

Kriminalvården
skickas per e-post

Beslut om upphandlingsskadeavgift – upphandling av platser i halvvägshus

Konkurrensverkets beslut

Konkurrensverket konstaterar att Förvaltningsrätten i Linköping genom dom den 4 juli 2025 i mål nr 2712-25 har fastställt att flera avtal som Kriminalvården tecknat avseende platser i halvvägshus får bestå av tvingande hänsyn till ett allmänintresse trots att avtalen inte föregåtts av en annonserad upphandling. Förvaltningsrättens dom har fått laga kraft den 20 augusti 2025.

Konkurrensverket beslutar att Kriminalvården ska betala en upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. 6 § 2 lagen (2016:1145) om offentlig upphandling på 1 000 000 kronor.



Konkurrensverkets utredning

Bakgrund och omständigheter

1. Kriminalvården ingick under 2022 ramavtal avseende platser i så kallade halvvägshus med ett större antal leverantörer (Ramavtalen). Ramavtalens takvolym var 50 miljoner kronor och sista avtalsdag var den 31 oktober 2025, med option om förlängning om maximalt 24 månader. Kriminalvården genomförde förlängningar av flera av Ramavtalen i oktober och december 2024 samt i februari 2025.
2. En leverantör, vars ramavtal inte förlängts, ansökte om överprövning och yrkade att förlängningarna i februari 2025 och placeringsavtalen som skett efter den 31 oktober 2024 (benämns tillsammans som Avtalen och var för sig som Förlängningsavtalen respektive Placeringsavtalen) skulle ogiltigförklaras. Bolaget gjorde gällande att Kriminalvården redan under 2023 överskridit Ramavtalens takvolym.
3. Förvaltningsrätten i Linköping slog fast att Kriminalvården hade överskridit takvolymen för Ramavtalen och att dessa därmed var utan verkan vid ingåendet av Avtalen. Det hade i målet inte kommit fram att Avtalen utgjorde tillåtna direktupphandlingar eller tillåtna ändringar av Ramavtalen. Det var därför fråga om otillåtna direktupphandlingar. Det fanns därmed skäl för att ogiltigförklara Avtalen i enlighet med 20 kap. 13 a § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Förvaltningsrätten bedömde dock att det med hänsyn till omständigheterna ansågs motiverat att låta Avtalen få bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse enligt 20 kap. 14 § LOU. Förvaltningsrättens dom fick laga kraft den 20 augusti 2025.

Vad Kriminalvården har anfört

4. Kriminalvården har under utredningen anfört bland annat följande.
5. Enligt beräkningar i Kriminalvårdens ekonomisystem nåddes takvolymen för Ramavtalen i februari 2024. Diskussioner kring en ny upphandling fördes under oktober 2023 med utgångspunkten att en ny upphandling krävdes. Beslut att genomföra en ny upphandling fattades i december 2023.¹ Skälen till att upphandla var flera. Dels hade antalet placeringar på årsbasis ökat kraftigt vilket lett till att även kostnaderna ökat kraftigt. Ramavtalen bedömdes inte räcka till. Utöver detta hade beläggningen på anstalterna i landet ökat kraftigt. För att kunna hantera den extrema beläggningen behövde samtliga till buds stående medel utnyttjas och placering i halvvägshus identifierades som en möjlighet för att i någon

¹ Handl.nr. 47, Svar på begäran om uppgifter.



mån lindra situationen. Fler halvvägshusplatser behövde därför också upphandlas.

6. Den nya upphandlingen annonserades i mars 2024 med beräknad avtalsstart den 1 november 2024. I upphandlingen inkom 97 anbud att kvalificera och utvärdera vilket innebar ett långdraget arbete. I den förra upphandlingen inkom 36 anbud. Tilldelningsbeslut fattades därför först den 13 september 2024.
7. En leverantör (Bolaget) fick inte tilldelning efter det att Kriminalvårdens säkerhetsorganisation konstaterat att en hög andel av Bolagets anställda hade personliga kopplingar till grov organiserad brottslighet. Att placera intagna hos Bolaget skulle innebära oacceptabla risker. Bolaget begärde överprövning den 23 september 2024 och förvaltningsrätten meddelade dom i målet den 27 december 2024. Under förvaltningsrättens handläggning av målet hann Ramavtalen löpa ut. Kriminalvården valde, för att kunna upprätthålla sitt viktiga samhällsuppdrag, att ändå nyttja optionen om förlängning av Ramavtalen. Ramavtalen förlängdes i ett första skede från och med den 1 november 2024 till och med den 15 januari 2025 i förhoppningen att förvaltningsrättens dom skulle hinna meddelas.
8. När Kriminalvården i mitten av december 2024 ännu inte fått någon dom i överprövningsärendet valde Kriminalvården att för säkerhets skull förlänga Ramavtalen ytterligare, denna gång till och med den 28 februari 2025, även i syfte att ta hänsyn till julleddigheter och för att kunna avveckla Ramavtalen i ordnad form.
9. Förvaltningsrättens dom den 27 december 2024 innebar dock att Bolagets anbud inte skulle förkastas, utan i stället tas upp till utvärdering. Eftersom det innebar oacceptabla risker och då anbudens giltighetstid löpt ut beslutade Kriminalvården i januari 2025 att avbryta upphandlingen och genomföra en ny upphandling i stället för att överklaga förvaltningsrättens dom. Med anledning av detta förlängdes Ramavtalen ytterligare en gång i februari 2025. Av Förlängningsavtalen framgår att ramavtalen gäller till dess att nya upphandlade ramavtal finns på plats, dock som längst till och med den 31 mars 2026.
10. Kriminalvården har känt till att det inte varit möjligt att nyttja förlängningsoptionen i Ramavtalen på grund av att takvolymen uppnåtts. Kriminalvården har dock vidtagit alla rimliga åtgärder för att undvika att hamna i situationen att tvingas till förlängning.
11. Ramavtalen är nödvändiga för Kriminalvårdens myndighetsuppdrag. Det har därför inte varit rimligt att avstå från att förlänga Ramavtalen trots



uppnådd takvolym. Den ursprungliga takvolymen kan inte heller anses ha satts orimligt lågt. Det har varit svårt att förutse och hantera den mycket snabba ökningen av intagna i anstalt. När takvolymen beräknades var beläggningen knappt 5 000, men har i dag stigit till drygt 7 000 med 142 procent av de ordinarie platserna belagda. Ökningen som skett under tiden från 2022 och framåt har varit omöjlig att planera för.

12. Kriminalvårdens planering av upphandlingen med annonsering i mars 2024 och planerad avtalsstart den 1 november 2024 får anses fullt rimlig. Sju månader från annons till avtalsstart måste anses vara en rimligt tilltagen tidsram för att kunna planera för en eventuell överprövning.
13. Lagstiftningen ger även sedan en tid tillbaka ett ökat utrymme för direktupphandlingar genom regleringarna i 19 a kap. 5–7 §§ LOU. Det är uppenbart att lagstiftaren inte längre ser lika allvarligt på tilldelning av kontrakt eller ramavtal utan föregående annonsering i vissa fall där den upphandlande myndigheten hamnat i en situation där yttre omständigheter som myndigheten inte direkt har kontroll över hindrar myndigheten från att anskaffa sådant som är absolut nödvändigt genom ett annonserat förfarande.
14. Allmänna proportionalitetshänsyn vid myndighetsutövning talar för att sanktionsvärdet sätts avsevärt lägre än normalt i detta fall, eller att upphandlingsskadeavgiften helt efterges enligt 21 kap. 8 § LOU då det går att anföra synnerliga skäl. Någon avskräckande eller avhållande effekt av sanktionsavgiften går inte att hävda i detta fall då Kriminalvården faktiskt gjort vad som rimligen kan förväntas och inte kan klandras för den uppkomna situationen.
15. För att beräkna värdet utgår Kriminalvården från det faktiska värdet från och med den 1 november 2024 fram till nu. Därefter får en uppskattning baserad på faktisk genomsnittlig månadskostnad göras för den maximala tiden för Förlängningsavtalen, det vill säga inklusive mars månad 2026. Denna metod ger ett totalt uppskattat värde om 119 824 890 kronor exklusive mervärdesskatt, om Förlängningsavtalen nyttjas fullt ut och inga nya upphandlade ramavtal ersätter dessförinnan.²

² Handl.nr. 39, Bilaga till svar på förfrågan om uppgifter #38 – svar på skrivelse.



Bedömning

Upphandlingens värde

16. 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 nyttjats. 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.³
17. Kriminalvården har under Konkurrensverkets utredning uppgett att Avtalens totala uppskattade värde uppgår till totalt 119 824 890 kronor exklusive mervärdesskatt, om Förlängningsavtalen nyttjas till sista avtalsdag och inte dessförinnan ersätts av upphandlade avtal.⁴ Konkurrensverket finner inte skäl att ifrågasätta Kriminalvårdens uppgifter eller metod för beräkning av Avtalens värde. Upphandlingens värde uppgår därmed till 119 824 890 kronor exklusive mervärdesskatt.⁵

Upphandlingsskadeavgift

18. Förvaltningsrätten har konstaterat att Kriminalvården agerat i strid med LOU och att det därför fanns skäl för att ogiltigförklara Avtalen i enlighet med 20 kap. 13 a § LOU. Enligt nämnda bestämmelse ska rätten besluta att ett avtal som har slutits mellan en upphandlande myndighet och en leverantör är ogiltigt, bland annat om avtalet har slutits utan föregående annonsering enligt 19 kap. 6 § LOU när direktupphandling enligt 19 a kap. LOU inte har fått användas.
19. Konkurrensverket ska besluta att en upphandlande myndighet ska betala en upphandlingsskadeavgift om allmän förvaltningsdomstol vid överprövning av ett avtals giltighet har fastställt att ett avtal får bestå med hänsyn till ett tvingande allmänintresse enligt 20 kap. 14 § LOU, trots att förutsättningarna för ogiltighet är uppfyllda.⁶

³ 5 kap. 3 § LOU.

⁴ Handl.nr. 39, Bilaga till svar på förfrågan om uppgifter #38 – svar på skrivelse, s. 5.

⁵ Jfr 5 kap. 14 § LOU.

⁶ 21 kap. 6 § 2 LOU.



20. Det ska inte ske någon överprövning av det lagakraftvunna avgörande som ligger till grund för beslut om upphandlingsskadeavgift.⁷
21. Ett beslut om upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. 6 § 2 LOU ska meddelas inom sex månader från den tidpunkt då det avgörande som beslutet grundas på fick laga kraft.⁸

Upphandlingsskadeavgiftens storlek

22. En upphandlingsskadeavgift ska uppgå till lägst 10 000 kronor och högst 20 miljoner kronor. Avgiften får inte överstiga tio procent av upphandlingens värde.⁹
23. När avgiftens storlek fastställs inom angivna beloppsintervall ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är.¹⁰ I ringa fall ska någon avgift inte påföras och eftergift får beviljas om det finns synnerliga skäl.¹¹
24. Av förarbetena framgår att den upphandlande myndigheten inte måste ha agerat uppsåtligt eller oaktsamt för att Konkurrensverket ska besluta om en avgift.¹² Bristande kännedom om rättsläget eller misstag om lagstiftningens innehåll ursäktar inte en överträdelse.¹³ Bestämmelserna om upphandlingsskadeavgift bygger alltså på ett strikt ansvar.¹⁴
25. Upphandlingsskadeavgiften syftar till att säkerställa att upphandlingsreglerna följs och att skattemedlen används på ett korrekt sätt.¹⁵ En upphandlingsskadeavgift ska vara effektiv, proportionerlig och avskräckande.¹⁶
26. Enligt förarbetena ska upphandlingsskadeavgiftens storlek bestämmas med hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet inom ramen för avgiftens syfte.¹⁷ Ju allvarligare överträdelsen är, desto högre

⁷ Jfr HFD 2014 ref. 49.

⁸ 21 kap. 10 § LOU.

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

¹⁰ 21 kap. 9 § andra stycket LOU.

¹¹ Se 21 kap. 8 § LOU.

¹² Se prop. 2009/10:180 s. 192 och 368 samt prop. 2023/24:3 s. 36.

¹³ Se prop. 2009/10:180 s. 368.

¹⁴ Se prop. 2023/24:3 s. 36.

¹⁵ Se prop. 2009/10:180 s. 196 och prop. 2023/24:3 s. 36 och 45.

¹⁶ 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 (Rättsmedelsdirektivet) samt prop. 2009/10:180 s. 197 och prop. 2023/24:3 s. 49.

¹⁷ Se prop. 2009/10:180 s. 369 och prop. 2023/24:3 s. 49 f. Se även HFD 2014 ref. 69.



belopp bör avgiften fastställas till. Det högsta avgiftsbeloppet bör reserveras för särskilt graverande fall.¹⁸

27. Med överträdelsens allvarlighet avses överträdelsens sanktionsvärde.¹⁹ För sanktionsvärdet gäller enligt förarbetena följande utgångspunkter.²⁰ 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.
28. Av praxis framgår att överträdelsens sanktionsvärde ska fastställas utifrån en helhetsbedömning där kontraktsvärdet är en av flera avgörande faktorer.²¹ 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.²²
29. Konkurrensverket konstaterar att det i förevarande ärende finns en skyldighet för Konkurrensverket att besluta om upphandlingsskadeavgift. Konkurrensverket har inte publicerat något ställningstagande om hur myndigheten går till väga vid beräkningen av avgiftens storlek i de fall det finns en skyldighet att besluta om en avgift.
30. Vid bedömningen av avgiftens storlek har Konkurrensverket beaktat följande.
31. Som framgår av punkt 17 bedömer Konkurrensverket att värdet på upphandlingen av Avtalen uppgår till 119 824 890 kronor exklusive mervärdesskatt. Det medför att upphandlingsskadeavgiften avseende Avtalen kan uppgå till högst 11 982 489 kronor ($119\,824\,890 \times 0,1$).
32. Förvaltningsrätten har i en dom som fått laga kraft funnit att det varit fråga om otillåten direktupphandling, vilket är en av de allvarligaste överträdelserna av upphandlingsregelverket. Detta är en omständighet som talar för ett högt sanktionsvärde. Kriminalvårdens invändningar är

¹⁸ Se HFD 2014 ref. 69 och prop. 2023/24:3 s. 29 och 74.

¹⁹ Se prop. 2009/10:180 s. 196 och 370 samt prop. 2023/24:3 s. 50.

²⁰ Se prop. 2009/10:180 s. 197 f. och 369 f.

²¹ Se HFD 2014 ref. 69.

²² Jfr HFD 2022 ref. 23.



till stor del hänförliga till LOU:s undantag från annonseringsskyldighet.²³ Konkurrensverket ska inte överpröva eller ompröva det lagakraftvunna avgörandet eller den överträdelse som ligger till grund för beslutet. Beslutet handlar enbart om att fastställa ett sanktionsvärde för den överträdelse som konstaterats i den underliggande domen. Konkurrensverket ska dock beakta samtliga omständigheter av relevans i bedömningen av överträdelsens sanktionsvärde. Därför beaktar Konkurrensverket även omständigheter som Kriminalvården har fört fram först inom ramen för Konkurrensverkets utredning.

33. Kriminalvården har gjort gällande att avgiften bör sättas ned alternativt att Konkurrensverket bör bevilja eftergift. Konkurrensverket konstaterar att upphandlande myndigheters ansvar att annonsera i enlighet med upphandlingslagstiftningen är strikt. Bestämmelsen om ringa fall kommer som utgångspunkt till användning endast i sällsynta fall. Med sådana synnerliga skäl som kommer ifråga för att bevilja eftergift åsyftas vidare närmast situationer där det skulle framstå som orimligt eller stötande att ta ut avgiften.²⁴
34. Konkurrensverket konstaterar att Kriminalvårdens agerande inte uppfyller de högt ställda kraven på planering och organisering som gäller för en upphandlande myndighet. Det åligger den upphandlande myndigheten att följa upp sina avtal och i god tid inleda en ny upphandling när takvolymen för ett ramavtal kan komma att nås inom ramavtalets löptid. Av domen från förvaltningsrätten och av Kriminalvårdens svar till Konkurrensverket framgår att Ramavtalens takvolym uppnåddes innan den nya upphandlingen publicerades. Av utredningen framgår även att Kriminalvården i vart fall i oktober 2023 insett behovet av en ny upphandling.
35. Mot denna bakgrund är det inte fråga om ett ringa fall, och det har inte framkommit sådana omständigheter som medför att det föreligger sådana synnerliga skäl som föranleder att avgiften ska efterges. Sett till sanktionsvärdet framstår det inte heller som oproportionerligt att i denna situation påföra en avgift.
36. I utredningen har inte framkommit några omständigheter som enligt Konkurrensverkets bedömning generellt är att anse som försvårande eller förmildrande.²⁵ Att avtal har fått bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse kan inte i sig motivera en sänkning av upphandlingsskadeavgiften. En sådan ordning är inte förenlig med

²³ Se punkter 10–13.

²⁴ Se prop. 2009/10:180 s. 198.

²⁵ Konkurrensverket noterar dock att Kriminalvården även tidigare har genomfört en otillåten direktupphandling, se Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 31 maj 2021 i mål nr 11128-20.



rättsmedelsdirektivets krav på att de alternativa sanktionerna ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande.²⁶

37. Det föreligger dock omständigheter som det finns anledning att beakta vid bedömningen av om upphandlingsskadeavgiften är proportionerlig och ändamålsenlig utifrån en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.
38. Konkurrensverket instämmer i att Kriminalvården med anledning av det anförda händelseförloppet hamnat i vad som framstår som en unik och svår situation. Behovet har till stor del orsakats av kraftigt ökade behov av platser för intagna.²⁷ Konkurrensverket instämmer även i vikten av att motverka kriminella och oseriösa aktörer i offentlig upphandling och särskilt i Kriminalvårdens samhällskritiska verksamhet. Även om Kriminalvården har bidragit till den uppkomna situationen genom bristande planering och organisering finns därför anledning att beakta hela det händelseförlopp som Kriminalvården har fört fram.
39. I denna del kan särskilt lyftas fram att Kriminalvården påbörjade ett annonserat upphandlingsförfarande, i vilket ett oförutsett stort antal anbud inkom som medförde förseningar. Därtill överprövades upphandlingen, vilket ledde till ytterligare dröjsmål där bland annat anbudens giltighetstid löpte ut. Utgången av överprövningen medförde att Kriminalvården därefter ansåg sig tvingad att göra om upphandlingen.
40. I den aktuella situationen som Kriminalvården har befunnit sig i har Kriminalvården genomfört direktupphandlingar från avtal som ursprungligen varit konkurrensutsatta. Konkurrensverket anser att det är positivt att Kriminalvården i den uppkomna situationen så långt möjligt försökt begränsa de skadliga verkningarna på konkurrensen genom utformningen av Förlängningsavtalen.
41. Även med beaktande av ovanstående konstaterar Konkurrensverket att det är fråga om en allvarlig överträdelse av upphandlingsregelverket och att Kriminalvården genom sin bristande planering och organisering bidragit till den uppkomna situationen. Det kan därför inte bli fråga om att fastställa upphandlingsskadeavgiften till ett obetydligt lågt belopp. Utifrån de förutsättningar Kriminalvården haft vid ingåendet av Avtalen bedöms dock storleken på upphandlingsskadeavgiften inom ramen för

²⁶ Se Kammarrätten i Göteborgs dom den 2 december 2014 i mål nr 4915-13. Jfr skäl 13 och artikel 2e.2 i Rättsmedelsdirektivet samt prop. 2009/10:180 s. 197–199 och prop. 2023/24:3 s. 49.

²⁷ Konkurrensverket konstaterar dock att även om situationen är unik och svår så framstår den inte som extraordinär på ett sådant sätt att Kriminalvården inte kunnat förutse eller påverka den. Jfr Kammarrätten i Stockholms dom den 8 december 2023 i mål nr 2912-23.



proportionalitetsbedömningen kunna fastställas till ett lägre belopp än i normalfallet.

42. Vid en helhetsbedömning av omständigheterna i den enskilda fallet bedöms 1 000 000 kronor vara en proportionerlig och ändamålsenlig upphandlingsskadeavgift.
43. Den hänsyn Konkurrensverket tar till den unika situation som Kriminalvården befunnit sig i ska inte tas som intäkt för att otillåten direktupphandling till följd av överskridande av takvolymen i ett ramavtal inte är en allvarlig överträdelse av upphandlingsregelverket.

Sammanfattande bedömning

44. Med beaktande av samtliga relevanta omständigheter bedömer Konkurrensverket att 1 000 000 kronor utgör en effektiv, proportionerlig och avskräckande sanktion för den otillåtna direktupphandlingen inom de ramar som följer av lagstiftningen. En lägre avgift kan inte anses ha den avskräckande effekt som avgiften syftar till.

Betalning av avgift

45. Sanktionsavgiften tillfaller staten och ska betalas till Konkurrensverket efter det att beslutet får laga kraft.²⁸ Konkurrensverket har inte funnit skäl att besluta om en längre frist för betalning än vad som följer av huvudregeln i 21 kap. 13 § LOU. Avgiften ska därför betalas inom 30 dagar från det att beslutet får laga kraft.

Detta beslut har fattats av generaldirektören. Föredragande har varit sakkunniga juristen Sara Bergman.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och beslutet saknar därför namnunderskrift.

Marie Östman

²⁸ 21 kap. 12 § LOU.

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats.



Hur man överklagar

Om ni anser att beslutet är felaktigt kan ni överklaga det 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 Linköping.

Konkurrensverkets kontaktuppgifter framgår av beslutets första sida.