

PM 2 2026-04-08 SLUTLIG BEDÖMNING

Fråga om snedvridning av konkurrensen genom oskäligena anbuds villkor (proportionalitetsprincipen)

Ett kommunalt renhållningsbolag har vid upphandling av avfallshanteringstjänster uppställt ett oproportionellt högt omsättningskrav för leverantörer, vilket snedvrider konkurrensen.

Det av Sollentuna kommun helägda Sollentuna Energi & Miljö AB (nedan: SEOM) påbörjade i april 2025 en upphandling av tjänster för insamling av kommunalt avfall och förpackningar inom kommunens område.¹ Sollentuna har c:a 77.700 kommuninneväånare.² Upphandlingen³ avsåg aktuella renhållningstjänster med eldrivna fordon under perioden den 5 oktober 2026 t.o.m. som längst den 30 september 2033 (c:a sju år), till ett uppskattat värde om 350 miljoner kronor eller 50 miljoner kronor per år.

Under punkten 1.4.3 i upphandlingsdokumentet, ”Omsättningskrav”, anges att ”[a]nbudsgivare ska under de senaste tre (3) åren ha en årlig omsättning till Bolagsverket eller motsvarande redovisade räkenskapsåren om minst 450 miljoner kronor”.

Vid andra liknade renhållningsupphandlingar i Stockholms län har upphandlande myndigheter ställt motsvarande omsättningskrav på mellan 20 och 100 miljoner kronor.⁴ Jämförelsevis har det för renhållningen i Sollentuna, med folkmängd på c:a 77.700 inneväånare, ställts ett omsättningskrav som är mer än dubbelt så högt som vid samtliga jämförbara renhållningsupphandlingar tillsammans, trots att dessa avser uppdrag om motsvarande tjänster för totalt c:a 490.000 inneväånare.⁵

Upphandlingens aktuella kontraktvärde kan med utgångspunkt i SEOM:s egen uppskattning beräknas till 350 miljoner kronor.

Sedan en leverantör ansökt om överprövning av upphandlingen förordnade Förvaltningsrätten i Stockholm att förfarandet ska göras om. Till grund för detta angav domstolen att ”... kravet på att en leverantör, under de tre senaste åren, ska ha haft en omsättning på 450 miljoner kr om året inte är nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet med upphandlingen. Kravet får således anses vara oproportionerligt”. Vid bedömningen har domstolen vidare angivit att även om upphandlingen inte skulle vara direkt jämförbar med andra liknade upphandlingar är omsättningskravet betydligt högre än vad som tidigare förekommit i upphandlingar på området (domstolens kursivering).⁵

Det kan noteras att i den nya upphandling som genomfördes till följd av domstolens förordnande hade såväl det vinnande anbudet som det näst lägsta anbudet lämnats av anbudsgivare som inte omsätter minst 450 miljoner kronor per år.⁶ Skillnaden i utvärderingspriset mellan vinnande anbud och det anbud som lämnats av en leverantör med minst 450 miljoner kronor i årsomsättning uppgick till c:a 7 miljoner kronor.

¹ Annon, med meddelandennummer 244134-2025 – ”Insamling av kommunalt avfall och förpackningar i Sollentuna Kommun”, OJ S 74/2025 15/04/2025 – som publicerades i Europeiska unionens officiella tidning (EUT) och i databasen TED den 15 april 2025. Se även det ändringsmeddelande, nummer 324793-2025, som publicerades den 20 maj 2025.

² Sollentuna hade 77.624 kommuninneväånare enligt Statistiska Centralbyråns - SCB - statistik per den 31 december 2024.

³ Upphandlingen ”Insamling av kommunalt avfall och förpackningar i Sollentuna Kommun” - dnr. SE/2024/47.

⁴ Stockholm Avfall AB ställde i en motsvarande upphandling ett omsättningskrav på 20 Mkr/år vid en berörd folkmängd på c:a 200.000 kommuninneväånare, Flen, Katrineholms och Vingåkers kommuner ställde omsättningskrav på 40 Mkr/år vid en folkmängd på c:a 58.266 inneväånare, Värmdö kommun ställde omsättningskrav på 50 Mkr/år vid en folkmängd på 46.635 inneväånare samt Nacka och Tyresö kommuner ställde omsättningskrav på 100 Mkr/år vid 161.290 inneväånare. De samlade omsättningskraven uppgår således till totalt 210 Mkr/år vid en folkmängd på 466.191 inneväånare. (uppgift om folkmängd ur Statistiska Centralbyråns - SCB - statistik per den 31 december 2024).

⁵ Förvaltningsrätten i Stockholms lagakraftvunnen dom av den 29 oktober 2025 i mål nr 11019-25, domskälen, s. 7.

⁶ SEOM, upphandlingsprotokoll av den 5 februari 2026 i upphandlingen ”Insamling av kommunalt avfall inkl. förpackningsavfall i Sollentuna Kommun” (dnr. SE/2025/208).

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 köp av bl.a. tjänster mot ersättning.

Offentlig upphandling regleras sedan 1 januari 2017 genom lagen (2016:1145) om offentlig upphandling – LOU. Kommunala företag utgör sådana *upphandlande myndigheter* som omfattas av upphandlingsskyldighet enligt lagen⁷ medan näringsidkare som på marknaden tillhandahåller aktuella tjänster utgör *leverantörer* som ska lämnas möjlighet att delta med anbud eller intresseanmälan att lämna anbud.⁸

Bestämmelserna är generellt tillämpliga på åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet i syfte att anskaffa bl.a. tjänster genom tilldelning av ett kontrakt.⁹ Syftet med regelverket är att säkerställa den unionsrättsliga efterlevnaden av kraven på etableringsfrihet och rörlighet mellan medlemsstaterna¹⁰ samt att motverka korruption i offentlig verksamhet.¹¹ Det har i lagen därför införts ett antal grundläggande principer vilka oavsett valet av förfarande ska iakttas vid offentlig upphandling, däribland krav på *likabehandling* och *proportionalitet*.¹² Av dessa följer att alla leverantörer¹³ ska ges lika möjlighet att lämna anbud i konkurrens med varandra.

Bestämmelserna syftar även till att undanröja hinder för mindre och medelstora s.k. SME-företag¹⁴ att konkurrera om offentliga kontrakt, med krav på att upphandlande myndigheter bör underlätta tillträdet för sådana företag.¹⁵ Enligt vad regeringen uttalar i lagförarbetena är den givna utgångspunkten att myndigheterna ska sträva efter att små och medelstora företag ska kunna delta i deras förestående upphandlingar.¹⁶

Enligt *proportionalitetsprincipen*¹² ska kraven, kriterierna och villkoren som ställs i en upphandling vara både lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet med förfarandet. Om det finns flera alternativ bör den upphandlande myndigheten välja det alternativ som är minst belastande för leverantörerna. Enligt vad Högsta förvaltningsdomstolen uttalat¹⁷ ska proportionaliteten av en upphandling vanligtvis prövas i tre steg. Det första innefattar frågan om åtgärden är ägnad att tillgodose det avsedda ändamålet. Det andra steget utgörs av en prövning av om den är nödvändig för att uppnå det avsedda ändamålet och till sist ska bedömas om den fördel som det allmänna vinner står i rimlig proportion till den skada som åtgärden förorsakar berörda enskilda intressen.

Enligt domstolen ska det vid en prövning av leverantörernas finansiella ställning alltid göras en individuell bedömning av *samtliga omständigheter* som – typiskt sett – kan ha betydelse. Att *enbart* utgå från ett visst nyckeltal eller – som i det för domstolen aktuella fallet, leverantörernas kreditratingstatus – ansågs inte förenligt med de grundläggande principerna.¹⁸

⁷ Se 1 kap. 22 § jämförd med 18 § LOU.

⁸ Se 1 kap. 16 § LOU.

⁹ Se 1 kap. 2 § jämförd med 15 § LOU.

¹⁰ Kraven på etableringsfrihet och fri rörlighet av varor och tjänster enligt artiklarna 18, 49 och 56 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).

¹¹ Se bl.a. betänkandet SOU 2018:44 med där angivna källhänvisningar.

¹² Se 4 kap. 1-2 § LOU. För de grundläggande principerna, se bl.a. prop. 2006/07:128, s. 132 samt prop. 2015/16:195, avsnitt 9.1 (s. 426 ff.).

¹³ Med *leverantör* avses enligt 1 kap. 16 § LOU företag som är verksamma med att på marknaden tillhandahålla bl.a. tjänster.

¹⁴ Små och medelstora företag (s.k. SME-företag eller *Small and Medium sized Enterprises*) innefattar enligt Europeiska kommissionens definition *mikroföretag* med upp till nio anställda och en nettoomsättning på upp till 2 miljoner euro, *små företag* med upp till 49 anställda och en nettoomsättning på upp till 10 miljoner euro samt *medelstora företag* med upp till 249 anställda och en nettoomsättning på upp till 50 miljoner euro.

¹⁵ Se bl.a. prop. 2015/16:195, s. 450 ff.

¹⁶ Jrf. bl.a. 4 kap. 14 § LOU enligt vilken en upphandlande myndighet som beslutar att inte dela upp en större upphandling i separata delar så att även mindre företag kan koma ifråga för anbudsgivning ska ange skälen för detta. Se även prop. 2015/16:195 del I, s. 452 samt del II, s. 981. Se även regeringens FaktaPM 2011/12:FPM90, ”Nya direktiv på upphandlingsområdet”, samt prop. 2015/16:195 del I, s. 292 och 449.

¹⁷ Se HFD 2016 ref. 37.

¹⁸ Se RÅ 2005 ref. 47.

Ett kontrakt som avser köp av tjänster för avfallshantering (CPV 90510000)¹⁹ ska upphandlas med tillämpning av bestämmelserna för tjänstekontrakt. Om det samlade *kontraktsvärdet*²⁰ av en sådan anskaffning överstiger vid varje tidpunkt gällande tröskelvärde, för närvarande 2.389.585 kronor,²¹ ska handläggningen ske enligt de direktivstyrda bestämmelserna i 1 – 18 kap. LOU.

Enligt dessa bestämmelser får en upphandlande myndighet ställa krav på att leverantörerna ska vara kvalificerade med avseende på bland annat ekonomisk och finansiell ställning.²² Bland annat får myndigheten kräva att leverantörerna ska ha en viss minsta årsomsättning eller en minsta omsättning inom det område som omfattas av kontraktet. Ett sådant krav får dock inte bestämmas till ett belopp som är mer än två gånger så högt som det uppskattade värdet av upphandlingen.²³

Ett uppkommande problem vid tillämpningen är dock att regelverket är utformat så att leverantörernas årsomsättning ska jämföras med hela det samlade kontraktsvärdet av upphandlingen, som kan sträcka sig över flera år. Begränsningsregeln får därmed olika innebörd om det är fråga om ett ett-årigt eller flerårigt kontrakt, med den effekten att omsättningskravet växer linjärt mot kontraktslängden utan jämförelse med kontraktets årliga storlek.

I rättspraxis har omsättningskrav därför kommit att begränsas även utifrån en proportionalitetsbedömning av vad som kan anses rimligt för att uppnå det avsedda ändamålet med upphandlingen.

En regionkommun hade vid upphandling av ett totalt fyraårigt tjänsteavtal (tolkförmedling av språktolkar) till ett uppskattat värde av c:a 17,5 miljoner kronor per år ställt krav på att leverantörerna skulle ha en årsomsättning på minst 70 miljoner kronor, motsvarande fyra gånger det årliga avtalsvärdet. Regionen motiverade detta med att omsättningskravet höll sig inom det i LOU angivna ramverket. Kammarrätten i Jönköping fann dock att utifrån vad som framkommit om kravets syfte, att säkerställa leverantörens finansiella kapacitet, inte bedömdes nödvändigt med ett så pass högt omsättningskrav för att uppnå det avsedda ändamålet med upphandlingen. Kravet ansågs därmed oproportionerligt.²⁴

Om en upphandlande myndighet inte har följt bestämmelserna i LOU kan en leverantör ansöka hos allmän förvaltningsdomstol (förvaltningsrätt) om att förfarande ska rättas eller att det ska göras om. Ansökan om sådant ingripande ska ges in inom tio dagar räknad från det att den upphandlande myndigheten skickat en elektronisk underrättelse om tilldelningsbeslutet.²⁵

Myndigheten kan även dömas att betala *upphandlingsskadestånd* till den eller de leverantörer som kan visa skada till följd av aktuell lagöverträdelse.²⁶ Skadeståndstalan ska väckas vid allmän domstol (tingsrätt) inom ett år från den dag då leverantören fick kännedom om eller borde ha fått kännedom om att avtal har slutits eller domstols beslut om avtalsogiltighet har vunnit laga kraft.²⁷

¹⁹ CPV, eller *Common Procurement Vocabulary*, är ett gemensamt klassifikationssystem inom Europeiska Unionen – se 4 kap. 9 § LOU samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2195/2002 av den 5 november 2002 om en gemensam terminologi vid offentlig upphandling (CPV), i lydelse enligt Europeiska kommissionens förordning (EG) nr 213/2008.

²⁰ Kontraktsvärdesberäkningen ska enligt 5 kap. 3 § LOU ske till det totala belopp som ska betalas enligt kontraktet. Om en tjänst upphandlas utan att det totala belopp som ska betalas för tjänsten anges ska enligt samma kapitel 13 § värdet av upphandlingen istället vara det som ska betalas för tjänsten under kontraktets löptid, om denna är högst 48 månader. Om löptiden är längre eller om den är obestämd, ska värdet uppskattas till månadsvärdet multiplicerat med 48.

²¹ Vad som vid varje tidpunkt utgör gällande *tröskelvärden* fastställs av EU-kommissionen och tillkännages enligt 5 kap. 1 § LOU löpande av regeringen i Svensk författningssamling. Nu gällande tröskelvärde för tjänstekontrakt som tilldelas av upphandlande myndigheter som inte är centrala upphandlande myndigheter (bland annat kommunala företag) uppgår sedan den 1 januari 2024 till 2.389.585 kronor - se regeringens tillkännagivande (2024:30) om tröskelvärden vid offentlig upphandling.

²² Se 14 kap. 1 § första stycket 2 LOU.

²³ Se 14 kap. 3 § och 4 § LOU. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till tjänsternas art, får omsättningskravet bestämmas till ett högre belopp. Den upphandlande myndigheten ska i så fall, i något av upphandlingsdokumenten eller i en individuell rapport, ange vilka omständigheter som utgör eller har utgjort sådana särskilda skäl.

²⁴ Kammarrätten i Jönköping, dom av den 15 september 2021 i mål nr. 883--891-21.

²⁵ Se 20 kap. 1 § LOU. Om underrättelsen har skickats på annat sätt än med ett elektroniskt medel kan överprövning sökas senast 15 dagar från utskickandet.

²⁶ 20 kap. 20 § LOU.

²⁷ 20 kap. 21 § LOU.

Yttrande

SEOM har beretts tillfälle att yttra sig över en promemoria med en preliminär bedömning som upprättats i ärendet, utan att inom anvisad tid inkomma med något svar.

Slutlig 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.

SEOM är som upphandlande myndighet skyldig att iaktta bestämmelserna i LOU. Såvitt framgår av utredningen har SEOM påbörjat upphandling av ett åttaårigt avtal om avfallshanteringstjänster för totalt c:a 350 miljoner kronor eller 50 miljoner kronor per år. För att leverantörer överhuvudtaget skulle kunna vara med och lämna anbud har det i upphandlingen ställts krav på att dessa måste kunna visa att de under de tre senaste åren haft en omsättning på 450 miljoner kronor om året. Någon förklaring till det således högt ställda omsättningskravet motsvarande nio gånger årsvärdet av upphandlingen har inte redovisats och i andra liknande upphandlingar har omsättningskrav ställts på mellan 20 och 100 miljoner kronor om året.

Bestämmelserna om offentlig upphandling syftar till att bland annat undanröja hinder för mindre och medelstora företag att lämna anbud. Det nu aktuella omsättningskravet är ägnat att effektivt begränsa möjligheten för mindre och flera medelstora företag att lämna anbud i upphandlingen. Även om kravet håller sig inom ramarna för vad som maximalt kan krävas enligt LOU måste rimligheten även kunna prövas utifrån en proportionalitetsbedömning. Som förvaltningsrätten mycket riktigt kommit fram till vid sin bedömning har omsättningskravet inte visats nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet med upphandlingen. Den eventuella fördel som det allmänna vinner står således inte i en rimlig proportion till den skada som åtgärden förorsakar berörda enskilda intressen.

I den nya upphandling som SEOM därmed tvingades genomföra inkom flera konkurrerande anbud. Kontraktet tilldelades till ett mindre företag som inte omsätter 450 miljoner kronor per år. Även det näst bästa anbudet hade i upphandlingen lämnats av en leverantör som inte omsätter 450 miljoner kronor per år. Hushållen och företagen i Sollentuna har härigenom kunnat spara c:a 7 miljoner kronor på sina renhållningsavgifter.

Som upphandlingen ursprungligen utformats - med ett oproportionerligt omsättningskrav på 450 miljoner kronor - har konkurrensen på marknaden för renhållningstjänster i Stockholms län kommit att snedvridas på ett sätt som framstår som uppenbart i belysning av den senare genomförda upphandlingen. Det finns därför anledning att rikta kritik mot SEOM.