KONKURRENSKOMMISSIONEN **KKO 26-014-015**

PM 2 2026-10-14 SLUTLIG BEDÖMNING

Fråga om snedvridning av konkurrensen genom omförhandling av avtalspriser.

En regionkommun har ändrat förutsättningarna för ett tidigare upphandlat kontrakt om bevakningstjänster så att priset efter förlängning har kommit att öka till mer än en fördubbling (75 procent) jämfört med ursprungligen avtalade priser.

Region Skåne (nedan Regionen) har tidigare tillsammans med Folktandvården Skåne AB[1] upphandlat ett ramavtal för bevakningstjänster av sjukhus och övriga vårdinrättningar. Kontrakt i upphandlingen (Bevakningsavtalet) tecknades ursprungligen mellan Regionen och den vinnande leverantören (här angiven som Bevakningsföretaget)[2] i december 2017.[3]

Avtalet gäller perioden den 31 mars 2018 till och med den 31 mars 2021 med ensidigt rätt för Regionen att påkalla förlängning i upp till tre (3) år, dvs. som längst till och med den 31 mars 2024 (3+3=6 år).[4]

Till Bevakningsavtalet finns bifogat prislistor med avtalad ersättning för tjänsternas utförande.[5] Dessa priser ska vara fasta under första avtalsåret. Efter utgången av denna period ska priset indexjusteras enligt en i Bevakningsavtalet angiven beräkningsmodell,[6] innebärande prishöjning med upp till 16,6 procent fram till och med mars 2024.[7] Någon annan reglering av ersättningens beräkning följer inte av avtalet.

Avtalsförhållandet har härefter förlängts i totalt fyra omgångar, som längt fram till och med den 31 mars 2024.[8] Vid den senaste av dessa avtalsförlängningar, som avsåg perioden den 1 oktober 2023 till och med den 31 mars 2024, överenskom parterna att priset skulle höjas med 75 procent jämfört med ursprungligen avtalade priser.[9] Förutom själva prishöjningen överenskom parterna även vissa lättnader för Bevakningsföretaget.[10]

---

1 Folktandvården Skåne AB, 556936-0828 , är ett av Regionen helägt bolag som bedriver allmäntandvård, specialisttandvård och sjukhustandvård med 67 kliniker på 44 orter i Skåne.

2 Bevakningsföretaget har genom fusion under avtalsperioden kommit att byta organisationsnummer, vilket finns redovisat i dokumentet Avtalsförlängning (1) – se fotnot 8, nedan.

3 Bevakningsavtalet, ”*Bevakningstjänster för Region Skåne*”. daterat den 11 december 2017 och undertecknat av parterna, Regionen och Bevakningsföretaget med elektroniska signaturer.

4 Se Bevakningsavtalet, punkten 1.3 ”*Avtalstid*”, i vilken även anges att avtalet upphör att gälla utan krav på särskild uppsägning om inte Regionen skriftligen begär förlängning, sex (6) månader före avtalets upphörande. I det fall ny upphandling genomförs och nytt avtal ej kan tecknas på grund av överprövning äger Regionen rätt att förlänga avtalet ytterligare, med upp till sex (6) månader, således fram till och med den 31 september 2024.

5 Se Bevakningsavtalet, punkten 1.2 ”*Avtalskonstruktion*” av vilken följer att Avtalet utgörs av vissa angivna handlingar, däribland ”Prislista Västra Skåne” och ”Prislista Östra Skåne”, Förekommer i dessa mot varandra stridande uppgifter eller föreskrifter gäller de sinsemellan i följande ordning, såvida inte omständigheterna i det aktuella fallet uppenbarligen föranleder annat.

6 Se Bevakningsavtalet, punkten 1.14.5 ”*Prisjustering*”, i vilken anges hänvisning till SCB och Säkerhetsföretagens bevakningsindex samt att ”*Bevakningsindex är ett fastbasindex. Bastidpunkt är oktober 2008 = 100. Indexjusteringen ska beräknas på skillnaden mellan bevakningsindex från föregående års månad. Första beräkningen ska ske på skillnad mellan januari 2018 och januari 2019. Därefter ska skillnaden fortsätta baseras på föregående år och januari månads index. Räkneexempel: 124,2 / 120,6 = 1,0298. Priserna ska justeras med 2,98%. De nya priserna ska börja gälla 1 april. Första justeringen får ske tidigast 2019-04-01 och därefter justeras årligen enligt ovanstående beräkning och modell. Begäran om prisändring ska framställas senast 30 dagar före den dag då det justerade priset önskas börja gälla, och ska godkännas av Beställaren innan justeringen får ske. Vid en avtalsförlängning kommer ovannämnda beräkningssätt att användas*”.

7 SCB - Bevakningsindex uppgick i oktober 2017 till 126,7 medan det i oktober 2023 uppgick till 147,7. Den procentuella ökningen är således (147,7 -126,7 =) 21 indexpunkter eller (26 ./. 126,7 = 0,1657) c:a 16,6 procent.

8 Avtalsförlängning (1) slöts mellan parterna den 25 oktober 2020 till att avse perioden den 1 april 2021 till och med den 31 mars 2022, Avtalsförlängning (2) slöts den 1 oktober 2021 till att avse perioden den 1 april 2022 till och med den 31 mars 2023, Avtalsförlängning (3) slöts den 30 november 2022 till att avse perioden till den 1 april 2023 och med den 30 september 2023 samt Avtalsförlängning (4) slöts den 12 juli 2023 till att avse perioden den 1 oktober 2023 till och med den 31 mars 2024.

9 Se fotnot 8, Avtalsförlängning (4), texten ”*Tillägg till avtalet*” där det under rubriken ”*Bilaga prislista personskydd, Bilaga prislista västra Skåne, Bilaga prislista östra Skåne”* anges följande: ” *Enligt nuvarande prislistor och dess villkor höjs Pris vardag dag med + 75 % med gällande uppräkning för i prislistan annan angiven tid. I övrigt gäller en generell prishöjning med + 75 % av i prislistorna prissatta positioner. Ny prislista ska gälla för tjänster utförda under avtalsperioden 2023-10-01–2024-03-31”*.

10 Dessa lättnader bestod i överenskommelse om längre uppsägningstider vid avbeställning av tjänster samt krav på Regionen att behöva särskilt motivera eventuella krav på att vaktpersonal som bedömts olämplig ska bytas ut.

Enligt uppgifter i media[11] handlades förlängningsavtalet av en hos Regionen verksam tjänsteman som tidigare arbetat för Bevakningsföretaget. och som enligt interna mail hos Regionen inte ska ha tillåtis delta vid den ursprungliga upphandlingen av Bevakningsavtalet på grund av jäv.

Bevakningsföretaget har under avtalsperioden, den 31 mars 2018 till och med den 31 mars 2024 (72 månader) erhållit betalningar om totalt c:a 443 miljoner kronor exklusive moms,[12] vilket ger ett genomsnittligt månadvärde på c:a 6,1 miljoner kronor. Upphandlingens kontraktsvärde kan uppskattas utifrån detta belopp.

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 byggentreprenadarbeten mot ersättning.

Upphandlingar som har påbörjats efter den 1 januari 2017 regleras genom lagen (2016:1145) om offentlig upphandling – LOU.[13] 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).[14]

Kommunala myndigheter och beslutande församlingar utgör sådana *upphandlande myndigheter* som omfattas av upphandlingsskyldighet enligt lagen.[15] Bestämmelserna är generellt tillämpliga på åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet i syfte att anskaffa bland annat byggentreprenadarbeten genom tilldelning av kontrakt.[16]

Syftet med regelverket är att säkerställa den rättsliga efterlevnaden av de unionsrättsligt grundade bestämmelserna om etableringsfrihet och rörlighet mellan medlemsstaterna[17] samt att motverka korruption i offentlig verksamhet.[18] Det har i lagen därför införts ett antal grundläggande principer med krav på bland annat *likabehandling* och *öppenhet (transparens)*[19] som, oavsett val av förfarande, ska iakttas vid offentlig upphandling. Av dessa följer att alla leverantörer[20] 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[21] och den upphandlande myndigheten ska anta det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga.

---

11 SVT Nyheter – Helsingborg - ”*Ansågs jävig – chef på Region Skåne fick ändå förhandla miljonavtal*” publicerad den 22 juni 2026.

12 Uppgift ur Region Skånes och Folktandvården Skåne AB:s leverantörsreskontra avseende betalningar under den aktuella perioden om totalt 553.803.242 kronor, eller (552.680.134 x 0,8 =) 443.042.594 kr, motsvarande 6.153.369 kr/månaden, exklusive moms.

13 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.

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

15 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.

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

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

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

19 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.).

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

21 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 *Connexxion Taxi* (C-171/15) EU:C:2016:948, pp. 39 och 40.

Ett avtal som avser säkerhetstjänster (CPV 79710000), särskilt vakttjänster (CPV 79713000),[22] ska upphandlas enligt bestämmelserna för s.k. Bilaga 2-tjänster. Om det samlade *kontraktsvärdet*[24] av en sådan upphandling överstiger det *särskilda tröskelvärde* som vid tidpunkten uppgick till 7.802.550 kronor,[23] ska förfarandet handläggas enligt 19 kap. LOU.

Vid upphandling av tjänster som avropas på löpande ramavtal ska kontraktsvärdet beräknas med utgångpunkt i det genomsnittliga månadsvärdet.[24]

Ändring av ett redan upphandlat avtal får som huvudregel endast ske om det finns en ”*klar, exakt och tydlig*”[25] ändringsklausul som anger omfattningen och arten av möjliga ändringar eller optioner och villkoren för när de får tillämpas. Uppräkning av kontraktsvärdet utifrån löpande kostnadsförändringar tillåts därmed ske om det finns en specifik indexeringsklausul inskriven i avtalet.[26] Ändringarna ska i så fall göras enligt vad som särskilt anges i klasulen. I andra fall måste ändring som regel föregås av en ny annonserad upphandling.

I 17 kap. LOU finns det dock vissa undantagsbestämmelser som analogivis kan göras tillämpliga vid Bilaga 2-tjänster över tröskelvärdet. Ett kontrakt eller ramavtal får ändras utan ny upphandling, om ändringen görs med stöd av någon av dessa bestämmelser. Det är i så fall den upphandlande myndigheten som har bevisbördan att visa tillräckliga skäl för ändring.[36]

Mindre avtalsändringar, som inte kan anses väsentliga, är som regel tillåtna. Med *väsentlig ändring* avses införande av nya villkor som (1) menligt kunnat påverka upphandlingens konkurrensuppsökande skede,[27] (2) ändrar kontraktets eller ramavtalets ekonomiska jämvikt till förmån för leverantören, (3) medför att kontraktets eller ramavtalets omfattning utvidgas betydligt[28] eller (4) innebär ett byte av leverantör. Värdeökningen av ändringen får heller inte överskrida 15 procent av kontraktsvärdet eller, som högst, det aktuella tröskelvärdet 7.802.550 kronor.[29]

Vid kompletterande beställningar[30] på grund av oförutsedda omständigheter[31] får avtalet även ändras till ett värde upp till 50 procent av det ursprungliga kontraktsvärdet.

Ett tidigare upphandlat avtal som har genomgått en *väsentlig ändring*, utan att något eller några av de ovan beskrivna förutsättningarna kan göras tillämpliga ska betraktas som ett nytt avtal och därmed även en *ny upphandling*.[32]

---

22 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.

23 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. Det *särskilda tröskelvärdet* för Bilaga 2-tjänster uppgick 2023 till 7.802.550 kronor.- se regeringens tillkännagivande (2022:190) om tröskelvärden vid offentlig upphandling.

24 Se 19 kap. 1 § andra stycket jämförd med 5 kap. 13 § LOU. Om en tjänst upphandlas utan att det totala belopp som ska betalas för tjänsten anges i kontraktet, ska det s.k. *kontraktsvärdet* av upphandlingen 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.

25 Se art. 72.1 a LOU-direktivet (2014/24/EU, jfr. 17 kap. 10 § LOU.

26 Se 17 kap. 15 § LOU.

27 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.

28 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.

29 17 kap. 9 § LOU. Bestämmelsen förutsätter att avtalets övergripande karaktär inte samtidigt ändras.

30 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.

31 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.

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

Vid upphandling av Bilaga 2-tjänster över tröskelvärdet ska den upphandlande myndigheten som regel infordra konkurrerande anbud genom annons i en annonsdatabas som är registrerad enligt lagen (2019:668) om upphandlingsstatistik.[33] Myndigheten ska behandla samtliga leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingen på ett öppet sätt. Upphandlingen ska vidare genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet.[34]

Direktupphandling, där myndigheten utan föregående infordran av konkurrerade anbud tillåts vända sig direkt till viss leverantör eller grupp av leverantörer, får dock användas om det är på grund av *synnerlig brådska*, som beror på *omständigheter som varken kan tillskrivas eller har kunnat förutses* av den upphandlande myndigheten, inte möjligt att genomföra upphandlingen i ett annonserat förfarande och anskaffningen är *absolut nödvändig*, eller det annars föreligger *synnerliga skäl*. [35]

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. [36]

Yttrande

Regionen 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.

Regionen är som upphandlande myndighet skyldig att iaktta regelverket i LOU och det bakomliggande LOU-direktivet. Av utredningen framgår att Regionen haft ett från 2017 upphandlat ramavtal om köp av vakttjänster (Bilaga 2-tjänster över tröskelvärdet) som ger en ensidig rätt för Regionen att påkalla löpande avtalsförlängningar fram till och med den 31 mars 2024. I avtalet finns intaget en klausul som på ett klart, exakt och entydigt sätt anger hur priset i så fall skulle räknas upp, motsvarande en avtalad indexhöjning med upp till 16,6 procent.

Trots detta har Regionen och Bevakningsföretaget träffat överenskommelse om en 75 procentig prishöjning under avtalets sista sexmånadersperiod fram till den 31 mars 2024.

Detta innefattar en väsentlig ändring av kontraktets eller ramavtalets ekonomiska jämvikt till förmån för Bevakningsföretaget. Någon grund för sådant gynnande föreligger inte och förutsättningarna för att underlåta en ny annonserad upphandling är inte uppfyllda. Den eventuella brådska som kan ha uppkommit är exempelvis självförvållad och har rimligen kunnat förutses av Regionen.

---

33 19 kap. 6 § LOU.

34 19 kap. 2 § LOU.

35 Se 19 a kap. 5 § punkterna 1och 3 LOU. För att en anskaffning ska anses *absolut nödvändig* fodras att det rör sig om ett brådskande behov av varor eller tjänster av stor samhällsekonomisk betydelse eller av viktig medicinsk art. Det ska även framstå som uppenbart att ett kontrakt omedelbart måste komma till stånd för att det inte annars ska uppstå mycket allvarliga konsekvenser för människors hälsa. Undantaget för *synnerliga skäl* är enligt ursprungliga lagförarbetena begränsat till sådana undantagssituationer där avtal måste komma till stånd utan att ett annonserat förfarande är möjligt att genomföra. Exempelvis nämns möjlighet till extra förmånliga köp på auktion samt särskilt personrelaterade behov av hälso- och sjukvårdstjänsters som sådant som kan anses medföra synnerliga skäl – se prop. 2001/02:142, s. 99 samt prop. 2006/07:128, s. 429; jfr. även Konkurrensverkets beslut av den 26 maj 2010 i ärende nr. 430/2009.

36 För den s.k. *försiktighetsprincipen,* se bl.a. EU-domstolens dom i *kommissionen mot Italien* (C-157/06) EU:C:2008:530, p. 23 med där angiven praxis; jfr. Högsta förvaltningsdomstolens uttalanden i RÅ 2005 ref. 10, RÅ 2008 ref. 79, RÅ 2009 not. 134 och HFD 2017 ref. 66.

Oaktat uppgifterna om eventuellt jäv vid handläggningen strider förfarandet mot LOU och de grundläggande principer som ytterst är till för att skydda konkurrensen och motverka korruption i offentlig verksamhet. Det finns enligt Konkurrenskommission därmed anledning att rikta *allvarlig* kritik mot Regionen.