

Förvaltningsrätten i Göteborg  
forvaltningsrattenigoteborg@dom.se

## Ansökan om upphandlingsskadeavgift

### Sökande

Konkurrensverket, Ringvägen 100, 118 60 Stockholm

### Motpart

Renova AB, Box 156, 401 22 Göteborg

Org.nr. 556108-3337

### 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 Renova AB ska betala 1 000 000 (en miljon) kronor i upphandlingsskadeavgift.



## Grunder

1. Renova AB (Renova) har den 3 januari 2024 ingått avtal om renhållningsfordon (Avtalet) med H2X Global Ltd (Leverantören) utan föregående annonsering enligt 10 kap. 1 § LOU. Det saknades förutsättningar för att ingå Avtalet utan sådan annonsering. Renova har därmed gjort en otillåten direktupphandling av Avtalet.

## Bakgrund och omständigheter

2. Renova är ett kommunalt bolag som ägs direkt eller indirekt av kommuner i Västsverige.
3. Renova och Leverantören ingick i maj 2022 en avsiktsförklaring, "Memorandum of Understanding" (Avsiktsförklaringen), se [bilaga 1](#). Av Avsiktsförklaringen framgår bland annat parternas vilja att samarbeta för att gradvis elektrifiera Renovas fordonsflotta genom vätgasteknologi innebärande att Leverantören bland annat skulle leverera vätgasfordon till Renova. Vidare framgick att Avsiktsförklaringen inte är bindande och att det inte förpliktar en part att tillhandahålla någon vara eller tjänst om inte parterna ingår ett sådant avtal separat.
4. I oktober 2022 lämnade en företrädare för H2X Gothenburg AB (H2X Gothenburg), som är ett dotterbolag till Leverantören, en offert på fem vätgasfordon till Renova, via e-post, se [bilaga 2](#). Renova beställde tre fordon enligt offerten via e-post den 18 november 2022 (Ursprungsavtalet), se [bilaga 3](#).
5. Renovas anskaffning av fordonen uppgick till ett värde om 14 000 000 kronor exklusive mervärdesskatt.
6. Ett skriftligt avtal utöver e-postmeddelandet ingicks inte vid den aktuella tidpunkten.
7. Den 3 januari 2024 ingicks Avtalet mellan Renova och Leverantören, se [bilaga 4](#). Det är Avtalet som Konkurrensverket lägger till grund för denna ansökan.

## Renovas inställning under utredningen

8. Renova har huvudsakligen anfört följande under utredningen.
9. Under åren 2020–2022 gjorde Renova marknadsundersökningar för att se vilka möjligheter det fanns att samarbeta med leverantörer för att konvertera fordon till vätgasbilar. Marknadsundersökningarna har inte dokumenterats skriftligen. Enligt undersökningarna var Leverantören den enda aktören på marknaden.



10. Ursprungsavtalet slöts genom att en tidigare medarbetare på Renova per e-post accepterade offerter som skickats från en företrädare för H2X Gothenburg. Renovas beställning avsåg tre vätgasfordon bestående av två sopbilar och en lastbil.<sup>1</sup>
11. Undantaget för tekniska skäl i 6 kap. 14 § första stycket 2 LOU bedömdes vara tillämpligt på anskaffningen.
12. Uppfattningen att undantaget för tekniska skäl var tillämpligt bekräftas även av två efterföljande upphandlingar genomförda av Renova där Leverantören var ensam anbudsgivare i delområdet vätgasbilar.
13. Under hösten 2023 gjorde Renova försök att få Ursprungsavtalet att återgå och att utbetalda medel skulle återbetalas eftersom bilarna inte hade levererats. Efter möten med Leverantören bedömdes det inte som möjligt.
14. Ursprungsavtalet innehöll inga kommersiella villkor. För att i efterhand reglera anskaffningen arbetade parterna fram Avtalet i syfte att klargöra de kommersiella villkoren för Ursprungsavtalet. Syftet med Avtalet var att säkerställa leverans av fordonen genom att skriftligen formalisera och bekräfta de villkor som gäller för Ursprungsavtalet. De kommersiella villkoren ändrades inte genom Avtalet.
15. Renova anförde inledningsvis under utredningen att Leverantören har i praktiken inträtt i Avtalet i H2X Gothenburgs ställe i egenskap av underleverantör i enlighet med 17 kap. 13 § tredje stycket LOU.
16. Senare under utredningen har Renova anfört att beställningen inte har gjorts av H2X Gothenburg utan av Leverantören och att det således inte har skett ett leverantörsbyte.
17. Renova har även anfört att Konkurrensverkets möjlighet att ansöka om upphandlingsskadeavgift har preskriberats eftersom Ursprungsavtalet ingåtts för mer än ett år sedan.

### **Ansökan har lämnats in i rätt tid**

18. Renova har anfört att Konkurrensverket inte har möjlighet att ansöka om upphandlingsskadeavgift eftersom den enda anskaffningen som är aktuell, det vill säga Ursprungsavtalet, är preskriberad. Renova menar att det inte har skett någon anskaffning genom att Avtalet tecknades.
19. Det är Avtalet som ligger till grund för Konkurrensverkets ansökan om upphandlingsskadeavgift.

---

<sup>1</sup> Två H2X TGM 18.250 4X2 BL CH EVFC och en H2X TGE 3.180 4X2F EVFC truck.



20. Avtalet tecknades den 3 januari 2024 och således inom fristen för att väcka talan om upphandlingsskadeavgift.
21. Konkurrensverket anser, vilket utvecklas nedan, att upphandlingarna av både Ursprungsavtalet och Avtalet var otillåtna direktupphandlingar.
22. Om ett avtal ändras väsentligt utan stöd i LOU räknas preskriptionen från tidpunkten när avtalet ändras eftersom ett nytt avtal ingåtts. Då Avtalet har varit föremål för en otillåten direktupphandling räknas tiden för preskription för upphandlingsskadeavgift till följd av Avtalet från den tidpunkt när Avtalet ingicks. För frågan om en otillåten direktupphandling har skett genom en avtalsändring saknar det betydelse på vilket sätt det ändrats så länge ändringen var otillåten.<sup>2</sup>

### **Renova har gjort en otillåten direktupphandling av Avtalet**

#### Upphandlingens värde och karaktär

23. Upphandlingen avser ett kontrakt avseende renhållningsfordon (1 kap. 15 och 24 §§ LOU).
24. En upphandlings värde är det totala belopp som enligt den upphandlande myndighetens uppskattning ska betalas enligt de kontrakt som ingår i upphandlingen, inklusive optionsklausuler och förlängningsklausuler (5 kap. 3 § LOU).
25. Uppskattningen av en upphandlings värde ska avse tidpunkten när anbudsinfordran skickas ut eller, om sådan inte krävs, tidpunkten när den upphandlande myndigheten påbörjar upphandlingen (5 kap. 5 § LOU).
26. Renova har angett att fordonen som Avtalet omfattar är värda 14 000 000 kronor exklusive mervärdesskatt. Konkurrensverket ifrågasätter inte detta, utan anser att Renovas värdering ska ligga till grund för upphandlingens värde, det vill säga värdet på den ändring som Avtalet innebar. Renova har inte invänt mot detta under utredningen.
27. Upphandlingens värde var därmed 14 000 000 kronor.
28. Upphandlingen avser köp av varor. Upphandlingens värde översteg det aktuella tröskelvärdet (5 kap. 1 § LOU).<sup>3</sup> Upphandlingen skulle därför ha annonserats om inte något undantag från annonseringskravet var tillämpligt (10 kap. 1 § LOU).

---

<sup>2</sup> Jfr bl.a. Kammarrätten i Stockholms dom den 13 april 2023 i mål nr 7456-22.

<sup>3</sup> Tröskelvärdet för varukontrakt enligt var 2 236 731 kronor när Avtalet upphandlades, se tillkännagivande (2022:190) om tröskelvärden vid offentlig upphandling.



### Åberopade undantag

29. Renova har anfört att undantaget avseende tekniska skäl (6 kap. 14 § första stycket 2 LOU) var tillämpligt för att direktupphandla Ursprungsavtalet.
30. Renova har vidare anfört att Avtalet endast var ett förtydligande av redan gällande villkor. Under Konkurrensverkets utredning angav Renova först att Avtalet innebar ett leverantörsbyte som var tillåtet enligt 17 kap. 13 § LOU. Senare under utredningen har Renova i stället anfört att även Ursprungsavtalet ingåtts med Leverantören, det vill säga att Avtalet inte innebar ett leverantörsbyte. Enligt Konkurrensverket har Renova inte visat att något undantag fick användas. Detta utvecklas nedan.

### Undantaget avseende tekniska skäl

31. Av 6 kap. 14 § första stycket 2 LOU framgår att ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering får användas om det som ska upphandlas endast kan tillhandahållas endast av en viss leverantör därför att det av tekniska skäl inte finns någon konkurrens. Som en förutsättning för ett sådant förfarande ska det vidare inte finnas något rimligt alternativ och avsaknaden av konkurrens får inte bero på en konstruerad avgränsning av förutsättningarna för upphandlingen.
32. Av skäl 50 i LOU-direktivet<sup>4</sup> framgår bland annat följande avseende undantagen i artikel 32.2 i LOU-direktivet.<sup>5</sup> Med hänsyn till de skadliga effekterna på konkurrensen bör förhandlade förfaranden utan föregående annonsering endast användas under mycket exceptionella omständigheter. Enbart objektivt exklusiva situationer kan motivera användningen av ett icke annonserat förfarande. Om den exklusiva situationen har uppstått av tekniska skäl bör de definieras och motiveras ytterst noggrant från fall till fall. Upphandlande myndigheter som åberopar undantaget bör motivera varför det inte finns några rimliga alternativ eller andra möjliga utvägar, såsom att överväga till sin funktion jämförbara byggtreprenader, varor och tjänster. Det är funktionen hos det som ska anskaffas som är avgörande för om undantaget avseende tekniska skäl är tillämpligt.<sup>6</sup>
33. Det är den upphandlande myndigheten som måste visa att alla villkor i en undantagsbestämmelse är uppfyllda.<sup>7</sup> Detta innebär att den upphandlande myndigheten måste kunna presentera bevis för att berättiga tillämpningen av

---

<sup>4</sup> 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>5</sup> Undantaget avseende tekniska skäl i 6 kap. 14 § första stycket 2 LOU är ett genomförande av artikel 32.2 (b)(ii) i LOU-direktivet.

<sup>6</sup> Jfr Konkurrensverkets Analys i korthet 2024:1 – Tillämpning av undantaget för ensamrätt vid offentlig upphandling, s. 6 f. och där hänvisad praxis. Ensamrätt och tekniska skäl är närliggande undantag.

<sup>7</sup> Se bl.a. EU-domstolens dom av den 10 mars 1987, kommissionen mot Italien, C-199/85, EU:C:1987:115, p. 14.



undantaget.<sup>8</sup> Generella uttalanden är inte tillräckliga, utan det krävs utförliga förklaringar för att uppfylla bevisbördan.<sup>9</sup>

34. Marknaden inom EU ska beaktas vid bedömningen av om undantaget kan användas.<sup>10</sup> Undantaget kan inte användas om flera leverantörer inom EU kan tillhandahålla upphandlingsföremålet eller rimliga alternativ med en jämförbar funktion som upphandlingsföremålet.<sup>11</sup>

### Undantaget avseende tekniska skäl var inte tillämpligt avseende Ursprungsavtalet

35. Renova har påstått att det bara var Leverantören som kunde leverera de fordon som var föremål för Ursprungsavtalet.
36. Renova har anfört att de bedömde att det förelåg tekniska skäl och att anskaffningen därför inte behövde annonseras. I senare annonserade upphandlingar har endast Leverantören inkommit med anbud för vätgasfordon, vilket tyder på att det inte fanns potentiella leverantörer för de beställda fordonen och att undantaget därmed var tillämpligt.
37. Konkurrensverket konstaterar inledningsvis att Renova inte uppfyllt dokumentationsplikten eftersom marknadsundersökningar och efterföljande beslut inte dokumenterats.
38. Enligt Konkurrensverket har Renova inte visat att upphandlingsföremålet – vätgasfordon av nu aktuella slag – är av sådan teknisk karaktär som avses i 6 kap. 14 § första stycket 2 LOU. Utredningen visar inte att det krävs specifik kunskap eller specifika verktyg av teknisk karaktär som endast H2X Gothenburg hade tillgång till.
39. Konkurrensverket konstaterar även att de annonserade upphandlingar som Renova hänvisat till inte ensamma kan ligga till grund för en bedömning av hur den relevanta marknaden såg ut vid tidpunkten för upphandlingen. Varför leverantörer väljer att inte delta i upphandlingar kan bero på flera anledningar och inte enbart på grund av tekniska skäl.

---

<sup>8</sup> Jfr bl.a. EU-domstolens domar av den 3 maj 1994, kommissionen mot Spanien, C-328/92, EU:C:1994:178, p. 16–17; och av den 18 maj 1995, kommissionen mot Italien, C-57/94, EU:C:1995:150, p. 23–24.

<sup>9</sup> Se EU-domstolens dom av den 14 september 2004, kommissionen mot Italien, C-385/02, EU:C:2004:522, p. 21–22. Italien hade åberopat tekniska skäl och innehållet i ett utlåtande från myndigheten för bygg- och anläggningsarbeten om att arbetena i fråga var komplicerade och vanskliga. EU-domstolen fann dock inte att detta visade att arbetet uteslutande kunde anförtros endast en leverantör.

<sup>10</sup> Se EU-domstolens dom den 15 oktober 2009, kommissionen mot Tyskland, C-275/08, EU:C:2009:632, p. 61–63.

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



40. Det underlag som har presenterats i utredningen visar därmed inte att det fanns sådana tekniska skäl eller sådan brist på konkurrens som undantaget för tekniska skäl kräver.
41. Enligt Konkurrensverkets mening har Renova inte heller visat att det saknades rimliga alternativ till det som skulle upphandlas, vilket är ytterligare en förutsättning för att undantaget ska kunna tillämpas.
42. Mot bakgrund av det ovan anförda och vid en sammantagen bedömning av omständigheterna finner Konkurrensverket att det inte stått klart att ett offentliggörande inte skulle ha kunnat leda till ökad konkurrens eller bättre upphandlingsresultat eftersom det kan finnas fler ekonomiska aktörer som kan fullgöra avtalet.<sup>12</sup>
43. Renova har således inte visat att Ursprungsavtalet endast kunde tilldelas en viss leverantör med anledning av att det av tekniska skäl inte fanns någon konkurrens enligt 6 kap. 14 § första stycket 2 LOU. Renova har inte heller visat att det saknades rimliga alternativ. Undantaget för tekniska skäl var alltså inte tillämpligt vid Ursprungsavtalets ingående.
44. Utredningen har inte heller visat att andra undantagsbestämmelser var tillämpliga. Eftersom inget undantag varit tillämpligt utgör Ursprungsavtalet en otillåten direktupphandling.

#### **Avtalet utgör en otillåten direktupphandling**

45. Ändringar av avtal, som omfattas av LOU:s tillämpningsområde, kan endast göras med stöd av 17 kap. LOU (17 kap. 8 § LOU).<sup>13</sup> Att det råder begränsade möjligheter att ändra ett tidigare kontrakt eller ett ramavtal utan en ny annonsering följer ytterst av principerna om likabehandling och öppenhet.<sup>14</sup>
46. Ändringsbestämmelserna i LOU kan dock inte tillämpas för att ändra avtal som ingåtts genom en otillåten direktupphandling.<sup>15</sup> Detta gäller oavsett om övriga rekvisit i en ändringsbestämmelse är uppfyllda.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Se skäl 50 LOU-direktivet.

<sup>13</sup> Se prop. 2015/16:195 s. 843 f.

<sup>14</sup> Se bl.a. EU-domstolens domar av den 7 september 2016, Finn Frogne, mål C-549/14, EU:C:2016:634, p. 28, och av den 19 juni 2008, Presstext, C-454/06, EU:C:2008:351, p. 34.

<sup>15</sup> Jfr EU-domstolens dom av den 11 januari 2005, Stadt Halle, mål C-26/03, EU:C:2005:5, p. 44 och 10 kap. 1 § LOU. Jfr även artikel 72 i LOU-direktivet och EU-domstolens dom av den 12 maj 2022, Comune di Lerici, mål C-719/20, EU:C:2022:372, p. 41–42. I sammanhanget kan också Förvaltningsrätten i Uppsalas dom den 2 november 2022 i mål nr 8226-21 nämnas. Konkurrensverket har även tagit fram ett ställningstagande gällande rättsfrågan, se Konkurrensverkets ställningstagande 2023:3 med dnr 643/2023.

<sup>16</sup> Jfr Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 6784-09, där frågan om ett avtal var en tillåten ändring inte prövades eftersom underliggande avtal utgjorde en otillåten direktupphandling.





47. En upphandlande myndighet – som med hänvisning till någon av ändringsbestämmelserna genomför ändring av ett otillåtet direktupphandlat avtal – riskerar därmed att genomföra en otillåten direktupphandling.<sup>17</sup>
48. Renova har fört fram bland annat följande. Avtalet utgör inte ändringar av Ursprungsavtalet utan ska endast formalisera och fastställa villkoren för beställningen. Att fastställa villkor i enlighet med hur villkoren brukligen regleras i fordonsbeställningar är inte att betrakta som ändring av villkoren. Eftersom Ursprungsavtalet inte reglerat kommersiella villkor är utgångspunkten att beställningen följer av Renovas gängse normer för kommersiella villkor.
49. Avseende leverantörsbytet har Renova inledningsvis under utredningen fört fram att moderbolaget H2X Global i praktiken inträtt i Avtalet i enlighet med 17 kap. 13 § tredje stycket LOU. Renova har senare under utredningen justerat detta på så vis att det inte har skett något leverantörsbyte i samband med ingåendet av Avtalet. Renova anförde i stället att H2X Gothenburg endast agerat mellanman vid förhandlingar och uppbärande av ersättningar.
50. Ursprungsavtalet tecknades genom att Renova accepterade en offert från en företrädare för H2X Gothenburg, se bilaga 3. Fakturorna skickades från H2X och betalning erlades till H2X Gothenburg, se bilaga 5. Den revisionsrapport som Renova beställde i samband med utredningen kring köpen av dessa vätgasfordon utgår från att det är H2X Gothenburg som är avtalspart, se bilaga 6. Renova har också under utredningen initialt angett att avtalsparten är H2X Gothenburg och argumenterat för att det varit ett tillåtet leverantörsbyte enligt 17 kap. 13 § LOU. Det kan även noteras att H2X Gothenburg har varit vinnande anbudsgivare i Renovas upphandlingar av vätgasfordon i närtid, se bland annat tilldelningsbeslut bilaga 7.
51. För reglerna i LOU är det av avgörande betydelse vilken part som avtal tecknas med.<sup>18</sup> Utredningen visar att Ursprungsavtalet tecknades med H2X Gothenburg. För att H2X Gothenburg inte skulle bli bundna av Ursprungsavtalet och bli betecknade som part hade H2X Gothenburg behövt göra det tydligt att Ursprungsavtalet tecknades med Leverantören.<sup>19</sup> Något sådant tydliggörande har inte framkommit under utredningen. Konkurrensverket anser att utredningen visar att det genom Avtalet skett ett leverantörsbyte från H2X Gothenburg till Leverantören, vilket innebär en väsentlig och otillåten ändring av Ursprungsavtalet.

---

<sup>17</sup> Jfr Konkurrensverkets ställningstagande 2023:3 med dnr 643/2023. Jfr även prop. 2009/10:180 s. 188.

<sup>18</sup> Jfr reglerna om uteslutning av leverantörer i 13 kap. LOU, reglerna om ändring av avtal i 17 kap. LOU och regler om kvalificering 14–15 kap. LOU.

<sup>19</sup> Jfr Ramberg och Ramberg, *Allmän avtalsrätt* (11 uppl., Norstedts Juridik, 2019), s. 58.





52. Konkurrensverket finner därefter, utifrån vad som framkommit av utredningen, att de kommersiella villkoren inte tidigare reglerats mellan parterna. De kommersiella villkoren har så pass specifik karaktär att de inte är att likställa med vad som varit gällande om parterna inte valt att reglera köprättsliga villkor, det vill säga att allmänna köprättsliga regler varit tillämpliga på Ursprungsavtalet. Ändringarna avser till exempel specifika leveransdatum som ligger så långt fram i tiden jämfört med ingåendet av Ursprungsavtalet att de inte kan anses ha gällt genom Ursprungsavtalet.
53. Genom att ingå Avtalet har parterna alltså gjort väsentliga tillägg och ändringar i Ursprungsavtalet. Sådana tillägg är att betrakta som ändringar eftersom de inte utgör en tillämpning av Ursprungsavtalet. Renova har vidare inte inkommit med något skriftligt underlag som visar att de kommersiella villkoren redan var gällande vid ingåendet av Ursprungsavtalet.
54. Konkurrensverket anser därmed att Avtalet innebar att Ursprungsavtalet ändrades väsentligt. Vad Renova haft för intentioner med Ursprungsavtalet och att det finns villkor som brukligen regleras i fordonsbeställningar ändrar inte den bedömningen.
55. Som framgår av ovan har Konkurrensverket funnit att Ursprungsavtalet, som Avtalet baseras på, utgör en otillåten direktupphandling. Bestämmelserna i 17 kap. LOU är som angetts ovan inte tillämpliga på avtal som är otillåtet direktupphandlade. Eftersom bestämmelserna i 17 kap. LOU inte är tillämpliga på Ursprungsavtalet var ändringarna i Avtalet, leverantörsbyte och kommersiella villkor, inte förenliga med LOU.
56. Renova har alltså inte haft möjlighet att använda ändringsbestämmelserna i 17 kap. LOU på Ursprungsavtalet. Avtalet ska därmed betraktas som en ny upphandling. Konkurrensverket anser i övrigt att även om Ursprungsavtalet hade varit korrekt upphandlat så uppfylls inte kraven i 17 kap. 13 § LOU angående leverantörsbytet. Avtalet innebar också en väsentlig ändring enligt rekvisiten i 17 kap. 14 § LOU genom införandet av de nya kommersiella villkoren genom Avtalet, särskilt eftersom andra leverantörer potentiellt hade varit intresserade av upphandlingen.
57. Av utredningen och av omständigheterna i övrigt framkommer inte heller att Renova haft skäl för att ingå Avtalet utan föregående annonsering.
58. Renova har alltså direktupphandlat Avtalet trots att inget undantag från annonseringskravet var tillämpligt. Upphandlingen av Avtalet var därmed en otillåten direktupphandling.



## Upphandlingsskadeavgift

59. Vid en otillåten direktupphandling får förvaltningsrätten efter ansökan av Konkurrensverket besluta att en upphandlande myndighet ska betala en upphandlingsskadeavgift (21 kap. 1 § 3 LOU).
60. En upphandlingsskadeavgift ska vara effektiv, proportionerlig och avskräckande.<sup>20</sup> Avgiften syftar till att säkerställa att upphandlingsreglerna följs och att skattemedlen används på ett korrekt sätt.<sup>21</sup>
61. Den upphandlande myndigheten måste inte ha agerat uppsåtligt eller oaktsamt för att en avgift ska dömas ut.<sup>22</sup> Bristande kännedom om rättsläget eller misstag om lagstiftningens innehåll ursäktar inte en överträdelse.<sup>23</sup>
62. 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).
63. Avgiftens storlek ska bestämmas med hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet inom ramen för avgiftens avskräckande syfte.<sup>24</sup> Särskild hänsyn ska tas till hur allvarlig överträdelsen är, det vill säga överträdelsens sanktionsvärde.<sup>25</sup> Ju allvarligare överträdelsen är, desto högre belopp bör avgiften fastställas till. Det högsta avgiftsbeloppet är reserverat för särskilt graverande fall.<sup>26</sup> Någon avgift ska inte beslutas i ringa fall och avgiften får efterges om det finns synnerliga skäl (21 kap. 5 § LOU).
64. Av förarbetena framgår följande om sanktionsvärdet.<sup>27</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>20</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>21</sup> Se prop. 2009/10:180 s. 196 och prop. 2023/24:3 s. 45.

<sup>22</sup> Se prop. 2009/10:180 s. 192 och 368 samt prop. 2023/24:3 s. 36.

<sup>23</sup> Se prop. 2009/10:180 s. 368.

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

<sup>25</sup> Se prop. 2009/10:180 s. 196 och 370 samt prop. 2023/24:3 s. 50.

<sup>26</sup> Se HFD 2014 ref. 69 och prop. 2023/24:3 s. 29 och 74.

<sup>27</sup> Se prop. 2009/10:180 s. 197 f. och 369 f.



65. Värdet på upphandlingen av Avtalet var 14 000 000 kronor. Avgiften kan därför bestämmas till högst 1 400 000 kronor (14 000 000 kronor x 0,1).
66. En otillåten direktupphandling är en av de allvarligaste överträdelserna av upphandlingslagstiftningen.<sup>28</sup> Sanktionsvärdet för Renovas överträdelse är därför som utgångspunkt högt.<sup>29</sup>
67. Det har inte framkommit några förmildrande eller försvårande omständigheter i övrigt.
68. Vid en sammantagen bedömning, där upphandlingens värde och alla övriga omständigheter beaktas, anser Konkurrensverket att en avgift på 1 000 000 kronor är en effektiv, avskräckande och proportionerlig sanktion för överträdelserna.

---

Ansökan i original undertecknas inte egenhändigt.

Marie Östman  
Chefsjurist

Hampus Stefansson  
Sakkunnig jurist

## Bilagor

- Bilaga 1 Memorandum of Understanding
- Bilaga 2 Offert
- Bilaga 3 E-postmeddelande om beställning
- Bilaga 4 Avtalet
- Bilaga 5 Fakturor H2X Gothenburg
- Bilaga 6 Revisionsrapport
- Bilaga 7 Tilldelningsbeslut

---

<sup>28</sup> Se skäl 13 till Ändringsdirektivet, prop. 2009/10:180 s. 197 och prop. 2023/24:3 s. 52 f.

<sup>29</sup> Se prop. 2009/10:180 s. 197. Jfr även HFD 2014 ref. 69 samt Kammarrätten i Göteborgs domar den 20 november 2014 i mål nr 4402-14 och den 2 december 2014 i mål nr 4915-13.