

PM 2 2026-04-08 SLUTLIG BEDÖMNING

Fråga om snedvridning av konkurrensen genom felaktig annonsering.

En kommun har ändrat förutsättningarna för ett tidigare upphandlat byggtreprenadkontrakt om uppförande av ett nytt badhus så att det uppskattade kontraktsvärdet har kommit att öka med mer än en fördubbling (111 procent).

Lidköpings kommun (nedan Kommunen) upphandlade under 2021 ett byggtreprenadkontrakt för nyuppförande av en badhusbyggnad intill ett redan befintligt utomhusbad i Framnäs. Upphandlingen föregicks av ett s.k. inriktningsbeslut av Kommunfullmäktige Lidköping där den uppskattade kostnaden för projektet angavs till 378 miljoner kronor.¹

Upphandlingen annonserades i ett *öppet förfarande* med förhandsannonsering den 2 juli 2021² och anbudsinfordran den 3 september 2021.³ Kontraktets aktuella löptid anges i annonserna om upphandling till att avse perioden den 7 december 2021 till den 7 december 2023 med möjlighet till förlängning i 36 månader, således som längst till den 7 december 2026.⁴

Ett upphandlingsdokument (förfrågningsunderlag)⁵ publicerades samtidigt, med en beskrivning av upphandlingen som en totalentreprenad ABT 06⁶ med ”*partnering*” som entreprenadform. Enligt underlaget är entreprenaden uppdelad i två faser,⁷ Fas 1, med *projektering* samt framtagande av programhandlingar, systemhandlingar och en riktpriskalkyl för själva byggprojektet⁸ samt Fas 2, med *produktion* av bygget och slutligt överlämnande av badhuset.⁹ Något pris eller konkreta villkor för själva uppförandet av badhuset i Fas 2 skulle inte redovisas i anbudet, utan istället förhandlas mellan parterna under den löpande projekteringen i Fas 1. De båda faserna medför var för sig specifika kontraktshandlingar, där Kommunen slutligen förbinder sig till badhusbygget först genom ett särskilt undertecknande av en beställningsskrivelse för Fas 2.

Ersättning för entreprenaden ska utgå på löpande räkning¹⁰ men som budget för hela projektet (Fas 1 och Fas 2) har Kommunen uppskattat det s.k. *kontraktsvärdet*¹¹ till 378 miljoner kronor.

Som upphandlingen utformats ska Kommunen och den upphandlade leverantören således i Fas 1 projektera och förhandla fram själva utformningen, erforderliga underlag samt priser och övriga villkor för badhusbygget som därefter ska fixeras i en särskilt beställningsskrivelse för byggproduktionen i Fas 2.

¹ Se Förstudien ”Nytt Badhus, Lidköping” daterad den 26 februari 2020 samt Kommunfullmäktige i Lidköpings beslut den 22 februari 2021, KS § 7/21 – dnr. KS 2020/395.

² Förhandsannons, nr. 341181-2021, ”Sverige-Lidköping: Bygg- och anläggningsarbeten: byggnader för fritidsaktiviteter, idrott, kultur, in- kvartering och restaurangverksamhet”, dnr. OJ S 129/2021 07/07/2021, som skickades den 2 juli 2021 för publicering i Europeiska unionens officiella tidning (EUT) och i databasen TED.

³ Upphandlingsannons med meddelande om konkurrensutsättning, nr. 452870-2021, ”Sverige-Lidköping: Bygg- och anläggningsarbeten: byggnader för fritidsaktiviteter, idrott, kultur, inkvartering och restaurangverksamhet”, OJ S 174/2021 08/09/2021, som skickades den 3 september 2021 för publicering i Europeiska unionens officiella tidning (EUT) och i databasen TED.

⁴ Se upphandlingsannonsen (fotnot 3) punkten II.2.7, samt efterannonsen (fotnot 13) punkten IV.1.3, rubricerade ”Kontraktets, ramavtalets eller det dynamiska inköpsystemets löptid” som i dokumenten har lämnats obesvarade.

⁵ Förfrågningsunderlaget ”Nybyggnation av badhus i Lidköping” med referensnummer: 2021-17, daterat den 3 september 2021.

⁶ ABT 06 är ett standardavtal med Allmänna bestämmelser för byggnads- anläggnings- och installationsentreprenader på totalentreprenad. För Fas 1 hänvisas i det senare Samarbetsavtalet även till ett annat standardavtal, ABK 09 med Allmänna bestämmelser för konsultuppdrag.

⁷ Enligt upphandlingsannonsen (fotnot 2) ska kontraktet dock inte vara uppdelat i delar, se, punkten II.1.6 ”Information om delar”.

⁸ Fas 1 utgör en utrednings-, program-, projekterings- och kalkylfas med utgångspunkt i standardavtalet för konsulttjänster, ABK 09. Under denna fas ska underentreprenader anskaffas, produktionstidsplan upprättas och en kalkyl över projektets produktionskostnader upprättas för att formellt godkännas av Kommunen. Även för projektet specifika kvalitets-, miljö- och arbetsmiljöplaner ska tas fram under Fas 1.

⁹ Fas 2 utgör själva produktionsfasen av badhuset, med utgångspunkt i standardavtalet för totalentreprenader ABT 06. Under denna fas avses utförandet av entreprenaden ske i enlighet med ett entreprenadkontrakt som ska upprättas mellan parterna samt de övriga handlingar som har tagits fram under Fas 1, där entreprenadens omfattning närmare preciseras. Fas 2 innefattar även själva överlämnandet till Kommunen och dess förvaltningsorganisation samt uppföljningar och löpande åtgärder för att avhjälpa eventuella fel som uppkommer under garantitiden.

¹⁰ Se Förfrågningsunderlaget (fotnot 5), punkterna AFB.13 3 ”Entreprenadform” och AFB.14 ”Ersättningsform”, enligt vilken ersättning för utförda tjänster och arbeten ska betalas på löpande räkning samt med ett fast entreprenörsarvode (på beställda underentreprenader).

¹¹ Se Förfrågningsunderlaget (fotnot 5), punkten AFB.533 ”Entreprenörsarvode”. Någon information om upphandlingen skulle avse ett ramavtal lämnas dock inte, jfr. upphandlingsannonsen (fotnot 3), punkten IV.1.3 ”Information om ramavtal eller dynamiskt inköpsystem”.

Vid anbudstidens utgång den 11 oktober 2021 registrerades totalt tre (3) inkomna anbud. Kontraktstilldelning beslutades den 14 december 2021 ske till ett privat företag, här kallat Byggföretaget. Ett entreprenadkontrakt, kallat ”Samarbetsavtal”, undertecknades av parterna med elektroniska signaturer den 12 januari 2022.¹² I den efterannons med redovisning av den genomförda kontraktstilldelningen som publicerades den 11 januari 2022¹³ anges kontraktets värde till 359 miljoner kronor (exkl. moms).¹⁴

I ingressen till Samarbetsavtalet anges, såsom i meddelandena om upphandling, att uppdraget avser en stipulerad kontraktstid med ”*Startdatum 2021-12-07*” och ”*Slutdatum 2023-12-07*” samt ”*1 st förlängning à 3 år*”.

Entreprenaden är, såsom framgår av förfrågningsunderlaget, uppdelad i inledande Fas 1, med projektering samt en senare genomförandefas 2, innefattande produktion och överlämnande av själva badhuset. Som preliminär starttid för Fas1 anges i Samarbetsavtalet första kvartalet 2022 medan Fas 2 med själva byggarbetet skulle starta under sista kvartalet 2022. En förändring av dessa preliminära tider skulle dock kunna ske beroende på politiska beslut och framställande av detaljplaner.¹⁵ Kommunen ges under vissa förutsättningar även rätt att avbeställa Fas 2.¹⁶

Någon fast ersättning regleras inte, utan Samarbetsavtalet anger vissa riktlinjer för beräkning av olika slags ersättningar som Kommunen ska betala till Byggföretaget på löpande räkning.¹⁷ Under punkten 1.10 ”Ersättning”¹⁸ anges att entreprenaden ska drivas enligt principen ”*öppna böcker*” med full insyn för Kommunen i respektive fas och med ett fast entreprenörsarvode om 12,5 procent på av Byggföretaget inköpta underentreprenadarbeten i Fas 2. Parterna ska härutöver gemensamt ta fram en prisbilaga för Byggföretagets självkostnader för löner. Timarvodena ska grundas på verifierade självkostnader.¹⁹

För utförda konsulttjänster med *projekteringen* m.m. i Fas 1 ska Byggföretaget ersättas utifrån ett rörligt arvode enligt ABT 06 med timpriser som anges i en Bilaga 1. Parterna ska gemensamt upprätta en budget för dessa tjänster.²⁰ För det därefter följande arbetet med själva *produktionen* av badhusbygget i Fas 2 ska ersättning istället utgå enligt självkostnadsprincipen i ABT 06, modifierad på så vis att arvodet utgår dels på löpande räkning, dels med ett fast arvode som parterna ska räkna fram innan beställningsskrivelsen för Fas 2 undertecknas.²¹ Först vid denna tidpunkt presenteras således en kostnad för badhusbygget. Någon konkurrensutsättning av badhusbygget är dock inte tänkt att ske, om Kommunen inte väljer att avbeställa Fas 2 och istället upphandla själva byggentreprenaden i ett separat förfarande.²²

¹² Se det ”Samarbetsavtal” om ”Nybyggnation av badhus i Lidköping Ref. nr. 2021-17”, daterat den 12 januari 2022, som undertecknades av parterna, Kommunen respektive Byggföretaget, genom elektroniska signaturer samma dag.

¹³ Efterannons med *meddelande om resultat*, nr. 17137-2022, ”Sverige-Lidköping: Bygg- och anläggningsarbeten: byggnader för fritidsaktiviteter, idrott, kultur, inkvartering och restaurangverksamhet”, OJ S 10/2022 14/01/2022, som skickades den 11 januari 2022 för publicering i Europeiska unionens officiella tidning (EUT) och i databasen TED

¹⁴ Se efterannonsen (fotnot 13), punkterna II.1.7 ”*Upphandlingens totala värde*” och V.2.4 ”*Upplysningar om kontraktet/delens värde*”.

¹⁵ Se Samarbetsavtalet (fotnot 12), punkterna 1.9 ”*Projektets omfattning*” och 1.26 ”*Avtalstid*”.

¹⁶ Se Samarbetsavtalet (fotnot 12), punkten 1.22 ”*Avbeställning*”, enligt vilken Kommunen har rätt att avbeställa fortsatt arbete innan avtal tecknas för Fas 2 om (1) samsyn gällande förutsättningarna för Fas 2 under projekteringsfasen inte uppnås, mellan parterna, (2) de gemensamt framtagna målen inte uppnås, (3) samverkan mellan parterna inte fungerar till full belåtenhet för Kommunen eller (4) om Kommunen inte erhåller erforderliga myndighetsbeslut eller politiska beslut för att utföra Fas 2.

¹⁷ Se Samarbetsavtalet (fotnot 12) punkten 1.11 ”*Definitioner*”

¹⁸ Omedelbar under punkten 1.10 ”*Ersättning*” i det undertecknade Samarbetsavtalet (fotnot 12) anges ”*Kompletteras vid kontraktstecknandet*” Vad som därmed avses är dock oklart.

¹⁹ Någon index- eller annan prisomräkningsklausul anges inte i Samarbetsavtalet. Tvärtom ska enligt punkten 1.10 ”*Ersättning*”, fjärde och femte stycket i vart fall ”*det fasta arvodet [...] inte uppräknas med något index*”.

²⁰ Se Samarbetsavtalet (fotnot 12) punkten 1.12 ”*Ersättning i fas 1 projekteringsfasen*”, som härutöver hänvisar till 6 kap. § 2a ABK 09.

²¹ Se Samarbetsavtalet (fotnot 12) punkten 1.13 ”*Ersättning i fas 2 produktions- och överlämningsfasen*”, som härutöver hänvisar till i 6 kap. 9-10 1§§ ABT 06.

²² Förutsättningarna för en sådan avbeställning är dock begränsade (jfr. fotnot 16) och kan leda till att Kommunen dras in i en entreprenadtvist med Byggföretaget.

Byggprojektet har härefter genomgått omfattande ändringar, innebärande bland annat att det befintliga utomhusbadet i Framnäs ska avvecklas och det nya badhuset ska uppföras på en annan plats, c:a 300-400 meter längre bort, där Byggföretaget även ska uppföra ett nytt utomhusbad.²³ I juni 2025, beslutade kommunfullmäktige i Lidköping att lämna startbeslut för projektering av ett nytt förslag till badhusanläggning.²⁴ I beslutsförslaget anges bland annat följande.

”Utredningar kring ett nytt badhus har pågått i olika omgångar sedan 2013. Beslut att starta förstudie togs av kommunstyrelsen 2019 och i början av 2020 presenterades ett resultat baserat på ingången att nytt badhus skulle etableras i anslutning till befintligt utomhusbad på Framnäs. Utifrån inriktningen i förstudien ingick Lidköpings kommun 2022 en samverkansentreprenad med [Byggföretaget]. Efter att arbetet startats upp konstaterades att det bland annat fanns ett behov att ändra placeringen till ett område med bättre markmässiga förutsättningar inom befintlig fastighet. Under åren 2023-2024 konstaterades att utomhusbadet på Framnäs är utjänt och läcker stora mängder vatten, anläggningen är utjänt och bedöms inte kunna underhållas under en längre tid. Utifrån behov av ny placering samt behov av både nytt badhus och nytt utomhusbad beslutades att starta upp arbetet med en ny förstudie. Förstudien pågick under hösten 2024 och det informerades om resultatet i november 2024 för kommunstyrelsen i samband med kommunstyrelsen investeringsdialog och för fritids- och föreningsnämnden. En fördjupad redovisning av resultatet genomfördes i januari 2025 och presenterades för samtliga partigrupper, exklusive Sverigedemokraterna.

Förstudien presenterar ett förslag till en ny badanläggning på Framnäs som innebär en total investering med 800 miljoner kronor. Detta innebär ökad investeringsbudget med 422 miljoner kronor gentemot vad som finns i Strategisk plan och budget (SPB) 2025–2027. Förslaget är att genomföra en projektering av nytt badhus och nytt utomhusbad utifrån det förslag som presenteras i genomförd förstudie. Projekteringen kan tidigast starta upp efter beslut om reviderad investeringsbudget i kommunfullmäktige 2025-06-09. Parallellt ska frågan om finansiering utredas.²⁴

Det uppskattade värdet av badhusbygget i Fas 2 har härigenom kommit att höjas från tidigare c:a 378 miljoner kronor till c:a 800 miljoner kronor, det vill säga med c:a 422 miljoner kronor eller 111,6 procent mer jämfört med det ursprungliga kontraktsvärde som det upphandlade Samarbetsavtalet mellan Kommunen och Byggföretaget utgått från.

Någon ändrings- eller indexklausul anges inte i Samarbetsavtalet. Utifrån förändringar i det allmänna kostnadsläget hade en uppräknig av kontraktsvärdet dock lett till ett justerat värde (i januari 2026) om 476,31 miljoner kronor.²⁵

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 som avser bland annat tillhandahållande av byggtreprenadarbeten mot ersättning.

Upphandlingar som har påbörjats efter den 1 januari 2017 regleras genom lagen (2016:1145) om offentlig upphandling – LOU.²⁶ Regelverket är en följd av bland annat de unionsrättsliga kraven på etableringsfrihet och fri rörlighet av varor och tjänster i artiklarna 18, 49 och 56 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) samt det s.k. LOU-direktivet (2014/24/EU).²⁷

²³ Se Kommunens ”Förstudie badanläggning i Lidköping badhus, utebad och planområde”, daterad den 31 oktober 2024.

²⁴ Kommunfullmäktige i Lidköpings beslut av den 9 juni 2025, KS § 132/25 – dnr. KS 2025/230.

²⁵ Utifrån ett ursprungligt kontraktsvärde på 378 Mkr i januari 2022 ger detta, uppräknat med förändringar i KPI-index fram till och med december 2025 (+23,63%), ett beräknat nuvärde på 476,31 Mkr. Jämförelsevis skulle vid en 15 procentig höjning detta nya värde uppgå till (476,31 Mkr x 1,15=) 547,76 Mkr. eller vid en 50 procentig höjning till (476,31 Mkr x 1,5=) 714,46 Mkr.

²⁶ Tidigare fanns, sedan den 1 januari 1994, en motsvarande reglering i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling och därefter, sedan den 1 januari 2008, i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

²⁷ Europaparlamentets och Rådets direktiv (2014/24/EU) om offentlig upphandling.

Kommunala myndigheter och beslutande församlingar utgör sådana *upphandlande myndigheter* som omfattas av upphandlingsskyldighet enligt lagen.²⁸ Bestämmelserna är generellt tillämpliga på åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet i syfte att anskaffa bland annat byggtreprenadarbeten genom tilldelning av kontrakt.²⁹

Syftet med regelverket är att säkerställa den rättsliga efterlevnaden av de unionsrättsligt grundade bestämmelserna om etableringsfrihet och rörlighet mellan medlemsstaterna³⁰ samt att motverka korruption i offentlig verksamhet.³¹ Det har i lagen därför införts ett antal grundläggande principer med krav på bland annat *likabehandling* och *öppenhet (transparens)*³² som, oavsett val av förfarande, ska iakttas vid offentlig upphandling. Av dessa följer att alla leverantörer³³ ska behandlas likvärdigt och ges lika möjlighet till sådan insyn att de i konkurrens med andra leverantörer kan lämna anbud utifrån samma villkor. Samtliga på marknaden verksamma leverantörer ska ges samma relevanta information vid samma tillfälle.³⁴ Den upphandlande myndigheten ska anta det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga för myndigheten.³⁵

Ett avtal som gäller bygg- och anläggningsarbeten (CPV 45000000)³⁶ ska upphandlas enligt bestämmelserna för byggtreprenadkontrakt. Om det samlade *kontraktsvärdet*³⁷ av en sådan upphandling överstiger vid varje tidpunkt gällande tröskelvärde, för närvarande 61.340.804, kronor,³⁸ ska förfarandet handläggas enligt de på LOU-direktivet styrda bestämmelserna i 1-18 kap. LOU.

I fråga om byggtreprenader ska kontraktsvärdet beräknas till det totala belopp som enligt den upphandlande myndighetens uppskattning ska betalas enligt de kontrakt som ingår i upphandlingen, inklusive förekommande options- och förlängningsklausuler samt eventuella premier och ersättningar som om de utnyttjats.³⁹ Om en planerad byggtreprenad är uppdelad i delkontrakt ska det sammanlagda värdet av dessa kontrakt beaktas vid beräkningen av kontraktsvärdet.

Det som ibland kallas ”*partneringavtal*”, ”*samarbetsavtal*” eller liknande utgör inte några inom upphandlingsrätten självständigt erkända begrepp eller avtalsformer. I LOU och det bakomliggande direktivet finns enbart två grundläggande avtalsformer: ramavtal och leveransavtal.

²⁸ Se legaldefinitionen i 1 kap. 22 § LOU. På motsvarande sätt utgör enligt samma kapitel. 16 § näringsidkare som på marknaden tillhandahåller aktuella varor eller tjänster leverantörer, som ska lämnas möjlighet att delta med anbud eller intresseanmälan att lämna anbud.

²⁹ Se 1 kap. 2 § jämförd med 2 kap. 13 § LOU.

³⁰ Kraven på etableringsfrihet och fri rörlighet av varor och tjänster enligt artiklarna 18, 49 och 56 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).

³¹ Se bl.a. betänkandet SOU 2018:44, jämte där angivna rättskällor.

³² Se 19 kap. 2 § och 19 a kap. 8 § LOU, jfr. 4 kap. 1-2 § samma lag. För innebörden av de grundläggande principerna, se bl.a. prop. 2006/07:128, s. 132 samt prop. 2015/16:195, avsnitt 9.1 (s. 426 ff.).

³³ Med *leverantör* avses enligt 1 kap. 16 § LOU företag som är verksamma med att på marknaden tillhandahålla bl.a. tjänster.

³⁴ Se prop. 2006/07:128, s. 132 samt HFD 2012 ref. 48. Se även 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.

³⁵ Se 16 kap. 1 § LOU. Vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet ska utvärderas på någon av följande grunder: (1) bästa förhållandet mellan pris och kvalitet, (2) kostnad, eller (3) pris. Myndigheten ska i något av upphandlingsdokumenten ange den grund för utvärdering av anbud som den avser att använda.

³⁶ CPV, eller *Common Procurement Vocabulary*, är ett gemensamt klassifikationssystem inom Europeiska Unionen – se 4 kap. 9 § LUK 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.

³⁷ *Kontraktsvärdet* är enligt 5 kap. 3 § LOU det totala belopp som enligt *den upphandlande enhetens uppskattning* ska betalas enligt det eller de varukontrakt, tjänstekontrakt eller byggtreprenadkontrakt som ingår i upphandlingen. När värdet bestäms ska förekommande options- och förlängningsklausuler inbegripas som om de hade utnyttjats. Vidare ska de premier och ersättningar som den upphandlande enheten planerar att betala räknas in i värdet.

³⁸ Vad som vid varje tidpunkt utgör gällande *tröskelvärdet* fastställs av EU-kommissionen och tillkännages enligt 5 kap. 1 § LOU löpande av regeringen i Svensk författningssamling. Gällande tröskelvärde för byggtreprenader uppgick under 2020 och 2021 till 54.938.615 kronor. För närvarande, sedan den 1 januari 2026, uppgår tröskelvärdet istället till 61.340.804 kronor - se regeringens tillkännagivande (2026:245) om tröskelvärdet vid offentlig upphandling.

³⁹ Se 5 kap. 3 § LOU. Vid värdeberäkningen för byggtreprenader ska, enligt samma kapitel 9 §, även ingå värdet av sådana varor och tjänster som den upphandlande myndigheten tillhandahåller entreprenören och som är nödvändiga för att entreprenaden ska kunna fullgöras.

Med *ramavtal* avses ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren för framtida avrop under en viss, given tidsperiod.⁴⁰ Övriga avtal, som inte utgör ramavtal, kallas *leveransavtal*.

Avtalsformerna skiljer sig sinsemellan på ett sådant sätt att ramavtalet är ett övergripande avtal som anger ramarna i form av styckpriser och sortiment för framtida köp (avrop) medan leveransavtalet slutgiltigt fixerar såväl volymen som priset för det avtalade uppdraget eller leveransen. Ramavtalet kännetecknas sålunda av att inga eller endast begränsade volymer är garanterade i avtalet och någon konkret köplik inte föreligger. I leveransavtalet är däremot samtliga villkor om volym, kvalitet, leveranstid m.m. slutligt fastställda till ett i avtalet definierat pris som även innefattar köplik för den upphandlande myndigheten.

Förutsättningarna för ramavtal är reglerade i 7 kap, LOU. Där framgår att ramavtal kan tecknas med en eller flera leverantörer för löpande avrop på avtalet.⁴¹ Om ett sådant avtal tecknas med flera leverantörer kan det även innehålla en föreskrift om *förnyad konkurrensutsättning*, där samtliga kontrakterade ramavtalsleverantörer bjuds in att lämna konkurrerande anbud på ett specifikt avrop.⁴² Anbudena ska i så fall hålla sig inom de pris- och villkorsramar som angivits i ramavtalet, men kan variera i rörliga parametrar som exempelvis uppskattad tidsåtgång. Ett ramavtal får löpa under längre tid än fyra år endast om det finns särskilda skäl.⁴³

Avser upphandlingen ett *ramavtal* ska detta anges i annonsen/meddelandet om upphandling. Enligt EU-domstolens fasta praxis⁴⁴ ska den upphandlande myndigheten även i något av upphandlingsdokumenten ange den största kvantitet och/eller det högsta värde som kan komma att avropas från avtalet. Den upphandlande myndigheten är enligt Konkurrensverket därför skyldig att i förväg göra en rimlig uppskattning av den maximala kvantiteten eller värdet av en upphandling. Bedömningen ska vara välgrundad och objektiv och det är inte tillåtet att ange en volym- eller prisgräns som med oproportionerlig marginal under- eller överstiger det egentliga behov som kan förutses i upphandlingen.⁴⁵

I anknytande svensk, nationell rättspraxis (HFD 2022 ref. 4 I) har det ansetts strida mot de grundläggande principerna om likabehandling och öppenhet i 4 kap. 1 § LOU att inte i förväg ange det högsta värdet eller den största kvantiteten som ramavtalet omfattar.⁴⁶ Genom denna praxis är det således rättsligt klargjort att kravet att i förväg ange en takvolym eller ett takpris inte är frivilligt, utan obligatoriskt ska tillämpas i alla ramavtalsupphandlingar.

Den upphandlande myndigheten kan sedan endast avropa/köpa varor, tjänster eller byggtreprenader inom gränsen för den takvolym- eller prismässiga kvantitet som har angivits för upphandlingen och när denna gräns väl nåtts har avtalet inte längre någon verkan.

⁴⁰ Se legaldefinitionen i 1 kap. 20 § LOU enligt vilken ramavtal är ”ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren i kontrakt som senare ska tilldelas under en given tidsperiod”.

⁴¹ Se 7 kap. 4 § jämförd med 5 § LOU.

⁴² Se 7 kap. 6 § LOU.

⁴³ Se 7 kap. 2 § LOU. Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt. Enligt var regeringen uttalar i lagförarbetena ska ”särskilda skäl” anses föreligga vid situationer där föremålet för upphandlingen är av sådant slag att det medför stora investeringar för leverantören som skall betala sig under avtalstiden eller om det fråga om ett avgränsat projekt som beräknas pågå under en något längre tid än fyra år och som inte har någon naturlig fortsättning när projektet avslutas, se bl.a. prop. 2015/16:195, s. 1008 f., prop. 2006/07:128, s. 333 f. samt SOU 2005:22, s. 279.

⁴⁴ EU-domstolens domar i *Coopservice* (C-216/17) U:C:2018:1034, p. 61 och i *Simonsen & Weel* (C-23/20) EU:C:2021:490, p. 68, enligt vilka en upphandlande myndighet endast kan avropa/köpa varor, tjänster eller byggtreprenader inom gränsen för en viss i förväg angiven volym eller prismässig kvantitet, och när denna gräns har nåtts har avtalet inte längre någon verkan. Härigenom försvåras bland annat möjligheten att kringgå värdegränserna för upphandlingen. Även den kontrakterade leverantören skyddas genom att inte riskera behöva leverera mer (större kvantitet) än som ursprungligen förutsattes när kontraktet tecknades.

⁴⁵ Konkurrensverkets ställningstagande (2022:2) om maximal omfattning av ramavtal och öppenhetsprincipen, den 29 april 2022, dnr 625/2021.

⁴⁶ Högsta förvaltningsdomstolen, referatsfallet HFD 2022 ref. 4 I, punkterna 17–20.

Utifrån kravet på likabehandling och öppenhet (transparens) försvaras härigenom möjligheten att kringgå den volym eller det beloppsvärde som ursprungligen angivits i upphandlingens konkurrensuppsökande skede. Takvolymen eller gränsvärdet ska bygga på rimliga och dokumenterade behovsprövningar och förutsätter således en realistisk analys redan i upphandlingens förberedande stadium.⁴⁷

I 17 kap. LOU finns härutöver bestämmelser för ändringar av avtal. Ett kontrakt eller ett ramavtal får ändras utan ny upphandling, om ändringen görs med stöd av någon av dessa bestämmelser. Det är den upphandlande myndigheten som i så fall har bevisbördan att visa tillräckliga skäl för ändring.⁴⁸

Ändring enligt dessa bestämmelser tillåts ske om det finns en *ändringsklausul* införd i något av upphandlingsdokumenten från den ursprungliga upphandlingen, där den på ett *klart, exakt och entydigt sätt* anges under vilka förutsättningar ändring kan komma i fråga.⁴⁹

Mindre avtalsändringar, som inte kan anses väsentliga, är som regel även tillåtna. Med *väsentlig ändring* avses här införandet av nya villkor som (1) menligt kunnat påverka upphandlingens konkurrensuppsökande skede,⁵⁰ (2) ändrar kontraktets eller ramavtalets ekonomiska jämvikt till förmån för leverantören, (3) medför att kontraktets eller ramavtalets omfattning utvidgas betydligt⁵¹ eller (4) innebär ett byte av leverantör. Värdeökningen av ändringen får heller inte överskrida 15 procent av kontraktsvärdet eller, som högst, tröskelvärdet 61.340.804 kronor.⁵²

Vid kompletterande beställningar⁵³ på grund av oförutsedda omständigheter⁵⁴ får avtalet ändras upp till 50 procent av det ursprungliga kontraktsvärdet, för ändringar däröver måste alltid en ny upphandling genomföras.

Uppräkning av kontraktsvärdet utifrån löpande kostnadsförändringar får endast ske om det finns en specifik indexeringsklausul inskriven i avtalet. Enligt lagförarbetena tillåts inte sådan uppräkning om kontraktet saknar en särskild indexklausul.⁵⁵ Parterna kan dock föra in en indexeringsklausul i avtalet, men i så fall enbart under förutsättning att den därmed följande värdeuppräknningen inte blir högre än 15 procent av kontraktsvärdet eller högst uppgår till tröskelvärdet 61.340.804 kronor.⁵⁶

Ett tidigare upphandlat avtal som har genomgått en *väsentlig ändring*, utan att något eller några av de ovan beskrivna förutsättningarna i 17 kap. LOU kan göras tillämpliga ska betraktas som ett nytt avtal och därmed även en *ny upphandling*.⁵⁷ Avtalet kan härigenom komma att ogiltigförklaras efter beslut av allmän förvaltningsdomstol.⁵⁸

⁴⁷ Jfr. EU-domstolens dom i *Simonsen & Weel* (C-23/20) EU:C:2021:490.

⁴⁸ Enligt den s.k. *försiktighetsprincipen* i EU-domstolens fasta praxis ska alla möjligheter till undantag från de regler som avser att säkerställa effektiviteten av de rättigheter som ges inom området för upphandling tolkas restriktivt och det ankommer på den som åberopar möjlighet till undantag att även visa att de särskilda omständigheter som motiverar undantaget faktiskt är uppfyllda se bl.a. dom i *kommissionen mot Italien* (C-157/06) EU:C:2008:530, p. 23 jämte där noterad praxis; jfr. även Högsta förvaltningsdomstolens uttalanden i RÅ 2005 ref 10, RÅ 2008 ref 79, RÅ 2009 not 134 och HFD 2017 ref. 66.

⁴⁹ Se 17 kap. 10 § LOU. Av ändringsklausulen ska det i så fall framgå såväl *omfattningen* som *arten* av de ändringar som kan komma i fråga.

⁵⁰ Se 17 kap. 14 § andra stycket 1 LOU, enligt vilken det genom ändringen inte får införas nya villkor som, om de hade ingått i den ursprungliga upphandlingen, skulle ha medfört att andra anbudssökande bjudits in att lämna anbud, att andra anbud skulle ha ingått i utvärderingen eller att ytterligare leverantörer skulle ha deltagit i upphandlingen.

⁵¹ Se 17 kap. 14 § andra stycket 3 LOU. Som en *betydlig utvidgning* ska enligt lagförarbetena anses prishöjningar över värdegränsen i samma kapitel 9 § – motsvarande antingen 15 procent av kontraktsvärdet eller tröskelvärdet 61.340.804 kronor – ska enligt lagförarbetena alltid anses – se specialmotiveringen till 17 kap. 14 § LOU i prop. 2015/16:195, del 2 s. 1132.

⁵² 17 kap. 9 § LOU. Bestämmelsen förutsätter att avtalets övergripande karaktär inte samtidigt ändras.

⁵³ Se 17 kap. 11 § LOU. Det ska i så fall visas att den kompletterande beställningen har blivit *nödvändig* utan att det gått att byta ut leverantören eller att ett sådant byte skulle medföra betydande olägenheter eller omkostnader för den upphandlande myndigheten.

⁵⁴ Se 17 kap. 12 § LOU. Ändringen ska i så fall motiveras av omständigheter som den upphandlande myndigheten varken förutsåg eller borde ha förutsett vid beslutet att tilldela det ursprungliga avtalet.

⁵⁵ Se 17 kap. 15 § LOU samt specialmotiveringen i prop. 2015/16:195 del 2, sid 1132.

⁵⁶ Se 17 kap. 15 § jämförd med 9 § LOU.

⁵⁷ Jfr. EU-domstolens dom i *Pressetext* (C-454/06) EU:C:2008:351 och i *Finn Frogne* (C-549/14) EU:C:2016:634.

⁵⁸ 20 kap. 13 § första stycket 1 LOU.

Ansökan om sådan avtalsogiltighet ska som huvudregel ha kommit in till rätten inom sex månader från det att (det ändrade) avtalet slöts. Därefter kan talan inte längre prövas.⁵⁹

Efter beslut av Konkurrensverket⁶⁰ kan den upphandlande myndigheten även tvingas att betala *upphandlingsskadeavgift*.⁶¹ Denna straffavgift ska beräknas till lägst 10.000 och högst 20 miljoner kronor, dock inte mer än tio procent av kontraktsvärdet.⁶² I praxis har dylika avgifter som regel kommit att bestämmas till omkring sju procent av kontraktsvärdet. Påförande av upphandlingsskadeavgift ska beslutas senast två år från den tidpunkt då avtalet slöts eller inom sex månader från det att en lagakraftvunnen dom om avtalsogiltighet har meddelats.⁶³ Den upphandlande myndigheten kan sedan överklaga Konkurrensverkets beslut till allmän förvaltningsdomstol.⁶⁴

En upphandlande myndighet som inte har följt bestämmelserna i LOU kan även dömas att betala *upphandlingsskadestånd* till den eller de leverantörer som kan visa skada till följd av detta.⁶⁵ Sådan skadeståndstalan ska väckas vid allmän domstol (tingsrätt) senast inom ett år räknat från den dag då leverantören fick kännedom om eller borde ha fått kännedom om att avtal har slutits mellan den upphandlande myndigheten och en leverantör eller den dag som domstols beslut om avtalsogiltighet vann laga kraft.⁶⁶

Yttrande

Kommunen har i ett yttrande över en promemoria med en preliminär bedömning som upprättats i ärendet bekräftat mottagande av kommissionens utredning samt angivit följande. Konkurrensverket har tidigare under vintern beslutat att göra en utredning och har ställt frågor till kommunen kring hanteringen av den planerade badanläggningen. Svar på frågor kring hantering av ärendet ges till Konkurrensverket i egenskap av granskande myndighet.⁶⁷

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.

Kommunen är som upphandlande myndighet skyldig att iaktta regelverket i LOU och det bakomliggande LOU-direktivet. Av utredningen framgår att Kommunen genomfört en annonserad upphandling av byggentreprenadarbeten för att uppföra en ny badhusbyggnad intill ett redan befintligt utomhusbad i Framnäs. I såväl den förberedande dokumentationen som i den efterannons som publicerats efter beslut om kontraktstilldelning i upphandlingen, har Kommunen angivit den uppskattade kostnaden för projektet till c:a 378 miljoner kronor.⁶⁸ Detta utgör därmed upphandlingens aktuella kontraktsvärde.³⁷

Som anbudsförutsättningarna varit utformade har det inte gått att göra någon adekvat prisjämförelse mellan anbudena. Priser och övriga villkor ska istället löpande förhandlas mellan parterna i Fas 1, sedan tilldelning redan skett och entreprenadkontraktet, här kallat Samarbetsavtalet, är undertecknat. Den huvudsakliga kostnaden för badhuset har således aldrig varit konkurrensutsatt, eftersom Byggföretaget är ensam förhandlingspart till Kommunen och i praktiken därmed enda anbudsgivare för själva byggarbetet i Fas 2.

⁵⁹ 20 kap. 17 § LOU.

⁶⁰ 21 kap. 6 och 7 § LOU, i lydelse efter den 1 januari 2024.

⁶¹ 21 kap. 1 § första stycket 3 LOU.

⁶² 21 kap. 9 § LOU, i lydelse efter den 1 januari 2024.

⁶³ 21 kap. 10 och 11 § LOU, i lydelse efter den 1 januari 2024.

⁶⁴ 21 kap. 15 § LOU, i lydelse efter den 1 januari 2024.

⁶⁵ 20 kap. 20 § LOU.

⁶⁶ 20 kap. 21 § LOU.

⁶⁷ Lidköpings kommun, yttrande till Konkurrenskommissionen daterat den 31 mars 2026 (dnr. SEN 2026/84).

⁶⁸ I såväl Kommunens inriktningsbeslut (fotnot 1) som i förfrågningsunderlaget (fotnot 5, jfr. fotnot 11) angavs badhusbyggets totalt uppskattade kontraktsvärde till 378 Mkr, medan i efterannonsen (fotnot 13, jfr. fotnot 14) angavs värdet till 350 Mkr.

I såväl Kommunens förberedande dokumentation som i Samarbetsavtalet med Byggföretaget anges vidare avtalets löptid till tre år med möjlighet till tre års förlängning, fram till som längst den 7 december 2026. Samarbetsavtalet upphör därefter att gälla och kan inte fortsatt tillämpas mellan parterna.

Den byggstart som ursprungligen skulle komma i gång under senare hälften av 2022 har kraftigt försenats. Vidare har planerna kommit att ändrats radikalt, till att avse ett väsentligen annat badhus på en ny plats c:a 300-400 meter längre bort som dessutom ska kompletteras med ett nybyggt utomhusbad. Detta har fördyrat badhusprojektet så att Kommunens nya investeringsbudget hamnar på c:a 800 miljoner kronor, vilket jämfört med den ursprungliga värdeberäkningen innefattar en kontraktsvärdemässig ökning med c:a 422 miljoner kronor eller 111,6 procent.

Någon ny upphandling har dock aldrig genomförs med möjlighet för andra leverantörer än Byggföretaget att komma ifråga för att lämna konkurrerande anbud. Byggföretaget har istället haft monopol, som Kommunens enda förhandlingsmotpart för själva badhusbygget i Fas 2.

Fråga uppkommer därmed om detta är förenligt med LOU och det bakomliggande unionsrättsliga regelverket för offentlig upphandling. Enligt dessa bestämmelser ska upphandlande myndigheter, som exempelvis Kommunen, obligatoriskt konkurrensutsätta anskaffningar av nu aktuellt slag, så att det utifrån pris eller kostnad går att identifiera det *ekonomiskt mest fördelaktiga* anbudet.⁶⁹ Så har emellertid inte skett.

Kommunens ursprungliga upphandling från 2021 var utformad så att det överhuvudtaget inte gått att dra några slutsatser om anbudens priser och/eller kostnader för badhusbygget. Förfarandet kan närmast beskrivas som en skönhetstävling, där Kommunen först efter det att kontraktet redan tecknats ska förhandla fram priset för uppförandet av själva badhuset med den vinnande anbudsgivaren. Detta är inte förenligt med LOU och de grundläggande unionsrättsliga principerna om likabehandling och öppenhet som bland annat syftar till att motverka korrupcion i offentlig verksamhet. Kommunen – och därmed även skattebetalarna i Lidköping – har heller inte några garantier för att badhuset uppförs till lägsta kostnad eller pris i förhållande till kvalitet.

Såvitt framgår av upphandlingsdokumenten avser upphandlingen inte något *ramavtal*, och den angivna avtalstiden på upp till sex år är längre än de fyra år som normalt tillåts för denna typ av avtal. Kommunen skulle även varit tvungen att ange ett takpris eller -volym, över vilken ramavtalet upphör att gälla. Så har emellertid inte skett.

De ändringar som har uppstått genom att det planerade badhuset utökats och flyttas till en annan plats samt kompletterats med ett nytt utomhusbad medför en kraftig kostnadshöjning för projektet på c:a 422 miljoner kronor eller 111,6 procent. Detta ligger långt över den högsta värdegräns för ändring av avtal som överhuvudtaget tillåts komma ifråga enligt LOU.⁶⁹ Det kommer även vara svårt för Kommunen att hinna få badhusentreprenaden färdig inom den upphandlande avtalstiden, som löper ut nu i december 2026.

Genom de således beslutade ändringarna uppkommer ett helt nytt avtal som, om det inte konkurrerupphandlas på nytt, kan komma förklaras ogiltigt.

Sammantaget har Kommunen i flera avseenden brutit mot LOU och satt sig över de grundläggande principer som ytterst syftar till att garantera förutsättningarna för en fungerande konkurrens och att motverka korrupcion i offentlig verksamhet. Det finns därmed anledning att rikta allvarlig kritik mot Kommunen. Om Konkurrensverket ingriper mot förfarandet riskerar Kommunen att få betala *upphandlingssskadeavgift*, som är ett slags böter, med det maximala beloppet 20 miljoner kronor.

⁶⁹ Om det i avtalet funnits en *indexklausul* skulle kontraktsvärdet ha kunnat räknas upp utifrån förändringar i det allmänna kostnadsläget med sammanlagt 98.310 kronor, till totalt 476,31 miljoner kronor. Någon sådan klausul finns emellertid inte införd i avtalet och kan heller inte föras in i efterhand eftersom tröskelvärdet (61.340.804 kronor) i så fall skulle komma att överskridas. Det kan dessutom konstateras att det nya avtalsvärdet 800 miljoner kronor, även med ett sådant beaktande av allmänna prisförändringar i samhället, medför en kontraktsvärdehöjning om $(800-476,31) / 476,31 \approx 67,94$ procent, vilket är väsentligt mer än maximalt tillåtna 50 procent och kan därmed inte tillåtas enligt bestämmelserna om ändring av avtal i 17 kap. LOU.