

Stiftelsen Den Nya Valfärden  
**KONKURRENSKOMMISSIONEN**

Danderydsgatan 10; 114 26 STOCKHOLM, kko@dnv.se

REGION  
JÄMTLAND HÄRJEDALEN

2022 -09- 16

Dnr. RUN 418 /2022

Vårt ärendenr: KKO 22-002

Region Jämtland Härjedalen  
Box 654  
831 27 ÖSTERSUND

Stockholm den: 15 september 2022

Som framgår av bilagda informationsblad har Stiftelsen Den Nya Valfärden inrättat en expertgrupp för att uppmärksamma konkurrensbegränsande åtgärder från offentliga organs sida.

Bifogade preliminära promemoria med en beskrivning av vad kommissionen hittills uppfattat har upprättats i ett ärende som berör Region Jämtland Härjedalen.

Innan saken slutligt bedöms erbjuds Ni möjlighet att yttra Er över vad som framkommit i ärendet.

För att kunna beaktas vid den slutliga bedömningen måste eventuellt yttrande vara kommissionen tillhanda senast den 6 oktober 2022.

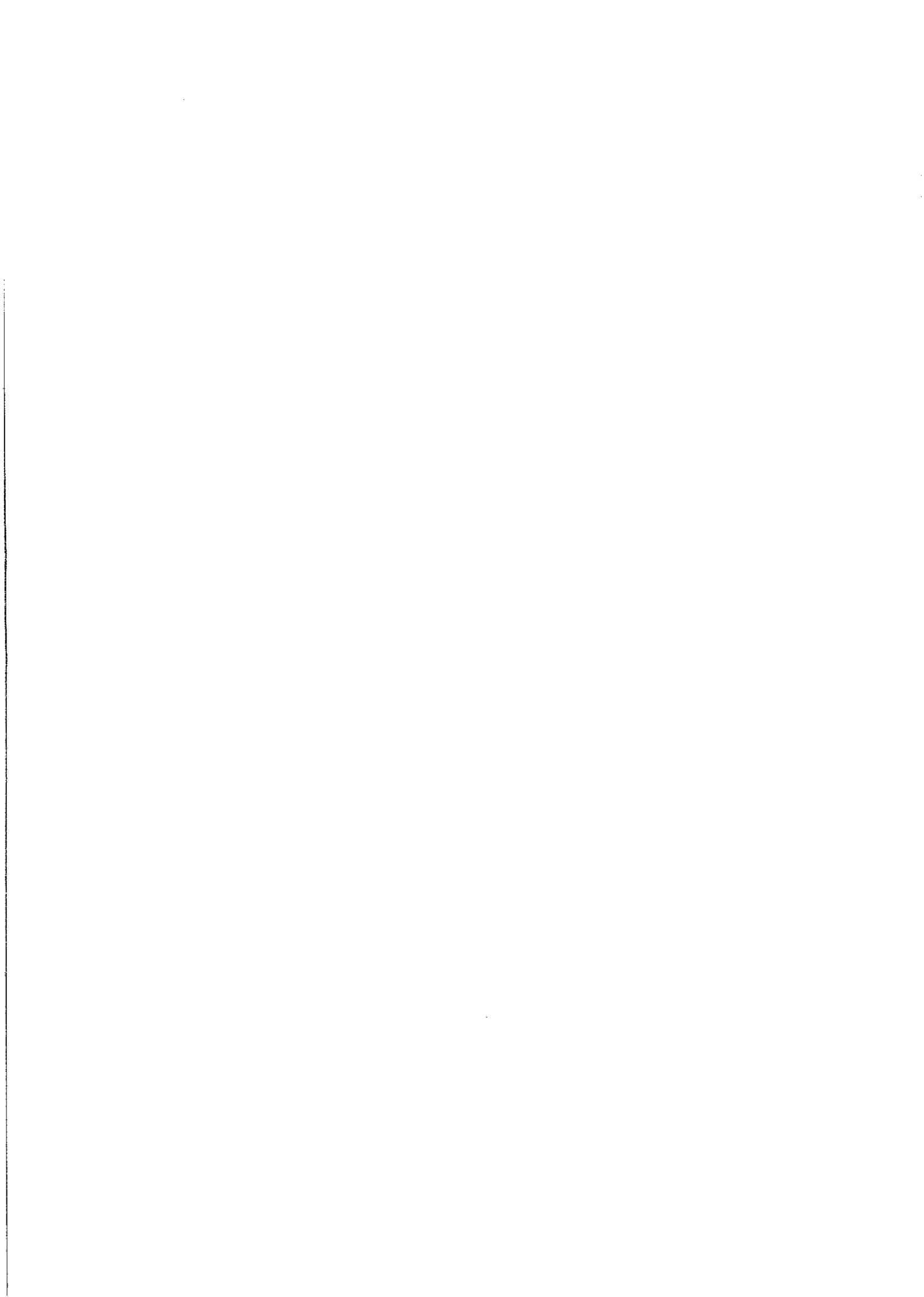
Konkurrenskommissionen

enligt uppdrag



Pär Cronhult

Bilagor: Informationsblad om Konkurrenskommissionen.  
Promemoria KKO 22-002.



PM 1 2022-08-10 PRELIMINÄR BEDÖMNING

**Fråga om direkttilldelning av avtal för taxitransporter (otillåten direkttilldelning).**

*En regionkommun har tilldelat avtal om samhällsbetalda taxitransporter (skolskjuts m.m.) direkt till två enskilda företag utan föregående annonsering.*

Region Jämtland Härjedalen (nedan Länstrafiken)<sup>1</sup> slöt den 13 och 20 december 2021 två separata Trafikavtal avseende samhällsbetalda persontransporter (nedan Trafikavtalen)<sup>2</sup> direkt med varsitt lokalt taxiföretag (nedan Taxibolagen) i Krokoms respektive Strömsunds kommun. Avtalen avser köp av vägtransporttjänster för skolskjuts, färdtjänst, sjukresor, anropsstyrd trafik och närtrafik i berörda kommuner under 2022 och löper som längst fram till juni 2023.

Länstrafiken har ursprungligen haft under 2012 upphandlade ramavtal om samhällsbetalda transporttjänster med Taxibolagen. Dessa avtal avsåg perioden den 16 juni 2013 – 15 juni 2020 med möjlighet till maximal förlängning till och med den 18 december 2020.<sup>3</sup> Någon ny annonserad upphandling av dessa tjänster har därefter inte ansetts kunna slutföras genom kontrakts tecknande.<sup>4</sup> För tiden efter 18 december 2020 fram till och med den 2 januari 2022 har Länstrafiken istället täkt sitt behov av samhällsbetalda taxitransporttjänster i Krokoms och Strömsund genom en serie otillåtet direkttilldelade avtal med Taxibolagen.<sup>5</sup>

För att ersätta de äldre avtal som löpte ut i december 2020 har Länstrafiken påbörjat totalt fyra upphandlingar avseende trafiken i Krokoms och Strömsund vilka samtliga kommit att avbrytas.<sup>6</sup> En av dessa upphandlingar ledde dock till att Länstrafiken tilldelade kontrakt avseende Krokoms och Strömsund till en med Taxibolagen konkurrerande leverantör.<sup>7</sup> Även denna upphandling kom senare att avbrytas, efter beslut av Länstrafiken den 21 september 2021. Under våren 2021 hade parterna, Länstrafiken och det tilldelade taxiföretaget, fört avtalsförhandlingar vilka avslutades genom skriftväxling den 7 och 19 juli 2021. Parterna hade därefter inte avhört ytterligare.

<sup>1</sup> Den regionala kollektivtrafiken i Jämtland och Härjedalen hade tidigare bedrivits i regionkommunal bolagsform genom Länstrafiken i Jämtlands län AB (556437-0194). Den 1 juli 2020 överfördes bolagets verksamhet jämte befintliga avtal m.m. till Region Jämtland Härjedalen, för att drivas i förvaltningsform under den regionala utvecklingsnämnden, se Regionfullmäktiges beslut den 26 november 2019 (RF §132/19). Bolaget likviderades därefter den 28 juni 2021. Här i framställningen används Länstrafiken som gemensam benämning av regionen och bolaget.

<sup>2</sup> De Trafikavtal som här avses är "Trafikavtal 2022-01 avseende Krokoms kommun" som tecknades den 13 december 2021 samt "Trafikavtal 2022-01 avseende Strömsunds kommun" som tecknades den 20 december 2021.

<sup>3</sup> De Trafikavtal som här avses är "Trafikavtal 3-2063-13" – Krokoms respektive "Trafikavtal 4-2063-13" - Strömsund.

<sup>4</sup> Se Kammarrätten i Sundsvalls dom av den 2 maj 2022 i mål nr. 3279-21. Domen har vunnit laga kraft.

<sup>5</sup> De första av dessa "Trafikavtal samhällsbetalda persontransporter", tecknades mellan Länstrafiken och Taxibolagen i juni 2020 till att avse perioden den 19 december 2020 - 11 juni 2021. I december 2020 tecknade Länstrafiken liknande avtal direkt med Taxibolagen som denna gång gällde fram till och med den 2 januari 2022. I lagakraftvunnen dom av den 11 januari 2021 (mål nr. 3454-20) fann Förvaltningsrätten i Härnösand att de legala förutsättningarna för en sådan tilldelning inte var uppfyllda, varmed avtalen kommit till i strid mot lag.

<sup>6</sup> Det första av dessa upphandlingar, kallad "Särskild kollektivtrafik 2020, Jämtlands län" (dnr. RS/1260/2017) påbörjades den 10 oktober 2018 men avbröts på grund av "förändrade politiska krav". Även den därpå följande upphandlingen, "Särskild kollektivtrafik 2020, fyra kommuner i Jämtlands län". (RUN/100/2019), som påbörjades den i februari 2019 kom senare att avbrytas av likande skäl. En tredje upphandling, även kallad "Särskild kollektivtrafik 2020, fyra kommuner i Jämtlands län" (dnr RUN/437/2019), ledde visserligen fram till beslut om tilldelning i januari 2020 (se fotnot 7). Dock avbröts också denna upphandling; först genom lagakraftvunnet beslut av Länstrafiken den 19 september 2020 som upphävdes av Förvaltningsrätten i Härnösand i dom av den 10 mars 2021 (mål nr. 3890-20) och senare i ett nytt beslut av Länstrafiken den 21 september 2021 som slutligen lagakraftvunnet fastställdes av Kammarrätten i Sundsvall (se fotnot 4). Länstrafiken har därefter påbörjat en fjärde upphandling, "Särskild Kollektivtrafik i Krokoms och Strömsund" (dnr. RUN/586/2020), som sedermera avbröts efter ingripande av förvaltningsrätten i Härnösand (se fotnot 11).

<sup>7</sup> Beslut om tilldelning meddelades den 27 januari 2020 och vann laga kraft den 29 augusti samma år, efter att en konkurrerande leverantör fått sin överprövningsansökan lagakraftvunnet avslagen, se Förvaltningsrätten i Härnösands dom av den 17 juni 2020 i mål nr. 600-20 samt Högsta förvaltningsdomstolens beslut av den 20 augusti 2020 i mål nr. 4621-20.



Länstrafiken motiverade avbrytandebeslutet med att upphandlingsdokumentet varit otydligt i flera avseenden och att det uppkommit frågor inför ingående av avtal där det enligt Länstrafiken blivit tydligt att parterna hade olika uppfattning om vad avtalet innebär.<sup>8</sup> Därförinnan hade Krokoms kommun hotat med att dra sig ur det regionala kollektivtrafiksamarbetet för att istället genomföra en egen upphandling.<sup>9</sup>

Under hösten 2021 påbörjade Länstrafiken en ny upphandling av samhällsbetalda taxitransporter i Krokoms och Strömsund med sista anbudsdag den 29 november och planerat tilldelningsbeslut den 6 december 2021.<sup>10</sup> Även denna upphandling kom senare att avbrytas. Denna gång efter ingripande av Förvaltningsrätten i Härnösand eftersom tiden för anbudsgivare att hinna förbereda sig fram till angiven avtalsstart den 3 januari 2022 ansågs alltför snäv.<sup>11</sup>

Regionen tecknade därefter i december 2021 de nu aktuella Trafikavtalen direkt med Taxibolagen. Avtalen gäller under perioden den 3 januari 2022 till den 2 augusti 2022 med möjlighet till maximal förlängning till och med den 6 juni 2023 (7+9=16 månader). Det samlade kontraktsvärdet av Trafikavtalen kan med ledning av vad Länstrafiken uppgivit beräknas till c:a 61 miljoner kronor.<sup>12</sup>

I dom av den 11 juli 2022 fann Förvaltningsrätten i Härnösand att Länstrafiken brutit mot bestämmelserna om offentlig upphandling och att Trafikavtalen därmed borde förklaras ogiltiga. Rätten fann dock att Trafikavtalen ändå skulle få bestå av hänsyn till ett tvingande allmänintresse.<sup>13</sup>

### **Rättslig reglering**

Med *offentlig upphandling* avses bland annat förfarandet till och med tilldelning av ett kontrakt med ekonomiska villkor som har slutits mellan en eller flera ekonomiska aktörer och en eller flera upphandlande myndigheter och som avser bland annat tillhandahållande av tjänster mot ersättning.

Upphandling som har påbörjats efter den 1 januari 2017 regleras genom lagen (2016:1145) om offentlig upphandling - LOU.<sup>14</sup> Bestämmelserna är en följd av bland annat kraven på etableringsfrihet och fri rörlighet av varor och tjänster enligt artiklarna 18, 49 och 56 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) samt det s.k. LOU-direktivet (2014/24/EU)<sup>15</sup> och syftar till att bland annat skapa lika konkurrensförutsättningar och att motverka korruption i offentlig verksamhet.<sup>16</sup>

<sup>8</sup> Regionala utvecklingsnämnden vid Region Jämtland Härjedalen, protokoll från sammanträde den 21 september 2021 (dnr. RUN § 157/22) "Upphandling Särskild Kollektivtrafik 2020, trafikområde Krokoms/Strömsund, dnr. RUN/511/2020".

<sup>9</sup> Krokoms kommun, protokoll från kommunstyrelsens sammanträde den 25 juni 2020 (KS 136/20), dnr. 2019-000326.

<sup>10</sup> Se punkten 1.4. "Preliminär tidplan" i Anbudsinbjudan, "Särskild Kollektivtrafik i Krokoms och Strömsund, Upphandling" (dnr. RUN/586/202).

<sup>11</sup> Förvaltningsrätten i Härnösand, dom av den 25 november 2021 i mål nr. 3606-21. Upphandlingen, som genomfördes i ett förhandlat förfarande med föregående annonsering, omfattade ett behov av totalt c:a 50 bemannade taxifordon med avtalsstart den 3 januari 2022. Anbudsinbjudan publicerades först den 2 november med sista anbudsdag den 29 november och planerat tilldelningsbeslut den 6 december 2021. Med iakttagande av tio dagars lagstadgad avtalspärri skulle kontrakt i upphandlingen därmed inte kunna tecknats förrän den 17 december 2021. Den s.k. *implementeringsfrist* som därefter återstod för vinnande leverantör att fram till stipulerad avtalsstart den 3 januari 2022 hinna vidta erforderliga åtgärder för att anställa förare samt anskaffa och utrusta upp till 50 taxifordon uppgick därmed till endast 16 dagar, inklusive mellankommande jul- och nyårs-helger. Av domskälen framgår att Länstrafiken ansågs ha brutit mot de allmänna principerna i lagen om offentlig upphandling genom att ha för snäva tidsramar i upphandlingen. En konkurrerande leverantör som, till skillnad från Taxibolagen inte redan var etablerad på plats, ansågs därmed ha lidit skada eftersom företaget inte hade getts rimliga förutsättningar att kunna delta i upphandlingen.

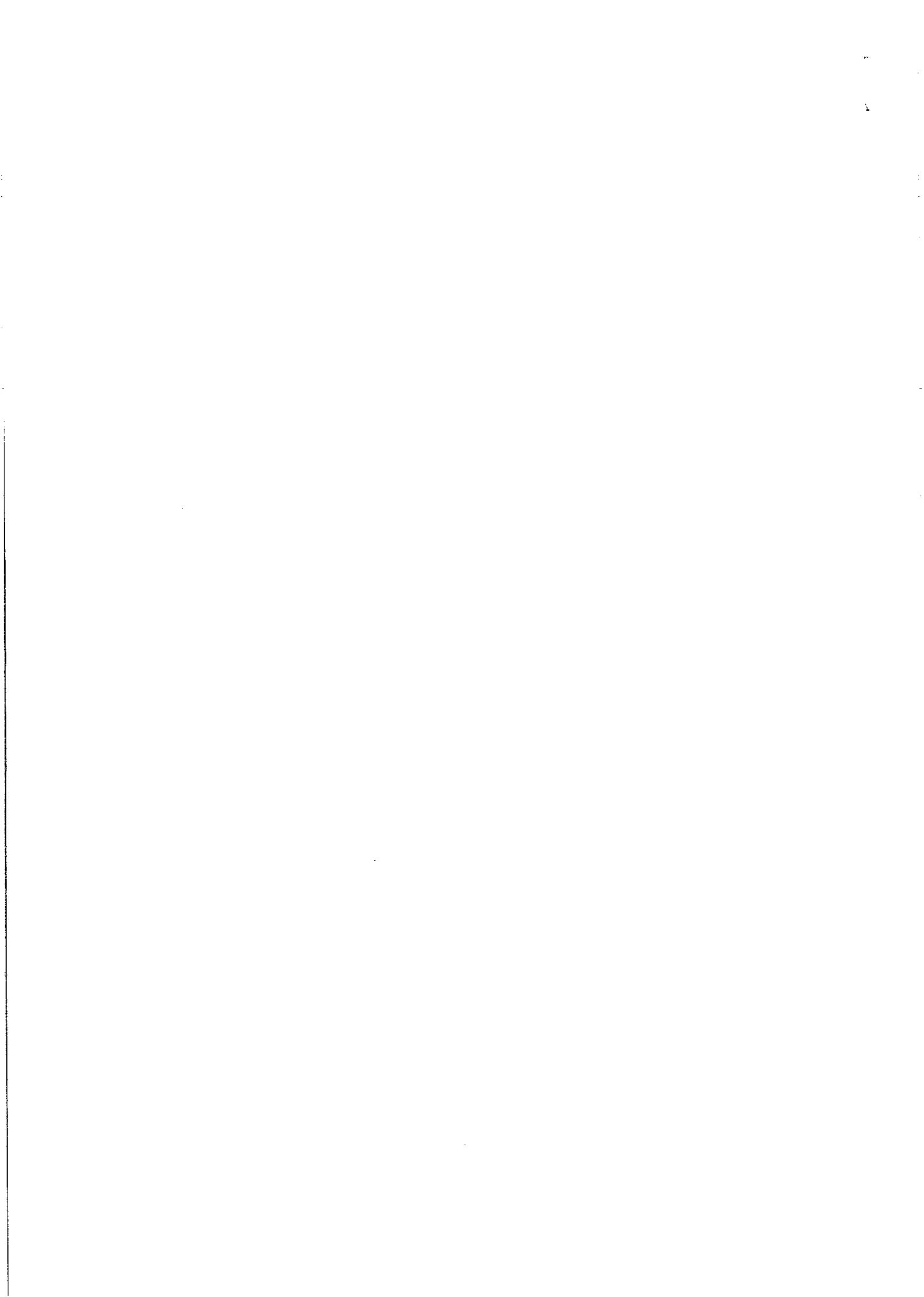
<sup>12</sup> För den senaste i raden av avbrutna upphandlingarna (dnr. RUN/586/2020) angavs kontraktsvärdet för persontransporterna i Krokoms och Strömsund till 157 Mkr för en period av drygt 41 månader, den 3 januari 2022 till och med den 14 juni 2025. Detta ger ett kontraktsvärde på c:a (157 / 41=) 3,82 Mkr per månad eller totalt (16 x 3,82=) 61 miljoner kronor – se punkterna II.1.5 och II.2.6 och II.2.7 i meddelandet Sverige-Östersund: Vägtransporter (2021/S 199-519728) Meddelande om upphandling Tjänster som skickades av Länstrafiken för publicering den 13 oktober 2021 i Europeiska unionens officiella tidning (EUT) och i databasen TED.

<sup>13</sup> Förvaltningsrätten i Härnösand, dom av den 11 juli 2022 i mål nr. 166-22. Domen har vunnit laga kraft. Av domskälen framgår att den synnerliga brådska som har uppstått vid Trafikavtalens ingående i december 2021 i inte obetydlig omfattning kan tillskrivas Länstrafiken. Samtliga förutsättningar för att tillämpa ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering enligt 6 kap. 15 § LOU ansågs därför inte uppfyllda. Den överprövningsökande leverantören hade vitsordat att Trafikavtalen skulle få bestå med hänsyn till ett tvingande allmänintresse, varmed rätten förordnade i enlighet med detta.

<sup>14</sup> För upphandlingar som har påbörjats mellan den 1 januari 2008 och 31 december 2016 gäller motsvarande äldre bestämmelser enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling jämte det s.k. klassiska upphandlingsdirektivet (2004/18/EG).

<sup>15</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>16</sup> Se bland annat betänkandet SOU 2018:44, avsnitt 7, "Ett regelverk som motverkar korruption", s. 233 ff. jämte där angivna rättskällor.



Lagen är generellt tillämplig på åtgärder som vidtas av upphandlande myndigheter vid anskaffning av tjänster genom tilldelning av offentliga kontrakt.<sup>17</sup> Regionkommunala myndigheter och företag som tillhandahåller allmännyttiga tjänster utgör normalt sådana *upphandlande myndigheter* som obligatoriskt har att följa lagens bestämmelser.<sup>18</sup>

Bestämmelserna utgår från ett antal grundläggande principer, som oavsett val av förfarande ska iakttas vid offentlig upphandling.<sup>19</sup> Av dessa följer att alla leverantörer<sup>20</sup> ska behandlas likvärdigt och ges lika möjlighet till sådan insyn (öppenhet) att de i konkurrens med varandra kan lämna anbud på samma villkor. Alla leverantörer ska ges samma relevanta information vid samma tillfälle.<sup>21</sup> Lagen har även en förtydligande bestämmelse om att en upphandling inte får utformas i syfte att begränsa konkurrensen så att vissa leverantörer gynnas eller missgynnas på ett otillbörligt sätt.<sup>22</sup> Enligt vad Högsta förvaltningsdomstolen uttalat i HFD 2012 ref. 48 är det nämligen en av regelverkets viktigaste funktioner att säkerställa leverantörernas lika förutsättningar att kunna lämna konkurrenskraftiga anbud.

Tjänster för landtransport, däribland kollektivtrafik på väg (CPV 60112000),<sup>23</sup> passagerartransporter på väg för särskilda ändamål (CPV 60130000) samt taxitjänster (CPV 60120000) ska om det samlade kontraktsvärdet överstiger gällande tröskelvärde (här 2.197.545 kronor)<sup>24</sup> upphandlas med iakttagande av de direktivstyrda förfarandebestämmelserna i 1-18 kap. LOU. Vid detta förhållande ska upphandlingen som regel genomföras i ett annonserat förfarande med lika möjlighet för alla leverantörer att lämna anbud.

Enligt 7 kap. 2 § LOU<sup>25</sup> får ramavtal för avrop av bland annat tjänster endast löpa under längre tid än fyra år om det finns *särskilda skäl*.<sup>26</sup>

*Direkttilldelning*, där den upphandlande myndigheten tillåts vända sig direkt till viss leverantör, får användas endast om förutsättningarna för ett s.k. *förhandlat förfarande utan föregående annonsering* enligt 6 kap. 12–19 §§ LOU är uppfyllda. Detta undantagsförfarande kan exempelvis komma ifråga enligt 6 kap. 15 § LOU om det på grund av *synnerlig brådska* som beror på omständigheter som inte kan tillskrivas och inte har kunnat förutses av den upphandlande myndigheten, är omöjligt att hålla de tidsfrister som gäller vid ett annonserat förfarande, och anskaffningen är absolut nödvändig. Brådskan måste således bero på yttre förhållanden, som ligger utanför det område som den upphandlande myndigheten har kunnat förutse eller påverka. Egenförvårdad brådska som uppkommit till följd av exempelvis myndighetens senfärdighet eller bristande planering medför inte möjlighet till undantag,<sup>27</sup> utan förhållandena ska närmast ha karaktären av *force majeure*.<sup>28</sup>

<sup>17</sup> Se 1 kap. 2 och 15 § LOU.

<sup>18</sup> Se legaldefinitionen i 1 kap. 18 och 22 § LOU.

<sup>19</sup> Se 4 kap. 1 § LOU samt justitierådet Nords särskilda tillägg i HFD 2018 ref. 60.

<sup>20</sup> *Leverantörer* är enligt 1 kap. 16 § LOU företag som är verksamma med att på marknaden tillhandahålla varor, tjänster eller byggtreprenader.

<sup>21</sup> Prop. 2006/07:128, s 132, samt EU-domstolens domar i *Succhi di Frutta* (C-496/99), EU:C:2004:236, pp. 108-111, *SIAC Construction* (C-19/00) EU:C:2001:553, p. 42 och i *Cartiera dell'Adda* (C-42/13) EU:C:2014:2345, p. 44, se även domstolens avgörande i *Connexion Taxi* (C-171/15) EU:C:2016:948, pp. 39 och 40.

<sup>22</sup> Se 4 kap. 2 § LOU.

<sup>23</sup> CPV, eller *Common Procurement Vocabulary*, är fastställt som ett gemensamt klassifikationssystem inom Europeiska unionen – se 4 kap. 19 § LOU samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2195/2002 av den 5 november 2002 om en gemensam terminologi vid offentlig upphandling (CPV), i lydelsen enligt Europeiska kommissionens förordning (EG) nr 213/2008.

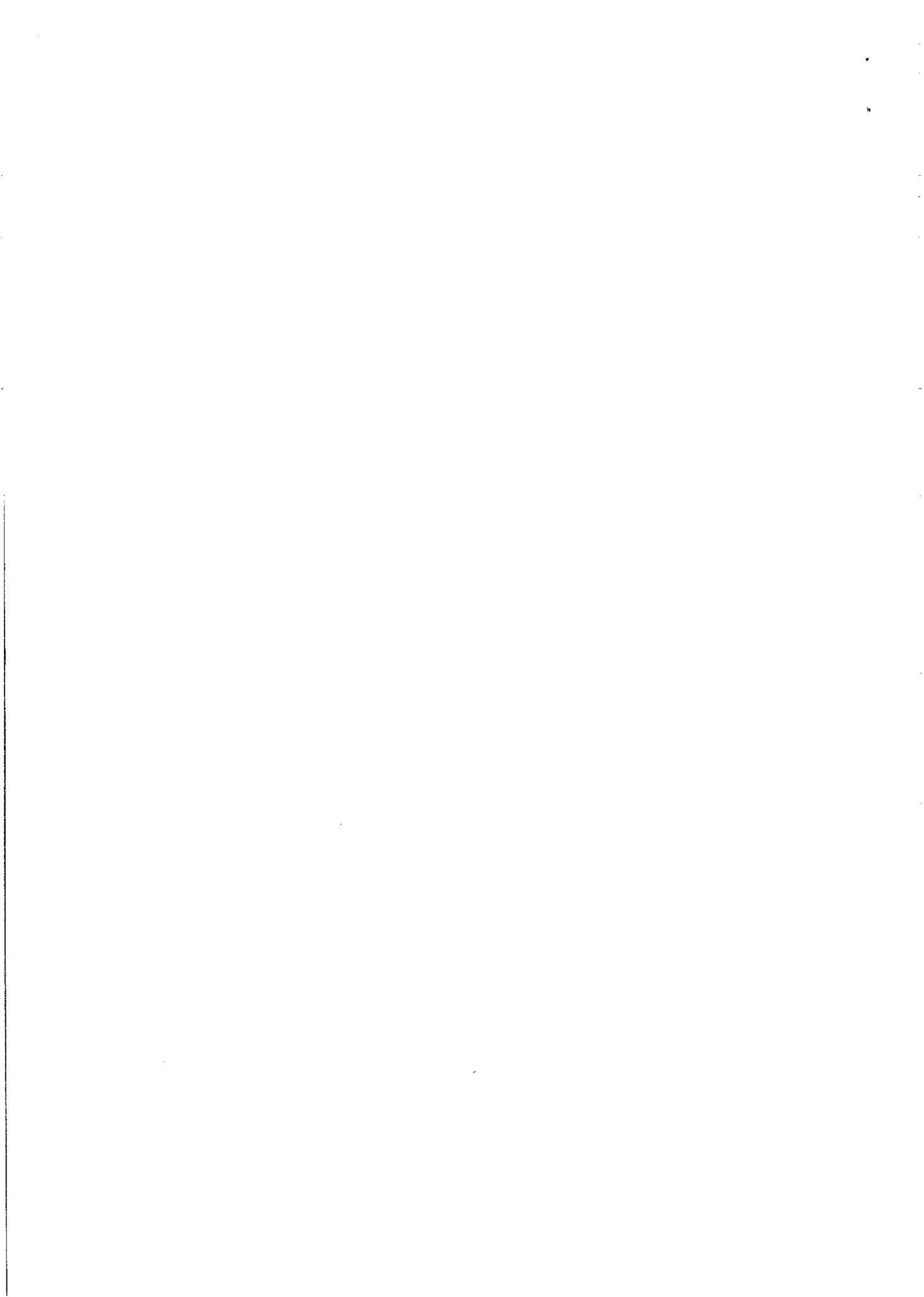
<sup>24</sup> Vad som vid varje tidpunkt utgör gällande tröskelvärden fastställs av Europeiska kommissionen och tillkännages löpande av regeringen jml. 5 kap. 1 § LOU i Svensk författningssamling. Gällande tröskelvärde för kommunal upphandling av tjänster inom den klassiska sektorn uppgick under 2020 och 2021 till 2.197.545 kronor - se regeringens tillkännagivande (2020:8) om tröskelvärden vid offentlig upphandling.

<sup>25</sup> Motsvarande bestämmelse fanns tidigare i 5 kap. 4 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

<sup>26</sup> Förekommande undantagsfall måste vederbörligen motiverats, särskilt genom föremålet för ramavtalet. Enligt lagförarbetena kan *särskilda skäl* anses föreligga om uppdraget är förenat med stora investeringar som måste kunna avskrivs under längre tid än fyra år eller avser ett avgränsat projekt som beräknas pågå något längre tid än fyra år och som inte har någon naturlig fortsättning när det väl avslutats, se prop. 2015/16:195, s. 1008 f. se även art. 33.1 samt skäl 62 till LOU-direktivet, 2014/24/EU.

<sup>27</sup> Se EU-domstolens dom i *kommissionen mot Italien* (C-385/02) EU:C:2004:522, punkten 38.

<sup>28</sup> Jfr. Kammarrätten i Sundsvalls dom av den 26 augusti 2015 i mål 3209-14.



Den upphandlande myndigheten måste även kunna visa orsakssamband mellan sådana omständigheter som inte kunnat förutses och den synnerliga brådskan som därmed ska ha uppstått.<sup>29</sup>

I kravet på att anskaffningen ska vara *absolut nödvändig* ligger vidare att det måste framstå som uppenbart att kontrakt omedelbart måste komma till stånd för att det inte annars ska uppstå mycket allvarliga konsekvenser för människors hälsa. Enligt praxis ska det i så fall röra sig om ett brådskande behov av stor samhällsekonomisk betydelse eller av viktig medicinsk art.<sup>30</sup> Om myndigheten hade kunnat lösa sitt uppkommande behov på något annat sätt än genom direkt avtalsutdelning kan undantaget för *synnerlig brådskan* sålunda inte göras gällande.

Vid tidsbrist kan den upphandlande myndigheten istället tillämpa bestämmelserna om *påskyndat annonserat förfarande* i 11 kap. 10 § LOU. Tidsfristen för anbudsinfördran kan i så fall kortas ned till 15 dagar. Om det har varit möjligt att genomföra anskaffningen genom ett sådant påskyndat förfarande kan förutsättningarna för synnerlig brådskan dock inte anses uppfyllda.<sup>31</sup> Lagen ställer således höga krav på en god framförhållning och organisation i sin planering hos de upphandlande myndigheterna.<sup>32</sup> Oavsett valet av förfarande ska alltid anbudsförutsättningarna anpassas till en tillräcklig implementeringsfrist mellan avtalstecknande och avtalsstart, så att anbudsgivare ges en rimlig möjlighet att hinna inrätta sig i enlighet med uppdraget.<sup>33</sup>

Enligt den allmänna s.k. *försiktighetsprincipen* i EU-domstolens fasta praxis ska varje undantag från de regler som säkerställer effektiviteten av det unionsrättsliga regelverket för offentlig upphandling tolkas restriktivt. Den särskilda bevisbördan att visa sådana särskilda omständigheter som motiverar undantaget ankommer vidare på den upphandlande myndigheten.<sup>34</sup>

Avtal som har kommit till genom s.k. *otillåten direktutdelning*, utan iakttagande av kravet på annonsering, kan som huvudregel förklaras ogiltigt efter beslut av allmän förvaltningsdomstol.<sup>35</sup> Vid exceptionella förhållanden, om det kan motiveras av tvingande hänsyn till ett allmänintresse, ska rätten dock besluta att avtalet istället får bestå, trots att förutsättningarna för ogiltighet annars bedöms vara uppfyllda.<sup>36</sup> Den upphandlande myndigheten ska i så fall, på obligatorisk talan av Konkurrensverket, betala en särskild *upphandlingsskadeavgift*.<sup>37</sup> Denna straffavgift, som ytterst beslutas av allmän förvaltningsdomstol, ska beräknas till lägst 10.000 och högst 10 miljoner kronor dock inte till mer än tio procent av kontraktsvärdet.<sup>38</sup> I rättspraxis har dylika avgifter som regel kommit att bestämmas till omkring sju procent av kontraktsvärdet. Talan om sådan upphandlingsskadeavgift ska senast vara väckt inom sex månader från lagkraftvunnen dom avtalsogiltighet eller i annat fall senast ett år från den tidpunkt då avtalet slöts.<sup>39</sup>

<sup>29</sup> Se EU-domstolens dom i *kommissionen mot Tyskland* (C-126/03) EU:C:2004:728, p. 22-23.

<sup>30</sup> Se Kammarrätten i Göteborgs dom av den 28 oktober 2011 i mål nr 7469--7472-11.

<sup>31</sup> Se bland annat EU-domstolens dom i *kommissionen mot Tyskland* (C-126/03) EU:C:2004:728, p. 23; se även HFD 2017 ref. 66.

<sup>32</sup> Se prop. 2001/02:142 s. 99.

<sup>33</sup> Se HFD 2012 ref. 48 II.

<sup>34</sup> Se EU-domstolens dom i *kommissionen mot Italien* (C-157/06) EU:C:2008:530, p. 23 samt HFD 2017 ref. 66 jämte där anmärkta rättsfall.

<sup>35</sup> 20 kap. 13 § LOU En sådan ogiltighetstalan ska som regel ha kommit in till rätten inom sex månader från det att avtalet slöts, se 20 kap. 17 § LOU.

<sup>36</sup> 20 kap. 14 § LOU

<sup>37</sup> 21 kap. 1 § första stycket 2 LOU.

<sup>38</sup> 21 kap. 4 § LOU.

<sup>39</sup> 21 kap. 7 § LOU



### **Preliminär bedömning**

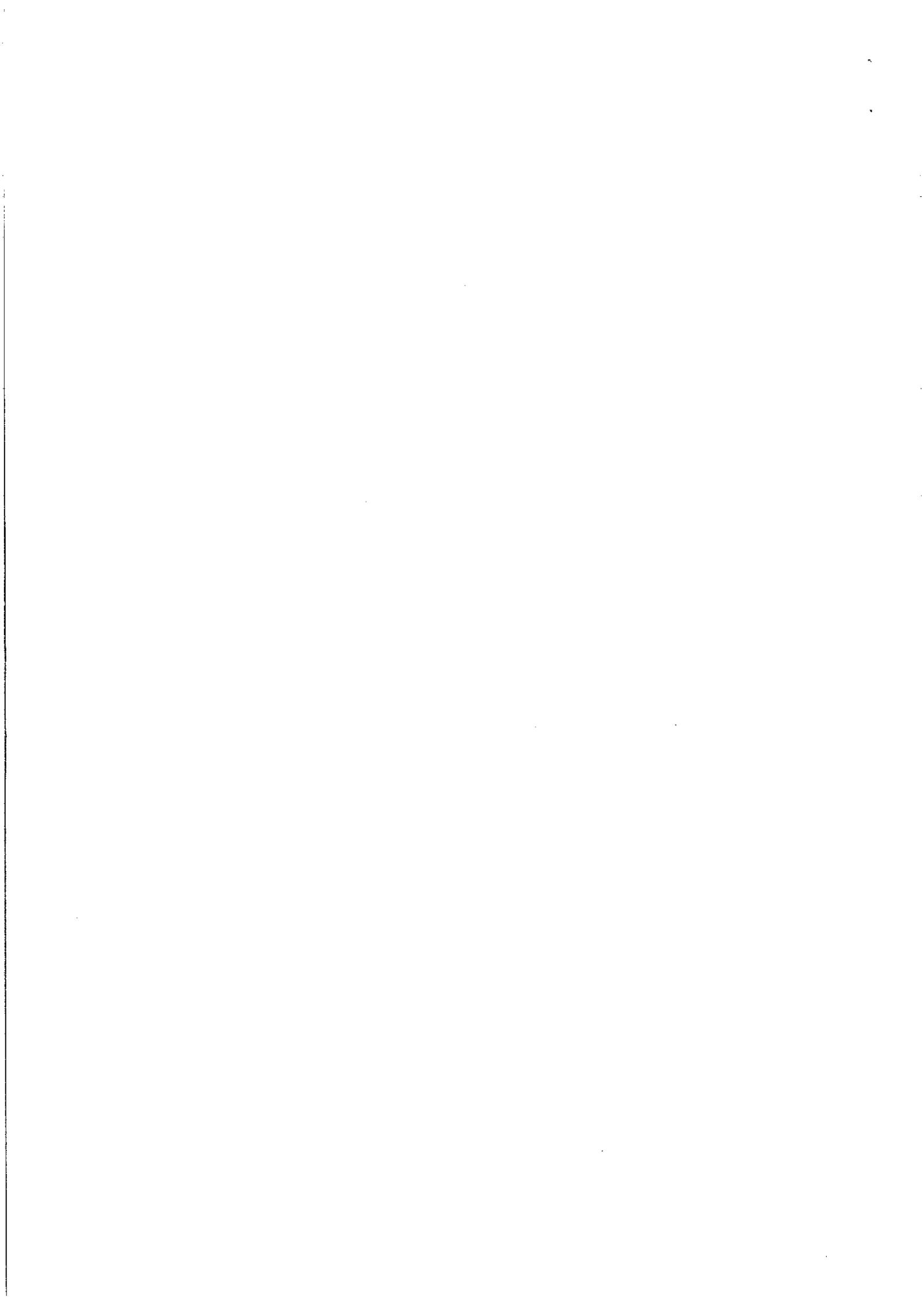
Konkurrenskommissionen är en oberoende expertgrupp som uppmärksammar och motverkar fall där offentliga organ genom överträdelse av lag, genom subventioner eller genom att blanda samman myndighetsutövning med annan verksamhet, snedvrider konkurrensen.

Länstrafiken, såväl Regionala utvecklingsnämnden vid Region Jämtland Härjedalen som tidigare Länstrafiken i Jämtland AB,<sup>1</sup> utgör sådana upphandlande myndigheter som är skyldiga att iakttä bestämnelserna i LOU. Av utredningen i ärendet framgår att Länstrafiken satt i system att köpa samhällsbetalda persontransporter direkt från Taxibolagen och utan möjlighet för andra leverantörer att vara med och lämna anbud. Tidigare upphandlingsförsök har i samtliga fall avbrutits på grund av fel och brister i det egna förfarandet. Detta har lett till att något konkurrensupphandlat avtal inte kunnat komma till stånd för att ersätta det avtal från 2013 som löpte ut redan 2020.

Fram till december 2021 har Länstrafiken täckt sina behov avseende trafiken i Strömsund och Krokombom med olagligen direkttilldelade avtal. Myndigheten har sedan dessa avtal ingicks i december 2020 känt till att de skulle löpa ut vid årsskiftet 2022, och följaktligen behövde ersättas med nya lagliga upphandlade avtal.

En ny lagakraftvunnen kontraktstilldelning hade beslutats redan i januari 2020. De avtalsförhandlingar som fördes med anledning av denna avslutades genom skriftväxling i juli 2021. Länstrafiken hade då kommit fram till att något kontrakt inte skulle komma att tecknas med anledning av denna tilldelning. Myndigheten hade vid denna tidpunkt kunnat påbörja en ordinarie annonserad upphandling, inklusive påskyndat förfarande med 15 dagars svarstid, för att få ett nytt konkurrensupphandlat avtal på plats före årsskiftet 2022. Så har emellertid inte skett och som förvaltningsrätten konstaterat kan den synnerliga brådska som därvid uppstått vid tiden för Trafikavtalens ingående, i december 2021, i inte obetydlig omfattning tillskrivas myndigheten.

Länstrafiken har på detta sätt, genom bland annat avbrutna upphandlingar och olagliga direkttilldelningar, kommit att upprätthålla sina tidigare avtalsförhållanden med Taxibolagen under totalt tio år, trots att ramavtal som regel inte får löpa under längre tid än fyra år utan mellankommande upphandling. Den lokala marknaden för taxitjänster i Jämtland har kommit att snedvridas. Det finns därmed anledning att rikta allvarlig kritik mot Länstrafiken som uppenbarligen behöver se över sina upphandlingsrutiner. Länstrafiken kommer även att tvingas betala upphandlingsskadeavgift, som är ett slags böter, med över fyra miljoner kronor motsvarande upp till sju procent av det aktuella kontraktsvärdet.<sup>12</sup>



# Konkurrenskommissionen



Varje år köper staten, landstingen och kommunerna varor och tjänster för nästan 700 miljarder kronor, allt från pennor till pendeltåg. Dessa köp ska genomföras i enlighet med upphandlingslagstiftningen.

**Upphandlingarna går inte alltid rätt till.** Detta kan bero på okunskap om regelverket, slarv eller korruption. Oavsett orsak blir effekten ofta att konkurrensen snedvrids då vissa företag gynnas på andras bekostnad. Det kan dessutom innebära ett slöseri med skattepengar, då köpen blir dyrare.

**För att utreda och uppmärksamma snedvridning** av konkurrensen inrättade Den Nya Vården 1994 Konkurrenskommissionen. Det är en oberoende expertgrupp som består av seniora jurister med olika bakgrund. Konkurrenskommissionen har utrett och publicerat över 1000 ärenden.

**Kommissionen granskar myndigheter och offentliga bolag** som misstänks snedvrida konkurrensen med skattemedel, genom otillåtna subventioner eller genom lagöverträdelser.

Konkurrenskommissionen förespråkar även flera ändringar i lagstiftningen, bland annat bör kommunalt domstolstrots motverkas genom sanktioner i lag och de kommunala bolagens beslut kunna överklaga.

**Ett annat exempel** på Den Nya Vårdens och Konkurrenskommissionens arbete är vår framgång i det så kallade SYSAV-målet. Genom Högsta förvaltningsdomstolens dom utökades kommuners upphandlingsskyldighet, något som beräknas bespara skattebetalarna 9 miljarder kronor om året och har öppnat upp marknader på över 50 miljarder kronor om året för privata företag.

**Den som anmäler ett ärende** till kommissionen får givetvis vara anonym. Konkurrenskommissionen tar inte betalt för sina utredningar. Våra utredningar används ofta som underlag i rättsliga processer och de får ofta uppmärksamhet i media.

**Inger Ridderstrand-Linderoth**  
Ordförande, Konkurrenskommissionen

den  
nya  
vården

#### I Konkurrenskommissionen ingår:

**Inger Ridderstrand-Linderoth** (ordförande) tidigare stadsjurist i Stockholms stad  
**Per Eklund**, tidigare hovrättsråd samt statsstödsexpert  
**Patrik Engellau**, ordförande Den Nya Vården  
**Lennart Göranson**, tidigare ställföreträdande generaldirektör vid Konkurrensverket  
**Erik Nerep**, professor i handelsrätt, expert på konkurrensrätt  
**Lennart Palm**, tidigare VD för Näringslivets regelnämnd

Föredragande i Konkurrenskommissionen är chefjurist **Pär Cronhult**

# Tveksamma affärer

Exempel på ärenden som har utretts av Konkurrenskommissionen

## **Mutor vid Region Kronobergs ambulansköp**

När Region Kronoberg under 2017 skulle upphandla ambulansfordon hade kravställningen ändrats jämfört med tidigare upphandling på ett sätt som ensidigt gynnar ett visst företag och dess fordon. Företaget kunde trots detta inte uppfylla samtliga obligatoriska krav, men antogs ändå. Krav som har ställts i en upphandling får överhuvudtaget inte ändras i efterhand. Det var därför fel av landstinget att anta anbudet. Det har senare även visat sig att det berörda företaget hade mutat en av landstingets medarbetare som aktivt deltagit i upphandlingsbeslutet. Konkurrenskommissionen påpekade särskilt att upphandlingslagstiftningen bland annat syftar till att motverka risken för korruption och att det därför är viktigt att reglerna åtföljs. Det fanns enligt kommissionen därmed anledning att rikta allvarlig kritik mot Region Kronoberg som uppenbarligen saknat tillräckliga kontroller för att hindra missbruk och överträdelse av regelverket.

## **Svenskt Ambulansflyg köpte plan som inte finns på marknaden**

Kommunalförbundet Svenskt Ambulansflyg är en sammanslutning av sjukvårdsansvariga landsting. När förbundet skulle upphandla totalt sju ambulansflygplan för sammanlagt mer än en halv miljard kronor uppställdes krav som överhuvudtaget inte gick att uppfylla på marknaden. Istället för att avbryta upphandlingen och anpassa kraven valde Svenskt Ambulansflyg dock att inleda förhandlingar med ett företag och köpa flygplan som inte uppfyllde samtliga krav. Enligt lag är det inte tillåtet att i efterhand ändra eller efterge krav som har ställts upp i en offentlig upphandling eftersom detta medför bristande likabehandling. Företag som har avstått från att lämna anbud på grund av dessa krav riskerar nämligen att missgynnats och konkurrensen snedvridas. Konkurrenskommissionen beslutade därför rikta kritik mot Svenskt Ambulansflyg.

## **Stockholm stad antog ett 58 miljoner kronor högre anbud efter påhittade formfel hos konkurrenterna**

När Stockholms stads skulle köpa flytbryggor till de hamnar som hyrs ut till båtklubbar m.m. antog man det i särklass dyraste anbudet. Samtliga betydligt billigare anbud beslutade man att "lägga åt sidan", bl.a. på grund av påhittade formella skäl som överhuvudtaget saknade stöd i lagen. Staden hade utifrån inkomna anbud kunnat köpa de aktuella bryggorna till en väsentligt lägre kostnad. Konkurrenskommissionen har även tidigare uppmärksammat fall där det inte har gått rätt till i

samband med Stockholms stads köp av bryggponton m.m. Detta har bland annat lett till att staden har fått betala upphandlingsskadeavgift, som är ett slags böter, på 180.000 kronor. Staden har även kritiserats för att olagligen har direktupphandlat en konsult med ett jävslänkande förhållande till det företag som staden anlitar för leverans av flytbryggor. Konkurrenskommissionen beslutade därför att rikta synnerligen allvarlig kritik mot Stockholms stad som uppenbarligen behöver se över sina upphandlingsrutiner.

## **Västtrafik betalar för tjänster som aldrig upphandlats**

Det kommunala kollektivtrafikbolaget Västtrafik AB har under 17 år betalat mångmiljonbelopp till ett privat företag för tjänster som aldrig upphandlats. Enbart under den granskade perioden 2013 till och med 2018 har Västtrafik betalat mer än sju miljoner kronor för tillgång till ett webbaserat system för fordonsinformation, och liknande utbetalningar fortsätter alljämt. Andra företag som kan erbjuda liknande lösningar har aldrig fått vara med och konkurrera. Konkurrenskommissionen beslutade därför kritisera Västtrafik för att brutit mot bestämmelserna om offentlig upphandling på ett sätt som medfört snedvridning av konkurrensen.

## **Bergs hyreshus ställde olagliga upphandlingskrav**

När det kommunala fastighetsbolaget Bergs Hyreshus AB skulle upphandla underhållsarbeten tilläts inte att anbudspriserna understeg ett visst minimipris. Ett sådant golvprispriskrav medför en begränsning av företagets möjligheter att fritt utforma sitt anbud och hindrar därmed företagen från att fullt ut priskonkurrera. Det kan knappast heller ligga i Bergs Hyreshus, och ytterst deras hyresgästers intresse att betala mer än nödvändigt för aktuella arbeten, konstaterade Konkurrenskommissionen som fann anledning att rikta kritik mot Bergs Hyreshus för att ha brutit mot upphandlingslagen och därmed även snedvridit konkurrensförutsättningarna.

Vill du anmäla ett ärende?

Anonymt och kostnadsfritt

**08-545 038 10**

Konkurrenskommissionen, Box 5625, 114 86  
Stockholm

Telefon: 08-545 038 10, Fax: 08-611 35 62