

PM 2 2026-06-11 SLUTLIG BEDÖMNING

**Fråga om snedvridning av konkurrensen genom otillåten direkttilldelning (tekniska skäl).**

*En kommun har beslutat att teckna avtal om löpande leveranser av livsmedeldirekt med en leverantör, utan föregående annonserad anbudsinfordran.*

Kiruna kommun (nedan Kommunen) meddelade i november 2025 att man beslutat tilldela ett avtal om köp av livsmedel ("skafferivaror") direkt från Coop Norrbotten ekonomisk förening (nedan Coop). Avtalet, som tecknades den 19 november 2025, tilldelades direkt, *utan föregående annonserad anbudsinfordran*. Av ett meddelande om frivillig förhandsinsyn (nedan Meddelandet)<sup>1</sup> som publicerades den 12 november 2025 framgår bland annat följande:

*"Kommunen genomför upphandling omfattande en inköpstjänst av skafferivaror via e-handel. Syftet med upphandlingen är att mindre verksamheter inom kommunen ska kunna köpa in mindre förpackningar via e-handel från fysisk butik, varor packas samt levereras ut till verksamheter. Denna möjlighet ska endast ses som ett komplement till befintliga ramavtal" samt att "Kontraktet kan endast tillhandahållas av en viss leverantör på grund av bristande konkurrens av tekniska skäl."*<sup>2</sup>

I fråga om valet av förfarande har Kommunen i ett e-postmeddelande den 20 mars 2026 vidare angivit följande.

*"Av våran FFI [Meddelandet om frivillig förhandsinsyn] framgår att det endast fanns en tänkbar ekonomisk aktör på marknaden pga. bristande konkurrens av tekniska skäl som kan tillhandahålla denna inköpstjänst samt att kommunen gärna ser att fler ekonomiska aktörer etableras inom anbudsområdet och kan komma att offerera denna inköpstjänst vid nästa upphandling.*

*Gällande marknadsundersökningen: Vi kontrollerade om möjligheter för utkörning samt ett system som inte är bundet av kort utan ett system där e-fakturor skickas och vi själva kan lägga upp nya beställare som har behörighet för inköp/beställning. Endast Coop Norrbotten i Kiruna kunde erbjuda denna inköpstjänst samt utkörning år 2025.*

*Vi valde att teckna avtalstid om 2 år för att möjliggöra ny upphandling om det dyker upp fler butiker/leverantörer som kan erbjuda detta. Vi erhöll inga synpunkter från någon när vi annonserade våran FFI. Syftet med en FFI är att undersöka och ge möjlighet för andra leverantörer att ge synpunkter på om de inte håller med i vår undersökning och i vårt beslut, åter igen så inkom inget svar eller motsättning.*

*Samarbetsavtalet omfattar endast stödinköp med mindre förpackningar då kommunen har befintliga ramavtal för livsmedel, mejeriprodukter, städartiklar, hygien- och mjukpappersprodukter, etc.*<sup>3</sup>

En begäran om att få del av Kommunens återopade marknadsundersökning har avslagits med angivande att *"Beträffande marknadsundersökning och därtill övrigt underlag saknar kommunen handlingar. Kommunen har i sitt svar den 20 mars redovisat vad som legat till grund för bedömningen att konkurrens saknas."*<sup>4</sup>

Även en begäran om att i sin helhet få del av Kommunens aktuella avtal med Coop har avslagits, med motiveringen att *"Kommunstyrelsen bedömer att utlämnande av prisuppgifterna skulle ge konkurrenter möjlighet att anpassa sin prissättning i framtida upphandlingar på ett sätt som skadar den nuvarande anbudsgivarens konkurrensposition. Det finns därmed särskild anledning att anta skada. Enligt Kommunstyrelsens avvägning är åtgärden rimlig också med hänsyn tagen till offentlighetsintresset.*

Upphandlingens aktuella kontraktsvärde kan utifrån vad som angivits i Meddelandet uppskattas till i vart fall 2,2 miljoner kronor.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Meddelande nr. 749308-2025 – "Frivillig förhandsinsyn Sverige: Livsmedel, drycker, tobak o d - Skafferivaror, OJS 218/2025 12/11/2025", som skickades den 10 november 2025 till Europeiska kommissionen för publicering den i Europeiska unionens officiella tidning (EUT) och databasen TED den 11 november 2025.

<sup>2</sup> Se Meddelandet (fotnot 1, ovan), punkten 2.1 "Förfarande" samt punkten 6 "Resultat".

<sup>3</sup> E-postmeddelande den 25 mars 2026 från Kommunen till Konkurrenskommissionen.

<sup>4</sup> Kommunens beslut av den 2 april 2026 i ärendet "Prövande av en begäran om att utföra allmänna handlingar", dnr. 2026-497.

<sup>5</sup> Se Meddelandet (fotnot 1, ovan), punkten 6.1.2 "Information om vinnarna" samt punkten 6 "Resultat".

## Rättslig reglering

Med offentlig upphandling avses förfarandet fram till och med tilldelningen av bl.a. ett *offentligt kontrakt* med ekonomiska villkor som har slutits mellan en eller flera ekonomiska aktörer och en eller flera upphandlande myndigheter som avser bl.a. tillhandahållande av varor.

Upphandling som har påbörjats efter den 1 januari 2017 regleras i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling – LOU. Bestämmelserna är en följd av bl.a. kraven på etableringsfrihet och fri rörlighet i artiklarna 18, 49 och 56 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) samt det s.k. LOU-direktivet (2014/24/EU)<sup>6</sup> och syftar till att bland annat motverka korruption i offentlig verksamhet.<sup>7</sup>

Lagen är generellt tillämplig på åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet i syfte att anskaffa bland annat varor genom tilldelning av kontrakt.<sup>8</sup> Kommunala myndigheter och beslutande församlingar utgör sådana s.k. *upphandlande myndigheter* som obligatoriskt har att iaktta lagens bestämmelser.<sup>9</sup>

För att säkerställa den lagliga efterlevnaden av EUF-fördragets föreskrifter om etableringsfrihet och fri rörlighet har det i lagen införts<sup>10</sup> ett antal unionsrättsligt grundade principer vilka oavsett förfarande<sup>11</sup> ska iakttas vid offentlig upphandling, däribland krav på *likabehandling och ickediskriminering* samt *öppenhet (transparens)*.<sup>12</sup>

Av den till kravet på likabehandling kopplade principen om *icke-diskriminering* följer bland annat att en upphandling inte får utformas så att den endast avser leverantörer i ett visst land eller annat avgränsat geografiskt område. Även om den upphandlande myndigheten inte förväntar sig några främmande anbud får den således inte avgränsa upphandlingen så att den specifikt riktar sig till den lokala marknaden.<sup>13</sup>

Ett köp som avser *livsmedel, drycker, tobak o d* (CPV 15000000),<sup>14</sup> ska upphandlas enligt bestämmelserna för *varukontrakt*. Om kontraktsvärdet<sup>15</sup> överstiger direktupphandlingsgränsen 700.000 kronor<sup>16</sup> men i övrigt understiger tröskelvärdet 2.389.585 kronor<sup>17</sup> ska upphandlingen genomföras med iakttagande av de nationella förfarandebestämmelserna i 19 kap. LOU.

Den upphandlande myndigheten ska i så fall, som huvudregel, informera om sin avsikt att tilldela ett avtal genom en *annonserad anbudsinfordran* som ska finnas publicerad i en annonsdatabas som är registrerad enligt lagen (2019:668) om upphandlingsstatistik.<sup>18</sup> *Direktupphandling*, där myndigheten utan sådan annonsering vänder sig direkt till viss leverantör eller vissa leverantörer får endast komma ifråga vid särskilda i lagen angivna undantagsfall.

<sup>6</sup> EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2014/24/EU, av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphandling av direktiv 2004/18/EG.

<sup>7</sup> Se bl.a. SOU 2018:44, avsnitt 7, Ett regelverk som motverkar korruption, (s. 233 ff).

<sup>8</sup> Se 1 kap. 2 § LOU.

<sup>9</sup> Se 1 kap. 22 § LOU.

<sup>10</sup> Se 19 kap. 2 § och 19 a kap. 8 § LOU, jfr. 4 kap. 1 och 2 §§ samma lag.

<sup>11</sup> Se 19 kap. 2 §. och 4 kap. 1 § LOU - se även HFD 2018 ref. 60 med särskilt yttrande av justitierådet Nord.

<sup>12</sup> De grundläggande principer som här åsyftas följer av avdelning IV i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt - FEUF - (tidigare EG-fördragets art. 28–30 och 43–55 EG). Angående de grundläggande principernas innebörd, se bl.a. prop. 2006/07:128, s. 132 samt prop. 2015/16:195, avsnitt 9.1 (s. 426 ff.) och specialmotiveringen till 4 kap 1 § LOU.

<sup>13</sup> Se prop. 2006/07:128, s. 132.

<sup>14</sup> CPV, eller *Common Procurement Vocabulary*, har fastställts 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>15</sup> Kontraktsvärdet av en upphandling ska enligt 5 kap. 3 § LOU 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.

<sup>16</sup> Se 19 a kap. 2 § LOU enligt vilken *direktupphandling* får användas om värdet av upphandlingen beräknas understiga 700 000 kronor.

<sup>17</sup> Vad som vid varje tidpunkt utgör *tröskelvärdet* fastställs av EU-kommissionen och tillkännages enligt 5 kap. 1 § LOU löpande av regeringen i Svensk författningssamling. Det särskilda tröskelvärdet för kommunal upphandling av varukontrakt inom den klassiska sektorn uppgick i november 2025 till 2.389.585 kronor - se regeringens tillkännagivande (2024:30) om tröskelvärden vid offentlig upphandling.

<sup>18</sup> Se 19 kap. 6 och 8 § LOU samt 14 § upphandlingsförordningen (2016:1152).

Enligt 19 a kap. 5 § punkten 2 LOU får direktupphandling tillämpas om det som ska upphandlas endast kan tillhandahållas av en viss leverantör och det på grund av *ensamrätt* eller av *tekniska skäl* inte finns någon konkurrens.<sup>19</sup> Ett sådant förfarande får dock användas enbart om det inte finns något rimligt alternativ och avsaknaden av konkurrens inte beror på en konstruerad avgränsning av förutsättningarna för upphandlingen. Den upphandlande myndigheten måste i förekommande fall också kunna visa att de skäl som motiverar undantaget har gjort det absolut nödvändigt att tilldela kontraktet till den valda leverantören.<sup>20</sup>

Fall där den upphandlande myndigheten anser sig veta att enbart viss leverantör rent faktiskt kan komma ifråga för aktuella leveranser (s.k. *faktisk ensamsituation*) medför således inte undantag från huvudregeln om att en annonserad upphandling ska genomföras.<sup>21</sup> I lagförarbetena<sup>22</sup> lämnas bland annat följande vägledning.

”Av *andra stycket* [i 6 kap. 14 § LOU] framgår under vilka förutsättningar undantagen i första stycket 2 och 3 får tillämpas. Dels krävs att det inte finns några rimliga alternativ, dels att denna situation inte beror på en konstruerad avgränsning av förutsättningarna för upphandlingen. Med detta avses att den upphandlande myndigheten inte själv skapat bristen på konkurrens genom att utforma förutsättningarna för upphandlingen på så sätt att bara en viss leverantör kan komma ifråga.”

I skäl 50 till LOU-direktivet anvisas härutöver följande.

”Med hänsyn till de skadliga effekterna på konkurrensen bör förhandlade förfaranden utan föregående offentliggörande av meddelande om upphandling endast användas under mycket exceptionella omständigheter. [---]

Upphandlande myndigheter som åberopar detta undantag bör motivera varför det inte finns några rimliga alternativ eller andra möjliga utvägar, såsom att använda alternativa distributionskanaler, inklusive utanför den medlemsstat där den upphandlande myndigheten finns, eller överväga till sin funktion jämförbara byggtreprenader, varor och tjänster. Om den exklusiva situationen har uppstått av tekniska skäl bör de definieras och motiveras ytterst noggrant från fall till fall. Det kan exempelvis röra sig om att det är tekniskt nära nog omöjligt för en annan ekonomisk aktör att uppnå erforderlig fullgörandenivå eller att det är nödvändigt att använda specifik kunskap eller specifika verktyg eller medel som endast en ekonomisk aktör har. Tekniska skäl kan också innebära särskilda driftskompatibilitetskrav som måste uppfyllas i syfte att säkerställa att de byggtreprenader, varor eller tjänster som ska upphandlas kommer att fungera”.

Av Konkurrensverkets tillsynspraxis framgår bl.a. följande i fråga om möjligheten att låta egna efterforskningar eller en *marknadsundersökning* ersätta ett annonserat upphandlingsförfarande.

”Undantag från annonseringsskyldigheten ska tolkas restriktivt. Det är den upphandlande myndigheten som ska visa att alla villkor i en undantagsbestämmelse är uppfyllda. Den upphandlande myndigheten måste alltså kunna presentera bevis för att berättiga tillämpningen av undantaget. Detta innebär att det har gjorts seriösa efterforskningar för att identifiera andra aktörer än den befintliga aktören för att tillhandahålla upphandlingsföremålet. Generella uttalanden är inte tillräckliga, utan det krävs utförliga förklaringar för att uppfylla bevisbördan.” Konkurrensverket beslutade påföra den upphandlande myndigheten upphandlingsskadeavgift med totalt 630.000 kronor.<sup>23</sup> (se även Konkurrenskommissionen utredning i ärende nr KKO 24-011).

Först sedan en upphandling har annonserats och det trots detta inte har kommit in några anbudsansökningar eller anbud, eller om dessa är ogiltiga eller oacceptabla,<sup>24</sup> får den upphandlande myndigheten inleda ett direktupphandlingsförfarande och vända sig direkt till en eller flera leverantörer.<sup>25</sup>

<sup>19</sup> Bestämmelsen som medger *direktupphandling* på grund av *tekniska skäl* i 19 a kap. 5 § punkten 2 hänvisar till undantaget för *förhandlat förfarande utan föregående annonsering* i 6 kap. 14 § första stycket 2 LOU. För att *ensamrätt* ska kunna göras gällande krävs att kontraktet av *legala skäl* kan fullgöras av endast en leverantör.

<sup>20</sup> EU-domstolens dom i *kommissionen mot Italien* (C-57/94) EU:C:1995:150, p. 24.

<sup>21</sup> Se bl.a. EU-domstolens dom i de förenade målen *Bockhorn Braunschweig* (C-20/01 och C-28/01) EU:C:2003:220.

<sup>22</sup> Prop. 2015/16:195, s. 998.

<sup>23</sup> Se Konkurrensverkets Beslut om upphandlingsskadeavgift – upphandling av avfallskärl, av den 18 februari 2026 (dnr. 82/2025). Beslutet har inte vunnit laga kraft.

<sup>24</sup> En *anbudsansökan* ska anses vara olämplig om den berörda leverantören får uteslutas enligt 19 kap. 17 § LOU eller inte uppfyller de kvalificeringskrav som den upphandlande myndigheten har fastställt. Ett *anbud* ska på motsvarande sätt anses olämpligt om det är irrelevant för kontraktet och därför uppenbart inte utan väsentliga ändringar kan tillgodose den upphandlande myndighetens krav enligt upphandlingsdokumenten – se 19 a kap. 3 § andra stycket LOU.

<sup>25</sup> Se 19 kap. 3 och 4 § LOU.

Den upphandlande myndigheten ska löpande dokumentera genomförandet av varje direktupphandling där avtalets värde överstiger 100.000 kronor. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att myndigheten ska kunna motivera sina beslut under upphandlingens samtliga skeden samt finnas slutförd senast 30 dagar efter att myndigheten har ingått avtal i upphandlingen.<sup>26</sup>

Enligt den s.k. *försiktighetsprincipen* i EU-domstolens fasta praxis<sup>27</sup> ska vidare alla möjligheter till undantag inom området för offentlig upphandling tolkas restriktivt och det ankommer på den som åberopar undantag att även visa att de särskilda omständigheter som motiverar undantaget faktiskt föreligger.

En upphandling som har annonserats genom meddelande om frivillig förhandsinsyn kan endast angripas genom ordinarie rättsmedel (rättelse/omgörelse eller ogiltighet av avtal). Ansökan om sådant ingripande ska ges in inom en frist av tio dagar räknad från det att annonsen publicerats. Därefter föreligger inte längre någon möjlighet att föra sådan talan.<sup>28</sup>

Efter beslut av Konkurrensverket<sup>29</sup> kan den upphandlande myndigheten dock tvingas att betala *upphandlingsskadeavgift*.<sup>30</sup> Denna straffavgift ska beräknas till lägst 10.000 och högst 20 miljoner kronor, dock inte mer än tio procent av kontraktsvärdet.<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup> Den upphandlande myndigheten kan sedan överklaga Konkurrensverkets beslut till allmän förvaltningsdomstol.<sup>33</sup>

## Yttrande

Kommunen 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.

Kommunen är som upphandlande myndighet skyldig att tillämpa bestämmelserna i LOU.

Av utredningen framgår att Kommunen beslutat att direkttilldela ett varukontrakt till Coop utan föregående infordran av konkurrerande anbud. Avtalet avser löpande leveranser av livsmedel ("skafferivaror"), i mindre förpackningar via e-handel från fysisk butik för levereras ut till olika verksamheter, till ett uppskattat kontraktsvärde av c:a 2,2 miljoner kronor.

Huvudregeln är att upphandlingar överstigande 700.000 kronor ska annonseras, så att alla på marknaden intresserade företag ges möjlighet att lämna konkurrerande anbud. Undantag från kravet på annonserad anbudsinfordran tillåts endast i mycket speciella fall, om det bland annat av *tekniska skäl* inte finns någon konkurrens eller att det som ska anskaffas skyddas av ensamrätt. Sådant undantag tillåts dock endast komma i fråga om det saknas rimliga alternativ och avsaknaden av konkurrens inte beror på en konstruerad avgränsning av förutsättningarna för upphandlingen. Undantaget är avsett för exceptionella situationer där det redan från början står helt klart att annonsering inte skulle leda till någon ökad konkurrens eller ett bättre resultat.

<sup>26</sup> Se 19 a kap. 11 § LOU, jfr. motsvarande bestämmelse i 19 kap. 22 § samma lag.

<sup>27</sup> Se bl.a. EU-domstolens dom i *kommissionen mot Italien* (C-157/06) EU:C:2008:530, p. 23, samt där redovisad praxis.

<sup>28</sup> 20 kap. 3 § och 15 § första stycket 3 LOU.

<sup>29</sup> 21 kap. 6 och 7 § LOU, i lydelse efter den 1 januari 2024.

<sup>30</sup> 21 kap. 1 § första stycket 3 LOU.

<sup>31</sup> 21 kap. 9 § LOU, i lydelse efter den 1 januari 2024.

<sup>32</sup> 21 kap. 10 och 11 § LOU, i lydelse efter den 1 januari 2024.

<sup>33</sup> 21 kap. 15 § LOU, i lydelse efter den 1 januari 2024.

Det är Kommunen som har bevisbördan för att undantagsförutsättningarna är uppfyllda och att det har varit absolut nödvändigt att tilldela kontraktet till Coop. Någon legal *ensamrätt* föreligger inte i detta fall och några *tekniska skäl* som skulle göra Coop till enda möjliga leverantör har heller inte visats.

Kommunen påstår att man har genomfört en egen *marknadsundersökning*, men efter begäran om att få del av denna har Kommunen svarat att några sådana handlingar inte finns, trots tydliga föreskrifter i lag om att löpande dokumentera genomförandet. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att myndigheten ska kunna motivera sina beslut under upphandlingens samtliga skeden samt finnas slutförd senast 30 dagar efter att myndigheten har ingått avtal i upphandlingen.

Kommunen har även besluta avslå en begäran om att få del av avtalet med Coop i sin helhet med motiveringen att ett utlämnande av aktuella prisuppgifter skulle kunna ge konkurrenter möjlighet att anpassa sin prissättning i framtida upphandlingar på ett sätt som skadar Coops konkurrensposition. Detta förefaller något motsägelsefullt eftersom Kommunen angivit just bristande konkurrens för att direkttilldela det aktuella kontraktet till Coop.

Kommunen verkar även ha varit medveten om att även andra leverantörer skulle kunna vara aktuella för anbudsgivning, eftersom man i ett svar till Konkurrenskommissionen angivit att syftet med meddelandet om förhandsinsyn har varit att undersöka och ge möjlighet för andra leverantörer att lämna synpunkter om de inte håller med i Kommunens undersökning och beslut om direkttilldelning. Detta bygger emellertid på en missuppfattning. Systemet med förhandsinsyn är avsett endast för situationer där det är *uppenbart* att det inte finns någon konkurrens, utan det finns endast en ensam leverantör som skulle kunna komma ifråga för aktuella leveranser. Den som ändå vill invända mot detta måste i så fall, inom en frist av tio dagar från det att annonsen publicerades, inleda en rättsprocess om överprövning vid allmän förvaltningsdomstol. Det är således inte fråga om ”synpunkter” som ska komma in till Kommunen, som myndigheten synes göra gällande.

Som Konkurrensverket angivit i sin tillsynspraxis är möjligheten att låta egna efterforskningar eller en marknadsundersökning ersätta ett annonserat upphandlingsförfarande ytterst begränsade. Den upphandlande myndigheten har bevisbördan för att kunna kringgå huvudregeln om annonserad anbudsinfordran och måste sålunda kunna presentera bevis som berättigar tillämpningen av undantaget, däribland att det har gjorts seriösa efterforskningar för att identifiera andra aktörer än den befintliga aktören. Generella uttalanden är inte tillräckliga, utan det krävs utförliga förklaringar för att uppfylla bevisbördan, som dessutom ska finnas dokumenterade hos myndigheten. Så har dock inte skett i detta fall.

Först om det efter en regelmässigt annonserad anbudsinfordran inte har kommit in några relevanta anbud hade det varit tillåtet för Kommunen att vända sig direkt till Coop och besluta om en direkt tilldelning. Så har emellertid inte varit fallet. Någon annan grund för undantag har heller inte angivits.

Det finns därmed anledning att rikta kritik mot Kommunen för att ha satt sig över de bestämmelser om offentlig upphandling som bland annat syftar till att motverka korrupktion i offentlig verksamhet.

Om Konkurrensverket väljer att ingripa mot förfarandet kan Kommunen tvingas betala *upphandlingsskadeavgift*, som är ett slags böter, med uppskattningsvis 154.000 kronor.