



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG**

Avd. 2

**DOM**  
2024-03-20  
Meddelad i Göteborg

Mål nr  
13460-23

### **SÖKANDE**

Konkurrensverket

### **MOTPART**

Tolkförmedling Väst, 222000-2972

Ombud 1 och 2: Advokat Christian Härdgård och Erik Pilhage

### **SAKEN**

Upphandlingsskadeavgift enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)

---

### **FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Med bifall till ansökan beslutar förvaltningsrätten att Tolkförmedlingen Väst (TFV) ska betala 350 000 kronor till staten i upphandlingsskadeavgift.

## YRKANDEN OCH INSTÄLLNING

*Konkurrensverket* yrkar i ansökan om upphandlingsskadeavgift att förvaltningsrätten enligt 21 kap. 1 § 3 LOU beslutar att TFV ska betala 350 000 kronor i upphandlingsskadeavgift.

Som grund för ansökan anför Konkurrensverket i huvudsak följande. TFV har den 22 februari 2023 ingått avtal om tolktjänster (Avtalet) med Kronotolk AB (Leverantören) utan föregående annonsering enligt 10 kap. 1 § LOU. Det saknades förutsättningar för att ingå Avtalet utan sådan annonsering. TFV har därmed gjort en otillåten direktupphandling av Avtalet.

*TFV* bestrider att de agerat i strid med LOU varför någon upphandlingsskadeavgift inte ska utgå. I andra hand yrkar TFV att upphandlingsskadeavgiften ska efterges eller i vart fall sättas ned.

Vad parterna i huvudsak fört fram redovisas under rubriken ”Skälen för avgörandet”.

## SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

### **Tillämpliga bestämmelser m.m.**

Det avtal som ligger till grund för ansökan om upphandlingsskadeavgift är daterat före den senaste ändringen av 21 kapitlet i LOU som reglerar tillsyn och upphandlingsskadeavgift. Enligt övergångsbestämmelserna i SFS 2023:815 ska äldre bestämmelser fortfarande gälla för sådana upphandlingar som påbörjats före ikraftträdandet den 1 januari 2024. Det innebär att den tidigare lydelsen av 21 kap som framgår av SFS 2021:1110 ska tillämpas vid den prövning som nu är för handen.

En allmän förvaltningsdomstol får besluta att en upphandlande myndighet ska betala en särskild avgift (upphandlingsskadeavgift), om myndigheten har slutit avtal med en leverantör utan föregående annonsering enligt bl.a. 10 kap. 1 § LOU (se 21 kap. 1 § tredje punkten LOU enligt lydelsen i SFS 2021:1110)

Om förvaltningsrätten beslutar att en upphandlande myndighet ska åläggas att betala en upphandlingsskadeavgift ska avgiften uppgå till lägst 10 000 kronor och högst 10 000 000 kronor. Avgiften får inte överstiga tio procent av upphandlingens värde enligt 5 kap. (21 kap. 4 § LOU). Vid fastställande av upphandlingsskadeavgiftens storlek ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är. I ringa fall ska någon avgift inte beslutas. Avgiften får efterges om det finns synnerliga skäl (21 kap. 5 § LOU).

Det är Konkurrensverket som har bevisbördan för att det finns förutsättningar att ta ut upphandlingsskadeavgift. Detta gäller även avgiftens storlek. (jfr exempelvis Kammarrätten i Stockholms dom den 11 april 2013 i mål nr 5426–12 och den 15 februari 2021 i mål nr 1304–20).

### **Finns det grund för att besluta om en upphandlingsskadeavgift?**

Gällande avtalet som är föremål för ansökan har Konkurrensverket fört fram i huvudsak följande. Ansökan avser avtal om tolktjänster (Avtalet) med viss leverantör som är ett privat bolag. En faktura med specifikation är den enda tillgängliga skriftliga dokumentationen av Avtalet. Avtalet ingicks den 22 februari 2023. Värdet av Avtalet översteg tröskelvärdet för tjänstekontrakt enligt 5 kap. 1 § LOU varför annonsering krävdes. På grund av upphandlingens värde och tjänsten den avsåg är 19 a kap 5 § LOU inte tillämplig.

TFV har anfört att värdet av upphandlingen understiger tröskelvärdet och att undantagen för synnerlig brådska och synnerliga skäl i 19 a kap. 5 § LOU var tillämpliga på Avtalet.

Enligt 19 a kap. 5 § LOU får direktupphandling användas på grund av synnerlig brådska under förutsättning att värdet av upphandlingen inte överstiger tröskelvärdet som avses i 5 kap. 1 § LOU. Vid tidpunkten för det aktuella Avtalet uppgick tröskelvärdet för tjänstekontrakt till 2 236 731 kronor. Frågan är då till vilket värde den aktuella upphandlingen ska beräknas.

#### *Upphandlingens värde*

Inledningsvis konstaterar förvaltningsrätten att vad TFV anfört inte ger stöd för att Avtalet som ligger till grund för ansökan faller inom ramen för samarbetsundantaget i LOU. Det förhållandet kan därför inte läggas till grund för beräkningen av upphandlingens värde.

Av 5 kap. 3 § LOU framgår bl.a. att värdet av en upphandling är det totala belopp som, enligt den upphandlande myndighetens uppskattning, ska betalas enligt de tjänstekontrakt som ingår i upphandlingen. Vidare framgår av 5 kap. 11 § LOU att värdet av ett varu- eller tjänstekontrakt som regelbundet återkommer eller som ska förnyas inom en viss tid, ska uppskattas med ledning av

1. 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, eller
2. det uppskattade totala värdet av en följd av kontrakt som kommer att upphandlas under den tolv månadersperiod som följer på den första leveransen eller, om räkenskapsåret är längre än tolv månader, under räkenskapsåret.

Detta innebär att samtliga avtal som ingåtts under en tolv månadersperiod som avser tjänster av samma slag ska räknas samman och läggas till grund för avgiften. Följaktligen avgränsas inte det belopp som en upphandlande myndighet kan åläggas i form av upphandlingsskadeavgift till det avtal som Konkurrensverket riktat sin ansökan mot, utan för det fall det finns flera avtal av samma slag utgör dessa tillsammans grund för beräkningen av upphandlingens värde och i förlängningen även upphandlingsskadeavgiftens storlek (Jfr Kammarrätten i Stockholms dom den 15 februari 2021 i mål nr 1304–20).

Konkurrensverket har beräknat upphandlingens värde till 4 646 923 kr kronor och har därvid beaktat TFV:s samtliga anskaffningar av liknande tjänster under perioden 22 februari 2022–22 februari 2023. Konkurrensverket har till stöd för den bedömningen fört fram i huvudsak följande. Uppskattningen av en upphandlings värde ska avse tidpunkten när anbudsinfördran skickas ut eller, om sådan inte krävs, tidpunkten när den upphandlande myndigheten påbörjar upphandlingen. TFV har inte skickat ut någon anbudsinfördran avseende Avtalet. Tidpunkten för uppskattningen av värdet på upphandlingen av Avtalet ska därför senast avse tidpunkten när Avtalet ingicks, det vill säga den 22 februari 2023. TFV har redovisat en sammanställning av de kontrakt om tolktjänster som förbundet upphandlade under tolv månadersperioden som föregick Avtalet. Kontrakten var regelbundet återkommande och liknade Avtalet. Enligt Konkurrensverket ska värdet på kontrakten därför ingå vid beräkningen av värdet på upphandlingen av Avtalet. Konkurrensverket har uppskattat värdet på upphandlingen enligt den bakåtblickande tolv månadersregeln eftersom det är en objektiv metod som utgår från faktiska, verifierbara värden. De omständigheter som TFV nu vill lägga till grund för en uppskattning av upphandlingens värde avser omständigheter som har inträffat efter att Avtalet ingicks, det vill säga efter den tillämpliga värdetidpunkten. En sådan uppskattning får inte användas.

TFV har invänt att de omständigheterna som läggs till grund för beräkningen enligt den framåtsyftande metoden var kända vid tidpunkten för när Avtalet ingicks även om resultatet av desamma inte var kända förrän senare.

Av TFV:s redogörelse framgår dock att de vid tidpunkten för Avtalet inte hade någon överblick eller dokumentation över vilka kontrakt som skulle komma att upphandlas under den tolv månadersperiod som följde. Förvaltningsrätten bedömer därför att Konkurrensverket haft grund för att med stöd av 5 kap. 11 § LOU beräkna värdet utifrån TFV:s samtliga anskaffningar av liknande tjänster på det sätt som de redovisat. Vad TFV i övrigt anfört som skäl för att justera ned upphandlingens värde leder inte till någon annan bedömning.

Upphandlingens värde överstiger därmed direktupphandlingsgränsen och skulle därför, förutsatt att det inte funnits något annat tillämpligt undantag, ha annonserats.

*Undantag från skyldigheten att annonsera*

Förvaltningsrätten har ovan bedömt att Avtalet som ligger till grund för ansökan inte faller inom ramen för samarbetsundantaget i LOU. Det förhållandet kan därmed inte heller läggas till grund för slutsatsen att det förelåg undantag från annonseringsskyldigheten.

En upphandlande myndighet får enligt 6 kap. 15 § LOU använda ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering om det, på grund av synnerlig brådska som beror på omständigheter som inte kan tillskrivas och inte har kunnat förutses av myndigheten, är omöjligt att hålla de tidsfrister som gäller vid öppet och selektivt förfarande eller vid förhandlat förfarande med föregående annonsering, och anskaffningen är absolut nödvändig.

TFV har fört fram att de, i sin egenskap av kommunalförbund har fått i uppdrag att tillsätta tolk enligt kravet i 13 § förvaltningslagen (FL) och att

kravet är ovillkorligt. Trots planering uppstår ibland akuta situationer då uppdrag inte kan tillsättas genom de tolkar TFV arvoderar. Det kan bero på ett språk eller en dialekt som TFV inte har tillgång till, att uppdraget inkommer med mycket kort varsel och inte kan vänta exempelvis inom sjukvården som är TFV:s största uppdragsgivare. I vissa språk eller dialekter finns det ett mycket begränsat antal tolkar. En annan situation som uppstått under tiden för Konkurrensverkets ansökan var Rysslands invasion av Ukraina vilket innebar ett stort tolkbehov som inte gick att förutse. Om TFV skulle göra samma tolkning av sina skyldigheter som Konkurrensverket gör, att skyldigheten att tillsätta tolk endast vilar hos dess medlemmar, skulle TFV behöva neka att tillsätta tolkar till akuta uppdrag inom exempelvis sjukvården – trots att TFV kunnat tillsätta en tolk till uppdraget genom Låneförmedling.

Tolkförmedlingarna delar med sig av prislistor sinsemellan och Låneförmedling sker genom att den tolkförmedling som har lägst pris får uppdraget. Det kan därför liknas vid ett upphandlat förfarande, där TFV i akuta situationer snabbt köper in en tjänst där urvalskriterierna är tillgänglighet och pris. Det är inte möjligt att upphandla alla förekommande språk, tillgängliga med kort varsel, under dygnets alla timmar med alla förekommande kompetensen. På grund av det har Låneförmedlingen vuxit fram.

Förvaltningsrätten anser inte att det som TFV fört fram i denna del ger stöd för att undantaget från skyldigheten att annonsera på grund av synnerlig brådska är tillämpligt i aktuellt fall. Vid den bedömningen har det särskilt beaktats att inköpen skett regelbundet över tid och att myndigheten inte visat på något försök eller resultat av att tecknat ramavtal för de aktuella tjänsterna, varför det saknas stöd för att tjänsterna inte skulle kunna förutses och planeras.

Förvaltningsrätten anser inte heller att de omständigheter som TFV fört fram i övrigt ger stöd för att det funnits något annat tillämpligt undantag från kravet på annonsering. Förvaltningsrätten gör därför bedömningen att TFV när de ingick tjänstekontrakten den 22 februari 2023 har genomfört en otillåten

direktupphandling. Förutsättningarna för att besluta om en upphandlingsskadeavgift är därmed uppfyllda.

### **Ska TFV åläggas att betala en upphandlingsskadeavgift?**

#### *Ringa fall*

I ringa fall ska någon upphandlingsskadeavgift inte beslutas, exempelvis har så ansetts vara fallet om anskaffningarna inte kunnat anstå och berörda avtal har tidsbegränsats till dess att inköp kunnat göras enligt en ny annonserad upphandling (HFD 2014 ref. 49).

TFV har förvisso fört fram att inköpen varit händelsestyrda och behövts för att tillgodose nödvändigt tolkbehov i vissa situationer. Förvaltningsrätten bedömer dock att det som förts fram om omständigheterna kring inköpen av tjänsterna inte gör att det handlar om ett ringa fall. Vid den bedömningen har det bl.a. beaktats att anskaffningarna pågått under flera år och uppgått till betydande belopp. Det har inte heller i övrigt kommit fram något som ger stöd för att det rör sig om ett ringa fall.

#### *Synnerliga skäl*

En upphandlingsskadeavgift kan efterges om det finns synnerliga skäl. Att efterge avgiften på grund av synnerliga skäl kan endast göras i rena undantagsfall när till exempel människors liv eller hälsa annars skulle riskeras och det skulle framstå som orimligt eller stötande att upphandlingsskadeavgift skulle tas ut (prop. 2009/10:180 s. 370).

Förvaltningsrätten konstaterar att tjänsten som inhandlats genom Avtalet och behovet av tolktjänster i övrigt borde ha kunnat förutses av TFV. Det föreligger därmed inte av den anledningen synnerliga skäl för att efterge



upphandlingsskadeavgiften. Förvaltningsrätten konstaterar att några andra synnerliga skäl för att efterge avgiften har inte gjorts gällande och inte heller har kommit fram i målet.

*Fastställande av upphandlingsskadeavgiftens storlek*

I förarbetena till LOU (prop. 2009/10:180 s. 197 och 369 f.) framgår bl.a. följande om fastställande av upphandlingsskadeavgiftens storlek. Domstolen har ett stort utrymme att ta hänsyn till alla relevanta omständigheter inom ramen för upphandlingsskadeavgiftens avskräckande syfte. Sanktionen ska vara effektiv, proportionerlig och avskräckande. Detta innebär att hänsyn ska tas till såväl försvårande som förmildrande omständigheter. Ju allvarligare överträdelsen kan anses vara, desto högre belopp bör sanktionsavgiften fastställas till. Vid bedömningen av sanktionsvärdet bör även vägas in hur klar överträdelsen kan anses vara. Otillåten direktupphandling anses vara en av de allvarligaste överträdelserna inom upphandlingsområdet, vilket bör leda till att sanktionsvärdet i dessa fall ofta kan anses vara högt. Upprepat beteende bör ses som en försvårande omständighet. Det förhållandet att den upphandlande myndigheten på annat sätt drabbats negativt kan i vissa fall ses som en förmildrande omständighet.

Konkurrensverket för fram följande. TFV har gjort en otillåten direktupphandling. Det är en av de allvarligaste överträdelserna av upphandlingslagstiftningen. Sanktionsvärdet är därför som utgångspunkt högt. Enligt Konkurrensverket finns det inga försvårande eller förmildrande omständigheter som i övrigt bör påverka överträdelsens sanktionsvärde. Konkurrensverket anser att överträdelsen är klar. Det är tydligt hur upphandlingens värde ska beräknas och vilket ansvar som följer av LOU och förvaltningslagen. Ansvaret för att följa LOU är strikt. TFV är också fullt ansvarigt för sitt bokningssystem och sina avtalsrelationer. Det saknar därför betydelse om TFV saknade uppsåt att göra en otillåten direktupphandling och att förbundet har haft problem med bokningssystemet och sin systemleverantör.

TFV har inte heller visat att problemen med bokningssystemet låg till grund för upphandlingen av Avtalet. Sanktionsvärdet är slutligen inte lägre för att Avtalet var en förlustaffär för TFV. Den otillåtna direktupphandlingen är – oavsett Avtalets ekonomiska och affärsmässiga villkor – en mycket allvarlig överträdelse av LOU.

TFV för fram i huvudsak följande. Det finns ingen ekonomisk vinning överhuvudtaget för TFV att tillsätta uppdrag med Låneförmedling. Det är uteslutande i syfte att uppfylla de krav som ställs på förbundet från dess medlemmar som dessa uppdrag tillsätts. Överträdelsen har således lett till negativa konsekvenser för TFV. TFV anser att det är huruvida TFV:s agerande utgjort en överträdelse eller inte som är oklar, inte vilka potentiella rättsföljder en otillåten direktupphandling kan få. Det är exempelvis inte klart att kontraktsvärdet ska beräknas på det sätt som Konkurrensverket gör gällande. Vidare är det osäkert för TFV vilket ansvar förbundet har för att följa förvaltningslagens krav på rätt till tolk, där TFV och Konkurrensverket visat sig ha olika syn på detta. Oavsett hur det rättsliga ansvaret skulle bedömas så har TFV haft att förhålla sig till sitt uppdrag enligt Förbundsordningen. Detta bör beaktas som en förmildrande omständighet dels då det inneburit att överträdelsen ur TFV:s perspektiv varit oklar, dels då tillsättandet av tolk genom Låneförmedling inte varit motiverat av något annat intresse än att leva upp till det ändamål som framgår av Förbundsordningen. På grund av det stora antalet språk och dialekter som TFV måste tillhandahålla för att uppfylla sitt ändamål enligt Förbundsordningen, delar TFV inte Konkurrensverkets uppfattning att rättsläget är klart gällande hur dessa tjänster ska upphandlas.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning.

Förvaltningsrätten anser att den otillåtna direktupphandlingen som genomförts den 22 februari 2023 är en del av ett upprepat beteende, vilket ska ses som en försvårande omständighet. Därtill får det anses utrett i målet att otillåtna

direktupphandlingar av tolktjänster skett under en längre tidsperiod. I sammanhanget kan det noteras att den yrkade upphandlingsskadeavgiften är beräknad på upphandlingens värde, vilket enbart innefattar inköp under perioden 22 februari 2022–22 februari 2023 och alltså inte inköp längre tillbaka i tiden än så. Förvaltningsrätten anser inte heller att rättsläget är oklart på det sätt som TFV fört fram.

Förvaltningsrätten anser, i likhet med Konkurrensverket, att kontraktsvärdet för aktuellt avtal ska beräknas till 4 646 923 kr. Upphandlingsskadeavgiften kan därmed bestämmas till högst 465 692 kr. Förvaltningsrätten bedömer med beaktande av samtliga omständigheter i målet att TFV:s överträdelse är allvarlig. Det är fråga om en otillåten direktupphandling med försvårande omständigheter och utan förmildrande omständigheter. Vid en samlad bedömning anser förvaltningsrätten att en avgift om 350 000 kr får anses vara en effektiv och avskräckande sanktion som står i proportion till överträdelsens allvar. Vad TFV i övrigt har fört fram innebär inte att upphandlingsskadeavgiften ska sättas ned. Konkurrensverkets ansökan om upphandlingsskadeavgift ska därför bifallas i sin helhet.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga (FR-05).

Christina Helldén  
Rådman

Hedvig Medin har föredragit målet.



## Hur man överklagar

FR-05

Den som inte är nöjd med förvaltningsrättens beslut kan överklaga. Här framgår hur det går till.

Närmare regler finns i den lag som gäller för målet, se rutan längst ner på nästa sida för hänvisningar.

### Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som ni fick del av beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För myndigheten räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

#### Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om ni exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

### Tänk på detta i mål om överprövning av upphandling

I vissa fall kan myndigheten ingå avtal efter 10 dagar från det att domstolen avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut, och i vissa fall får myndigheten ingå avtal omedelbart. Efter att avtal har slutits får kammarrätten inte överpröva upphandlingen. Detta gäller alltså även om tiden för överklagande fortfarande gäller.

### Gör så här

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför ni tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring ni vill ha och varför ni tycker att kammarrätten ska ta upp ert överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis ni vill hänvisa till. Förklara vad ni vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.  
  
Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå er: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.  
  
Om ni har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten – adressen finns i beslutet.

### Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har ni tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

### Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om ni *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt ni vill föra fram.

### Vill ni veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om ni har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i beslutet.

Mer information finns på [www.domstol.se](http://www.domstol.se).

För fullständig information, se:

- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, 20 kap.
- lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, 16 kap.
- lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner, 16 kap.
- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorn, 20 kap.