup> Jfr HFD 2018 ref. 67 och skäl 20 till Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (LOU-direktivet).

<sup>4</sup> Detta framgår av bland annat av meddelandet om frivillig förhandsinsyn (Bilaga 2). Enligt meddelandet avser Avtalet huvudsakligen CPV-koden 35110000 Brandbekämpnings-, nöd- och säkerhetsutrustning.



Inget undantag från annonseringskravet var tillämpligt

27. Upphandlingens värde översteg tröskelvärdet (5 kap. 1 § LOU).<sup>5</sup> Upphandlingen skulle därför ha annonserats om inte något undantag från annonseringskravet var tillämpligt (10 kap. 1 § LOU).
28. Räddningsnämnden har som nämnts angett att undantaget för tekniska skäl användes för att direktupphandla Avtalet. Konkurrensverket anser inte att nämnden har visat att undantaget var tillämpligt. Detta utvecklas nedan.
29. En upphandlande myndighet får använda ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering om det som ska upphandlas kan tillhandahållas endast av en viss leverantör därför att det av tekniska skäl inte finns någon konkurrens (6 kap. 14 § första stycket 2 LOU).
30. En direktupphandling av tekniska skäl förutsätter att det inte finns något rimligt alternativ och att avsaknaden av konkurrens inte beror på en konstruerad avgränsning av förutsättningarna för upphandlingen (6 kap. 14 § andra stycket LOU).
31. Undantaget ska tolkas restriktivt.<sup>6</sup> Det är bara avsett att användas under mycket exceptionella omständigheter där det redan från början står klart att en annonserad upphandling inte skulle leda till ökad konkurrens eller ett bättre upphandlingsresultat.<sup>7</sup>
32. Marknaden på EU-nivå ska beaktas vid bedömningen av om undantaget kan användas.<sup>8</sup> Undantaget kan inte användas om en vara eller tjänst kan tillhandahållas av flera leverantörer inom EU.<sup>9</sup>
33. Räddningsnämnden har bevisbördan för att undantaget fick användas.<sup>10</sup> Nämnden förutsätts ha definierat och motiverat skälen för att använda undantaget ytterst noggrant inför direktupphandlingen.<sup>11</sup>

---

<sup>5</sup> Det tillämpliga tröskelvärdet för varukontrakt var 2 236 731 kronor när Avtalet upphandlades, se tillkännagivande (2022:190) om tröskelvärden vid offentlig upphandling.

<sup>6</sup> Se EU-domstolens domar den 10 mars 1987, kommissionen mot Italien, mål 199/85, EU:C:1987:115, p. 14; den 10 april 2003, kommissionen mot Tyskland, förenade målen C-20/01 och C-28/01, EU:C:2003:220, p. 58; den 14 september 2004, kommissionen mot Italien, C-385/02, EU:C:2004:522, p. 19; den 2 juni 2005, kommissionen mot Grekland, C-394/02, EU:C:2005:336, p. 33 samt 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 samt RÅ 2005 ref. 10, RÅ 2008 ref. 79, RÅ 2009 not 134 och HFD 2019 ref. 65.

<sup>7</sup> Se skäl 50, första stycket, till LOU-direktivet (2014/24/EU).

<sup>8</sup> Se EU-domstolens dom den 15 oktober 2009, kommissionen mot Tyskland, C-275/08, EU:C:2009:632, p. 61–63.

<sup>9</sup> Se skäl 50, andra stycket, till LOU-direktivet (2014/24/EU).

<sup>10</sup> Se EU-domstolens domar den 10 mars 1987, kommissionen mot Italien, mål 199/85, EU:C:1987:115, p. 14, och den 18 maj 1995, kommissionen mot Italien, C-57/94, EU:C:1995:150, p. 23. Se även HFD 2017 ref. 66.

<sup>11</sup> Se skäl 50, tredje stycket, till LOU-direktivet (2014/24/EU).



34. Räddningsnämnden har inte gjort ett sådant noggrant förarbete som krävs för att använda undantaget. Det finns ingen dokumentation alls som visar nämndens utredning och bedömningar inför direktupphandlingen, exempelvis avseende potentiella leverantörer och rimliga alternativ.
35. Räddningsnämndens skäl för att använda undantaget består i stället av påståenden och en hänvisning till nämndens goda kännedom om marknaden. Detta räcker inte för att visa att undantaget kunde användas.<sup>12</sup>
36. Räddningsnämnden hänvisar också till Leverantörens beskrivning av Holmatros organisation (Bilaga 4). Beskrivningen är inte ett objektiva och tillförlitligt underlag. Den är dessutom daterad i december 2023, flera månader efter att Avtalet ingicks. Beskrivningen ingick alltså inte i det underlag som låg till grund för direktupphandlingen. Den visar inte heller att det saknades konkurrens om Avtalet (se punkt 43 nedan).
37. Det finns alltså väsentliga brister i det underlag som Räddningsnämnden har lagt till grund för att använda undantaget. Räddningsnämnden har därmed inte visat att undantaget var tillämpligt.
38. Konkurrensverket adresserar dock skälen som nämnden har fört fram nedan.
39. Räddningsnämnden har inte visat att det saknades leverantörer som hade verktyg som passade med Holmatros verktyg, eller som hade kunnat ta fram passande verktyg om nämnden genomförde en annonserad upphandling.<sup>13</sup> Såvitt framgår av utredningen har Räddningsnämnden inte haft någon kontakt alls med andra leverantörer inför direktupphandlingen. Det finns inte heller något som visar att nämnden bedömde alternativa lösningar.
40. Räddningsnämnden har inte presenterat något stöd för påståendet att personalens arbetsmiljö skulle bli oacceptabel om personalen utbildades att använda räddningsverktyg från olika tillverkare. Det finns inte heller något som visar på en faktisk ökad risk för handhavandefel om brandförsvaret hade räddningsverktyg från olika tillverkare. I sammanhanget bör det beaktas att räddningspersonalen redan är välutbildad och dessutom får kontinuerlig utbildning på befintlig utrustning.
41. Mot den här bakgrunden kan också Räddningsnämndens påståenden om att all utrustning skulle behöva bytas ut och att det skulle medföra orimligt höga kostnader att inte direktupphandla Avtalet ifrågasättas. Nämnden har inte visat någon dokumentation eller beräkningar som stödjer dessa påståenden.

---

<sup>12</sup> Jfr EU-domstolens dom av den 14 september 2004, kommissionen mot Italien, C-385/02, EU:C:2004:522, p. 21.

<sup>13</sup> Jfr Tribunalens dom av den 15 januari 2013, Spanien mot kommissionen, T-54/11, EU:T:2013:10, p. 54.



42. Det finns flera leverantörer av räddningsverktyg inom EU, inklusive flera leverantörer av Holmatros verktyg.<sup>14</sup> Räddningsnämnden har dock angett Leverantören är den enda som säljer verktygen i Sverige. Nämndens uppfattning verkar vara ett antagande baserat på Leverantörens beskrivning.
43. Leverantörens beskrivning (Bilaga 4) är som nämnts inte ett objektivet och tillförlitligt underlag. Beskrivningen visar inte heller att det saknades leverantörer inom EU som hade kunnat konkurrera om Avtalet i en annonserad upphandling. Enligt beskrivningen har Holmatro organiserat sig med en generalagent i varje land. Det finns dock inget som visar att andra generalagenter faktiskt skulle vara förhindrade att lämna anbud i en annonserad upphandling eller att de skulle sakna möjlighet att leverera verktyg och underhåll som uppfyller tillämpliga krav och normer.<sup>15</sup>
44. Annonseringen av meddelandet om frivillig förhandsinsyn visar inte heller att det saknades konkurrens om Avtalet.<sup>16</sup> En frivillig förhandsinsyn syftar till att ge potentiella leverantörer kännedom om tilldelningsbeslutet och möjlighet att begära överprövning av det.<sup>17</sup> Det är inte säkert att det saknas konkurrens bara för att ingen leverantör invänder efter att en frivillig förhandsinsyn har annonserats.<sup>18</sup> En frivillig förhandsinsyn kan inte ersätta en gedigen marknadsundersökning eller en annonserad upphandling.
45. Räddningsnämnden har alltså inte visat att det saknades konkurrens om Avtalet inom EU. Det är därför inte säkert att det bara var Leverantören som kunde tillhandahålla upphandlingsföremålet på hela den inre marknaden.
46. Sammanfattningsvis har Räddningsnämnden inte visat att undantaget för tekniska skäl kunde användas för att direktupphandla Avtalet. Räddningsnämnden har inte heller åberopat eller visat att något annat undantag från annonseringskravet var tillämpligt.
47. Räddningsnämnden har alltså ingått Avtalet utan föregående annonsering trots att inget undantag från annonseringskravet var tillämpligt. Upphandlingen av Avtalet var därmed en otillåten direktupphandling.

---

<sup>14</sup> På Holmatros webbplats finns en förteckning över leverantörer av Holmatros verktyg, varav många inom EU, se <https://www.holmatro.com/en/rescue/dealer-finder?frompmc=4853#Rescue>.

<sup>15</sup> Som utgångspunkt är det enligt konkurrensrätten inte tillåtet för en leverantör att begränsa sina återförsäljares frihet att sälja produkter vidare genom att delta i offentlig upphandling inom områden som leverantören reserverat för andra återförsäljare, jfr t.ex. Kommissionens riktlinjer för tillämpningen av artikel 101 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på horisontella samarbetsavtal (EUT C 259, 21.7.2023, s. 1), p. 107.

<sup>16</sup> Se Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 12 december 2022 i mål nr 5778-22.

<sup>17</sup> Se prop. 2009/10:180 s. 142–143 och EU-domstolens dom den 11 september 2014, Fastweb, C-19/13, EU:C:2014:2194, p. 61.

<sup>18</sup> Det kan finnas flera anledningar till att konkurrenter inte ansöker om överprövning efter en frivillig förhandsinsyn. Till exempel sker annonseringen under en förhållandevis kort period (tio dagar) och det är ofta förenat med kostnader för leverantörer att ansöka om överprövning, särskilt om ombud anlitas.



## Upphandlingsskadeavgift

48. Vid en otillåten direktupphandling får förvaltningsrätten efter ansökan av Konkurrensverket besluta att en upphandlande myndighet ska betala en upphandlingsskadeavgift (21 kap. 1 § 3 LOU).
49. En upphandlingsskadeavgift ska vara effektiv, proportionerlig och avskräckande.<sup>19</sup> Avgiften syftar till att säkerställa att upphandlingsreglerna följs och att skattemedlen används på ett korrekt sätt.<sup>20</sup>
50. Den upphandlande myndigheten måste inte ha agerat uppsåtligt eller oaktsamt för att en avgift ska dömas ut.<sup>21</sup> Bristande kännedom om rättsläget eller misstag om lagstiftningens innehåll ursäktar inte en överträdelse.<sup>22</sup>
51. En upphandlingsskadeavgift ska uppgå till lägst tio tusen kronor och högst tio miljoner kronor. Avgiften får inte överstiga tio procent av upphandlingens värde (21 kap. 4 § LOU).
52. Avgiftens storlek ska bestämmas med hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet inom ramen för avgiftens avskräckande syfte.<sup>23</sup> Särskild hänsyn ska tas till hur allvarlig överträdelsen är, det vill säga överträdelsens sanktionsvärde.<sup>24</sup> Ju allvarligare överträdelsen är, desto högre belopp bör avgiften fastställas till. Det högsta avgiftsbeloppet är reserverat för särskilt graverande fall.<sup>25</sup> Någon avgift ska inte beslutas i ringa fall och avgiften får efterges om det finns synnerliga skäl (21 kap. 5 § LOU).
53. Av förarbetena framgår följande om sanktionsvärdet.<sup>26</sup> 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. Om den upphandlande myndigheten har drabbats av andra negativa ekonomiska konsekvenser till följd av överträdelsen kan det i vissa fall ses som förmildrande.

---

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> Se prop. 2009/10:180 s. 196 och prop. 2023/24:3 s. 45.

<sup>21</sup> Se prop. 2009/10:180 s. 192 och 368 samt prop. 2023/24:3 s. 36.

<sup>22</sup> Se prop. 2009/10:180 s. 368.

<sup>23</sup> Se prop. 2009/10:180 s. 369 och prop. 2023/24:3 s. 49 f. Se även HFD 2014 ref. 49.

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

<sup>25</sup> Se HFD 2014 ref. 69 och prop. 2023/24:3 s. 29 och 74.

<sup>26</sup> Se prop. 2009/10:180 s. 197 f. och 369 f.





54. Värdet på upphandlingen av Avtalet är 4 000 000 kronor. Upphandlingsskadeavgiften kan därför bestämmas till högst 400 000 kronor.
55. Räddningsnämnden har gjort en otillåten direktupphandling. Det är en av de allvarligaste överträdelseerna av upphandlingslagstiftningen.<sup>27</sup> Sanktionsvärdet är därför som utgångspunkt högt.<sup>28</sup> Överträdelsen är klar.
56. Det finns inga försvårande eller förmildrande omständigheter som ytterligare höjer eller sänker överträdelsens sanktionsvärde.
57. Räddningsnämnden anser dock att det är förmildrande att nämnden har annonserat ett meddelande om frivillig förhandsinsyn och att ingen leverantör ansökte om överprövning av direktupphandlingen. Konkurrensverket delar inte den uppfattningen. Räddningsnämndens otillåtna direktupphandling innebär i sig risk för att konkurrensen har begränsats och för att skattemedlen inte har använts så effektivt som möjligt. Upphandlingsregelverket och upphandlingsskadeavgiften syftar till att motverka just dessa risker.<sup>29</sup> Räddningsnämndens frivilliga förhandsinsyn och avsaknaden av invändningar mot direktupphandlingen betyder dessutom inte att det saknades konkurrens om Avtalet eller att skattemedlen har använts på rätt sätt (se punkt 44 ovan).
58. Vid en sammantagen bedömning anser Konkurrensverket att en upphandlingsskadeavgift på 280 000 kronor är en proportionerlig sanktion för överträdelsen.

---

Ansökan i original undertecknas inte egenhändigt.

Marie Östman  
Chefsjurist

Erik Sollenberg  
Processråd

---

<sup>27</sup> Se skäl 13 till ändringsdirektivet (2007/667EG) samt prop. 2009/10:180 s. 197 och prop. 2023/24:3 s. 52 f.

<sup>28</sup> Se prop. 2009/10:180 s. 197 samt jfr t.ex. HFD 2014 ref. 69 samt Kammarrätten i Göteborgs domar den 5 december 2014 i mål nr 4402-14 och den 2 december 2014 i mål nr 4915-13.

<sup>29</sup> Se skäl 1 och 2 till LOU-direktivet (2014/24/EU) samt prop. 2009/10:180 s. 196 och prop. 2023/24:3 s 45.



**Bilagor**

- Bilaga 1 Ramavtal
- Bilaga 2 Meddelande om frivillig förhandsinsyn
- Bilaga 3 Avtalet
- Bilaga 4 Organisationsbeskrivning