

Förvaltningsrätten i Stockholm

Ingivet till Konkurrensverket via e-post

ÖVERKLAGANDE

- Klagande:** Hälso- och sjukvårdsnämnden, Region Stockholm
Org.nr 232100-0016
- Ombud:** Advokaten Johanna Jonsson och biträdande juristen Isa Movitz
Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB
Box 2235
403 14 Göteborg
E-post: johanna.jonsson@msa.se och isa.movitz@msa.se
- Motpart:** Konkurrensverket
Ringvägen 100
118 60 Stockholm
E-post: konkurrensverket@kkv.se
- Överklagat beslut:** Konkurrensverkets beslut den 16 februari 2026 om upphandlingsskadeavgift, dnr 126/2026.

Som ombud för Hälso- och sjukvårdsnämnden, Region Stockholm, ("Regionen") får vi överklaga Konkurrensverkets beslut den 16 februari 2026 om upphandlingsskadeavgift, dnr 126/2026, ("Beslutet") och anför följande.

A. Yrkanden

1. Regionen yrkar i första hand att förvaltningsrätten upphäver Beslutet.
2. Regionen yrkar i andra hand att förvaltningsrätten undanröjer Beslutet och återförvisar målet till Konkurrensverket för vidare handläggning.
3. Regionen yrkar i tredje hand att förvaltningsrätten, med ändring av Beslutet, förordnar att upphandlingsskadeavgiften ska efterges.
4. Regionen yrkar i fjärde hand att förvaltningsrätten, med ändring av Beslutet, förordnar att upphandlingsskadeavgiften ska sättas ned och bestämmas till ett avsevärt lägre belopp än det i Beslutet förordnade.

B. Grunder

5. Beslutet har inte fattats inom den frist om sex månader som gäller enligt 21 kap. 10 § LOU. Skäl föreligger därför för förvaltningsrätten att i första hand upphäva Beslutet.
6. Beslutet har fattats utan att Regionen har underrättats, och fått tillfälle att inom en skälig tid yttra sig över, allt material av betydelse för Beslutet. Konkurrensverket har således inte fattat Beslutet i laga ordning. Skäl föreligger därför för förvaltningsrätten att i andra hand undanröja Beslutet och återförvisa målet till Konkurrensverket för vidare handläggning.
7. Det föreligger sådana förmildrande omständigheter som närmare redogörs för i avsnitt F.3 att det är fråga om ett ringa fall. I vart fall föreligger synnerliga skäl, i den mening som avses i 21 kap. 8 § LOU. Någon upphandlingsavgift ska därför inte påföras. Skäl föreligger därför för förvaltningsrätten att i tredje hand, med ändring av Beslutet, förordna att upphandlingsskadeavgiften ska efterges.

8. Med anledning av de förmildrande omständigheter som närmare redogörs för i avsnitt F.3 ska upphandlingsskadeavgiften under alla omständigheter uppgå till ett lägre belopp än det som Beslutet förordnar om. Skäl föreligger därför för förvaltningsrätten att i fjärde hand, med ändring av Beslutet, förordna att upphandlingsskadeavgiften ska sättas ned och bestämmas till ett avsevärt lägre belopp än det i Beslutet förordnade.

C. Bakgrund

C.1 Beslutet och rättsliga utgångspunkter

9. Det överklagade Beslutet avser Konkurrensverkets beslut att påföra Regionen en upphandlingsskadeavgift om 16 000 000 kronor enligt 21 kap. 6 § punkt 2 lagen (2016:1145) om offentlig upphandling ("LOU").
10. Enligt 19 a kap. 5 § LOU får en upphandlande myndighet använda direktupphandling om
 1. det på grund av synnerlig brådska som beror på omständigheter som inte kan tillskrivas och inte har kunnat förutses av myndigheten, inte är möjligt att genomföra upphandlingen enligt 19 kap. LOU och anskaffningen är absolut nödvändig,
 2. förhållandena motsvarar de förhållandena som enligt 6 kap. 14 § eller 17-19 §§ LOU gör det tillåtet att använda ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering, eller
 3. det finns synnerliga skäl.
11. Enligt 20 kap. 13 a § LOU ska rätten besluta att ett avtal som slutits mellan en upphandlande myndighet och en leverantör är ogiltigt, om avtalet har slutits bl.a. utan föregående annonsering enligt 19 kap. 6 § LOU när direktupphandling enligt 19 a kap. LOU inte har fått användas.
12. Om det motiveras av tvingande hänsyn till ett allmänintresse, ska rätten enligt 20 kap. 14 § LOU besluta att avtalet får bestå trots att förutsättningarna för ogiltighet enligt bl.a. 20 kap. 13 a § LOU är uppfyllda.

13. Av 21 kap. 6 § punkt 2 LOU följer att Konkurrensverket ska besluta att en upphandlande myndighet ska betala en upphandlingsskadeavgift, om en allmän förvaltningsdomstol i ett avgörande som fått laga kraft har fastställt att ett avtal får bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse enligt 20 kap. 14 § LOU.
14. Beslutet grundar sig på Förvaltningsrättens i Stockholm avgörande i mål nr 23848-24, genom vilket förvaltningsrätten har fastställt att ett avtal om ambulanshelikoptertjänster som Regionen har ingått får bestå av tvingande hänsyn till ett allmänintresse, trots att förutsättningarna för ogiltighet enligt 20 kap. 13 a § LOU är uppfyllda.
15. Mot ovanstående bakgrund har Konkurrensverket, i enlighet med 21 kap. 6 § punkt 2 LOU, genom Beslutet fastställt att Regionen ska betala en upphandlingsskadeavgift om 16 000 000 kronor.

C.2 Regionens direktupphandling avseende ambulanshelikoptertjänster

16. Förvaltningsrättens avgörande, som ligger till grund för Beslutet, avser Regionens direktupphandling av ett förlängningsavtal avseende ambulanshelikoptertjänster. Regionen redogör i detta avsnitt C.2 för omständigheterna avseende direktupphandlingen.
17. År 2017 slutförde Regionen en upphandling avseende ambulanshelikoptertjänster, som resulterade i att avtal tecknades med Avincis Aviation Sweden AB ("Vårdavtalet"). Vårdavtalet kunde som längst löpa till och med den 30 november 2024.
18. Under år 2023 annonserade Regionen en ny upphandling för fortsatt anskaffning av ambulanshelikoptertjänster för tiden efter att Vårdavtalet hade löpt ut. De anbud som lämnades i upphandlingen innehöll dock för höga anbudspriser och översteg således Regionens budgeterade kostnad för tjänsterna. Regionen fattade därför den 14 mars 2024 beslut om att avbryta upphandlingen, för att påbörja arbetet med ett förnyat upphandlingsförfarande.
19. Mot bakgrund av att Vårdavtalet skulle hinna löpa ut innan en ny upphandling skulle hinna genomföras och ett nytt avtal driftsättas var det nödvändigt för Regionen att ingå ett avtal avseende en förlängning av Vårdavtalet. Följaktligen ingicks ett sådant

avtal den 10 juni 2024 ("Förlängningsavtalet"). Förlängningsavtalet innebar att Vårdavtalets löptid förlängdes med tre år, dvs. till och med den 30 november 2027.

20. Förlängningsavtalet har inte föregåtts av något annonserat upphandlingsförfarande enligt 19 kap. 6 § LOU och utgör således en direktupphandling enligt 19 a kap. LOU.
21. Den 10 december 2024 ansökte HeliAir Swedan AB ("HeliAir") om överprövning av Förlängningsavtalets giltighet vid Förvaltningsrätten i Stockholm (mål nr 23848-24) och yrkade att det skulle förklaras ogiltigt på den grunden att det hade föregåtts av en otillåten direktupphandling.
22. Regionen har genomgående bestritt att Förlängningsavtalet har föregåtts av en otillåten direktupphandling. Enligt Regionen var det motiverat att genomföra en direktupphandling med hänsyn till att det förelåg sådan synnerlig brådska eller sådana synnerliga skäl som enligt 19 a kap. 5 § LOU gör att direktupphandling får genomföras. Regionen har även anfört att Förlängningsavtalet under alla omständigheter skulle få bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse.
23. Förvaltningsrätten meddelade dom i målet den 23 juli 2025. Förvaltningsrätten gjorde bedömningen att Förlängningsavtalet har tilldelats genom en otillåten direktupphandling, men ansåg att avtalet skulle få bestå i dess helhet på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse. HeliAirs ansökan om överprövning av Förlängningsavtalets giltighet avslogs därför.
24. Förvaltningsrättens dom vann laga kraft den 15 augusti 2025.¹

D. Beslutet har meddelats för sent och ska upphävas

D.1 Inledning

25. Konkurrensverket har i Beslutet hänvisat till 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid och gjort gällande att Beslutet har meddelats inom den lagstadgade tidsfristen.²

¹ Bilaga 1: Lagakraftbevis.

² Beslutet, stycke 6, fotnot 12.

26. Av de skäl som utvecklas närmare i detta avsnitt D är vad Konkurrensverket har gjort gällande i denna del felaktigt. Beslutet har tvärtom meddelats för sent.

D.2 Rättsliga förutsättningar

27. Enligt 21 kap. 10 § LOU ska ett beslut om upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. 6 § LOU meddelas inom sex månader från den tidpunkt då det avgörande som beslutet grundas på fick laga kraft. I förarbetena beskrivs tidsfristen i 21 kap. 10 § LOU uttryckligen som en *preskriptionsfrist*.³
28. Om Konkurrensverket inte meddelar beslut om upphandlingsskadeavgift inom den föreskrivna preskriptionsfristen i 21 kap. 10 § LOU förfaller Konkurrensverkets möjlighet att meddela ett sådant beslut.
29. Som nämnts ovan har Konkurrensverket hänvisat till 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid till stöd för att Beslutet har fattats inom den tidsfrist som gäller enligt 21 kap. 6 § LOU.⁴ Enligt denna bestämmelse får, om den tid, då enligt lag eller särskild författning en åtgärd senast ska vidtas, infaller på en söndag, annan allmän helgdag, lördag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton, åtgärden vidtas nästa vardag. Detta är den s.k. söndagsregeln.
30. Bestämmelsens ordalydelse uppställer således ett centralt rekvisit – det ska röra sig om en åtgärd som ”senast ska vidtas” en viss dag. Sexmånadersfristen i 21 kap. 10 § LOU avser emellertid inte en sådan åtgärd, utan fristen har en annan karaktär. Fristen utgör, som nämnts ovan, en preskriptionsfrist. För preskriptionsfrister gäller inte söndagsregeln. Detta eftersom preskription inträder utan att någon åtgärd behöver vidtas.
31. Vid införandet av sexmånadersfristen i 21 kap. 10 § LOU konstaterade lagstiftaren i förarbetena till bestämmelsen att upphandlingsskadeavgiften uppvisar stora likheter med bötesstraff. Som skäl för att införa en preskriptionsfrist hänvisades därför till de regler om åtals- och påföljdspreskription som gäller inom straffrätten.⁵

³ Se prop. 2023/24:3 s. 52–55.

⁴ Beslutet, stycke 6, fotnot 12.

⁵ Prop. 2009/10:180, s. 206.

32. Det följer av Högsta domstolens avgörande i NJA 1948 s. 550 att söndagsregeln i lagen om beräkning av lagstadgad tid *inte* är tillämplig i fråga om åtalspreskription. Mot bakgrund av de ovan nämnda uttalandena i förarbetena bör avgörandet analogivis även tillämpas på preskriptionstiden som gäller för att meddela beslut om upphandlingsskadeavgift i 21 kap. 10 § LOU.
33. Därtill har JO uttalat att söndagsregeln inte ska tillämpas, om det av hänsyn till den enskildes rättssäkerhet är angeläget att en åtgärd från en myndighets sida företas inom viss angiven tid och det är praktiskt genomförbart att vidta åtgärden i fråga vid den föreskrivna tidpunkten trots att denna infaller på en dag som omfattas av söndagsregeln.⁶ De rättssäkerhetsaspekter som JO har anfört som skäl för att söndagsregeln inte ska tillämpas överensstämmer väl med de överväganden som låg till grund för införandet av en preskriptionsfrist för upphandlingsskadeavgiften. Av förarbetena framgår bl.a. att det är rimligt att den som har begått en överträdelse vid någon tidpunkt ska kunna inrätta sig efter att någon reaktion från det allmänna inte längre kan komma i fråga.⁷ Det föreligger inte heller några praktiska hinder mot att Konkurrensverket meddelar ett beslut om upphandlingsskadeavgift på en söndag.
34. Utöver det kan följande tilläggas. Enligt 20 kap. 18 § LOU ska söndagsregeln tillämpas vid beräkningen av längden på en avtalsspärr samt av treveckorsfrister enligt 20 kap. 5 b § LOU, tiodagarsfrister enligt 20 kap. 10 § LOU och tidsfrister för ansökan om överprövning.
35. Lagstiftaren har således gjort ett medvetet val att explicit ange vilka frister i LOU som söndagsregeln ska tillämpas på. Sexmånadersfristen i 21 kap. 10 § LOU nämns inte i denna uppräkningslista.
36. Om lagstiftaren hade avsett att söndagsregeln skulle vara tillämplig på alla frister i LOU, hade det inte funnits något behov av att i 20 kap. 18 § LOU explicit ange vilka frister som omfattas. Det faktum att lagstiftaren har valt att göra en sådan explicit uppräkningslista – och att sexmånadersfristen inte ingår – talar starkt för att lagstiftaren har ansett att söndagsregeln inte är tillämplig på den sexmånadersfrist som gäller enligt detta lagrum.

⁶ JO 2001/02 s. 66.

⁷ Prop. 2009/10:180, s. 206.

-
37. I RÅ 2007 ref. 28 prövade dåvarande Regeringsrätten om söndagsregeln var tillämplig på tiodagarsfristen i 7 kap. 1 § tredje stycket i den äldre lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Enligt denna bestämmelse fick en ansökan om överprövning prövas till dess att tio dagar gått från det att den upphandlande enheten hade lämnat vissa upplysningar eller från det att rätten hade upphävt ett interimistiskt beslut.
38. Regeringsrätten konstaterade att bestämmelsen i 2 § lagen om beräkning av lagstadgad tid, söndagsregeln, är tillämplig i de fall det är föreskrivet att en åtgärd ska vidtas senast en viss dag. Domstolen fann att bestämmelsen i 7 kap. 1 § tredje stycket LOU reglerade den tid inom vilken en förvaltningsdomstol som huvudregel alltid får pröva en ansökan om åtgärder. Söndagsregeln var därför inte tillämplig på denna tidsfrist.
39. Regeringsrätten gjorde således en distinktion mellan två typer av frister: dels frister som anger när en åtgärd senast ska vidtas, dels frister som anger den tid inom vilken en domstol eller myndighet får pröva eller besluta i ett ärende. Söndagsregeln är endast tillämplig på den första typen av frister.
40. Sexmånadersfristen i 21 kap. 10 § LOU anger att beslut om upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. 6 § LOU ska meddelas inom sex månader från den tidpunkt då det avgörande som beslutet grundas på fick laga kraft. Detta innebär således i det aktuella fallet att ett obligatoriskt beslut om upphandlingsskadeavgift måste fattas senast sex månader efter att domen i målet vid Förvaltningsrätten i Stockholm har vunnit laga kraft.
41. Fristen i 21 kap. 10 § LOU har samma karaktär som den frist som prövades i RÅ 2007 ref. 28. Den är en preskriptionsfrist och avser den tid inom vilken Konkurrensverket får fatta beslut om upphandlingsskadeavgift – inte när en part senast ska vidta en åtgärd. Fristen utgör en yttersta befogenhetsgräns för myndighetens beslutanderätt, inte en frist för en åtgärd som ”senast ska vidtas” i den mening som avses i söndagsregeln. Efter fristens utgång saknar Konkurrensverket kompetens att fatta beslut om upphandlingsskadeavgift. Det följer även av det faktum att tidsfristen i 21 kap. 10 § LOU, enligt vad som uttryckligen anges i förarbetena, är en preskriptionsfrist.

42. Denna distinktion följer även av EU-domstolens praxis.⁸ EU-domstolen gjorde i hänvisat avgörande en tydlig distinktion mellan processuella tidsfrister och preskriptionstider. Domstolen konstaterade att preskriptionstider inte är processuella tidsfrister, utan en fråga om materiell rätt eftersom de påverkar utövandet av en subjektiv rättighet. Till skillnad från processuella tidsfrister kan efterlevnaden av preskriptionstider inte tas upp av EU-domstolen på eget initiativ utan måste åberopas av den berörda parten.

D.3 Beslutet har inte meddelats inom preskriptionsfristen och ska därmed upphävas

43. Förvaltningsrättens i Stockholm dom vann, som anges ovan, laga kraft den 15 augusti 2025.⁹ Mot bakgrund av att 21 kap. 10 § LOU är en preskriptionsfrist och att 2 § lagen om beräkning av lagstadgad tid inte är tillämplig i detta fall skulle Beslutet ha meddelats senast sex månader efter den 15 augusti 2025, dvs. den 15 februari 2026. Konkurrensverket meddelade Beslutet den 16 februari 2026. Beslutet har således meddelats för sent.
44. Konkurrensverkets möjlighet att meddela ett sådant beslut har således förfallit. Mot ovanstående bakgrund föreligger skäl för förvaltningsrätten att i första hand upphäva Beslutet.

E. Beslutet har inte fattats i laga ordning och ska undanröjas

E.1 Inledning

45. För det fall förvaltningsrätten skulle finna att Beslutet har meddelats inom den tidsfrist som föreskrivs i 21 kap. 10 § LOU, ska Beslutet undanröjas på grund av att Konkurrensverket vid sin handläggning av ärendet har agerat i strid med grundläggande principer i förvaltningslagen (2017:900) ("FL"). Beslutet har således inte tillkommit i laga ordning.
46. Regionen utvecklar i detta avsnitt E skälen i denna del.

⁸ Se EU-domstolens avgörande i mål C-469/11 P, *Evropaïki Dynamiki*, p. 52-54.

⁹ Bilaga 1: Lagakraftbevis.

E.2 Rättsliga förutsättningar

47. Av 1 § FL följer att lagen gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna. Konkurrensverket, som är en förvaltningsmyndighet, har således FL att beakta vid handläggningen av sina ärenden.¹⁰
48. Enligt 23 § FL ska en myndighet se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Av detta följer att det är den myndighet som handlägger ett ärende som har det yttersta ansvaret för att underlaget i ärendet är sådant att det leder till ett materiellt riktigt beslut. Myndighetens utredningsplikt sträcker sig längre när det är myndigheten som tar initiativet till ett ingripande mot en enskild än när det är en enskild som inleder ett ärende.¹¹
49. Det följer vidare av 25 § FL att en myndighet, innan den fattar ett beslut i ett ärende, ska, om det inte är uppenbart obehövt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet.¹² Kommunikationsskyldigheten består således av två led – dels att myndigheten ska underrätta parten om material av betydelse för beslutet, dels att parten ska ges tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet innan myndigheten fattar beslut i ärendet.
50. Myndigheternas skyldighet att kommunicera med en berörd part fyller en viktig funktion för att avgörandena ska bli materiellt riktiga. Det är därför grundläggande att myndighetens avgörande endast grundas på material som parten har fått ta del av och givits tillfälle att yttra sig över.¹³
51. Vad gäller första ledet av kommunikationsskyldigheten anges i förarbetena att det med *material av betydelse* för ett beslut avses sådana omständigheter eller uppgifter

¹⁰ Se även prop. 2023/24:3 s. 37.

¹¹ Se Lundmark & Säfstén, Förvaltningslagen (Version 2, JUNO), kommentar till 23 § FL.

¹² Det framgår av Konkurrensverkets hemsida att handläggningen av ett ärende avseende upphandlingsskadeavgift ska inkludera en dialog med den upphandlande myndigheten. Det framgår vidare att Konkurrensverket ska ta fram en sammanfattande skrivelse av vad som framkommit under utredningen tillsammans med en preliminär bedömning i ärendet. Den upphandlande myndigheten ska därefter ges möjlighet att lämna synpunkter på den preliminär bedömning och yttra sig över uppgifterna i skrivelsen. Förfarandet kan jämföras med den som gäller för Konkurrensverkets beslut avseende konkurrensskadeavgift enligt 3 kap. 5 § tredje stycket konkurrenslagen (2008:579).

¹³ Prop. 2016/17:180 s. 154 f. och bl.a. JO 2016/17 s. 42.

som påverkar myndighetens ställningstagande i den fråga som beslutet gäller.¹⁴ Det kan t.ex. handla om uppgifter i utredningar som talar till fördel eller nackdel för parten i ärendet.¹⁵ Detta gäller oberoende av om myndigheten själv inhämtar materialet.¹⁶ Myndigheten måste i sammanhanget vara tydlig med vad som har framkommit och på vilket sätt det kan få betydelse för bedömningen.¹⁷

52. Vad gäller andra ledet av kommunikationsskyldigheten framgår det av förarbetena att den tid inom vilken parten ges tillfälle att yttra sig över utredningsmaterialet ska bestämmas så att parten får ett *skäligt* rådrum för sina överväganden.¹⁸ Vad som utgör en skälig yttrandefrist får avgöras från fall till fall och bedömas utifrån bl.a. ärendets art och materialets omfattning. Om det är fråga om ett omfattande och komplext material är en längre yttrandefrist motiverad jämfört med om det rör sig om ett begränsat material.¹⁹
53. JO har i ett ärende uttalat att två veckor är en skälig tid för part att få yttra sig i ett förvaltningsärende av mindre svår beskaffenhet. Den kommunicerade utredningen i det fallet var också av begränsad omfattning och bestod av uppgifter av likartat slag som parten tidigare hade fått yttra sig över. JO uttalade även att det i ärenden, där parten behöver anlita biträde eller ombud i synnerhet, parten kan behöva en längre tid för att få yttra sig.²⁰
54. Om en myndighet inte har följt kommunikationsplikten enligt FL, har beslutet i ärendet inte tillkommit i laga ordning, och fråga är om ett allvarligt förfarandefel. En direkt följd av ett sådant fel är att en högre instans ska undanröja beslutet och återförvisa ärendet till beslutsmyndigheten för ny handläggning.²¹

¹⁴ Prop. 2016/17:180 s. 159.

¹⁵ Lundmark & Säfsten, Förvaltningslagen (Version 2, JUNO), kommentar till 25 § FL.

¹⁶ Jfr t.ex. RÅ 1992 ref. 20, RÅ 2003 ref. 78, RÅ 2001 not. 83, RÅ 2003 not. 32 och MIG 2007:3.

¹⁷ JO 3624-2021.

¹⁸ Prop. 2016/17:180, s. 170.

¹⁹ Lundmark & Säfsten, Förvaltningslagen (Version 2, JUNO), kommentar till 25 § FL.

²⁰ JO 2021/02 s. 167. Se även Kammarrättens i Jönköping avgörande i mål nr 85-10.

²¹ Se t.ex. RÅ 1995 ref. 27; RÅ 1975 ref. 1; RÅ 1992 ref. 20; MIG 2007:3; och RÅ 2008 ref. 37

E.3 Konkurrensverkets handläggning av ärendet

55. I aktuellt fall ska ett beslut om upphandlingsskadeavgift enligt 21 kap. 10 § LOU meddelas inom sex månader från den tidpunkt då det avgörande som beslutet grundas på fick laga kraft. Förvaltningsrättens avgörande, som Beslutet grundas på, vann laga kraft den 15 augusti 2025.²² Sista dag för Konkurrensverket att meddela beslut i ärendet var således den 15 februari 2026, dock att Konkurrensverket felaktigt har gjort gällande att Beslutet som meddelades den 16 februari 2026 har meddelats i rätt tid.²³
56. Av Konkurrensverkets handlingslista i ärendet framgår att Konkurrensverket inledde handläggningen av ärendet den 11 februari 2026 genom att inhämta ett lagakraftbevis avseende förvaltningsrättens avgörande.²⁴ Konkurrensverkets handläggning av ärendet påbörjades således fyra dagar före den tidpunkt då tidsfristen för att meddela ett beslut om upphandlingsskadeavgift löpte ut. Av dessa fyra dagar inföll två på en lördag respektive söndag.
57. Den 11 februari 2026 tog Konkurrensverket sin första kontakt med Regionen i anledning av ärendet. Klockan 14.20 den dagen begärde Konkurrensverket att Regionen skulle inkomma med svar på tre frågor – (i) en uppskattning av upphandlingens värde, (ii) om det föreligger förmildrande omständigheter som påverkar sanktionsvärdet; och (iii) om en ny upphandling har annonserats. Konkurrensverket gav Regionen tillfälle att yttra sig senast den 12 februari 2026 klockan 12:00. Det rörde sig alltså om en yttrandefrist om knappt 20 timmar, som till stor del inföll utanför ordinarie arbetstid:²⁵

²² Bilaga 1: Lagakraftbevis.

²³ Se vidare avsnitt D angående att den s.k. söndagsregeln inte har varit tillämplig i detta fall.

²⁴ Bilaga 2: Konkurrensverkets handlingslista.

²⁵ Bilaga 3: Meddelande från Konkurrensverket till Regionen angående begäran om svar på frågor, daterad den 11 februari 2026

Frågorna vi fortsatt behöver svar på är följande.

- 1) Vad uppskattade ni upphandlingens värde till? (Jfr 5 kap. 3 § LOU)
- 2) Anser ni att det finns några förmildrande omständigheter som påverkar sanktionsvärdet på ett sätt som gör att överträdelsen ska anses mindre allvarlig? Om ja, vänligen utveckla vilka de omständigheterna är.
- 3) Har ni, efter att ni ingick det direktupphandlade avtalet, annonserat en ny upphandling av ambulanshelikoptertjänster? Om ja, vänligen ge in upphandlingsdokumenten tillhörande den upphandlingen.

Vi ser fram emot ert svar **senast imorgon torsdagen den 12 februari 2026 kl. 12.00.**

58. Regionen meddelade härvid att det inte var möjligt för Regionen att hinna inkomma med svar på fråga (ii), avseende vilka förmildrande omständigheter som föreligger och påverkar sanktionsvärdet, inom den av Konkurrensverket angivna tidsfristen. Regionen inkom emellertid med ett svar till Konkurrensverket avseende fråga (i) och (iii) inom den angivna tidsfristen:²⁶

Bifogade handlingar rör er **fråga 3 nedan**: Regionen kan i dagsläget delge er det underlag som låg till grund för steg 1 i upphandlingen, dvs det publicerade underlaget för prekvalificering. Upphandlingens steg 2 pågår fortfarande och är därför föremål för upphandlingssekretess.
Svar på **fråga 1** är 1 259 000 000 kronor.

Vi återkommer ang. svar på fråga 2 så snart som möjligt.

59. Det ska redan nu påpekas att Regionen i efterhand har insett att den uppgift om upphandlingens värde som kommunicerades med Konkurrensverket enligt utdraget ovan är felaktig. Det korrekta värdet på upphandlingens värde är 768 568 496 kronor.²⁷ Att ett felaktigt värde på upphandlingen kommunicerades med Konkurrensverket kan uppenbart förklaras av den oskäligt korta tid för rådrum och beräkningar som Regionen gavs.
60. Den 12 februari 2026, klockan 15.48, kommunicerade Konkurrensverket förvaltningsrättens akt i dess helhet till Regionen och gav Regionen tillfälle att yttra sig över akten senast den 16 februari 2026 klockan 12.00, dvs. en yttrandefrist om mindre än fyra dagar, varav två dagar inföll på en lördag respektive söndag.²⁸ Regionen har således beretts mindre tid än två arbetsdagar på sig att yttra sig över

²⁶ Bilaga 4: Meddelande från Regionen till Konkurrensverket angående svar på frågor, daterad den 12 februari 2026.

²⁷ Bilaga 5: Beräkning av upphandlingens värde.

²⁸ Bilaga 6: Meddelande från Konkurrensverket till Regionen angående tillfälle att yttra sig över förvaltningsrättens akt, daterad den 12 februari 2026. Förvaltningsrättens akt består bl.a. sex yttranden, bilagor, kommunikation mellan förvaltningsrätten och parterna, underrättelser från förvaltningsrätten och förvaltningsrättens dom.

akten. Konkurrensverket preciserade inte heller vilka omständigheter i akten som är av betydelse för Beslutet.²⁹

Bifogat finns en handlingslista, dvs. ett utdrag ur vårt diarieföringssystem. Handlingslistan visar samtliga handlingar som är diarieförda i det pågående tillsynsärendet mot Hälso- och sjukvårdsnämnden vid Region Stockholm (dnr 126/2026). Flertalet av handlingarna som är diarieförda är sådana som vi har inhämtat från Förvaltningsrätten i Stockholm i mål nr 23848-24. Vi har krypterat nyss nämnda handlingar och översänt dem till er i ett separat mail, via vårt filöverföringssystem Filedrop.

För att få tillgång till handlingarna behöver ni ange lösenordet: ~t*)ZtSq

Ni får nu tillfälle att yttra er över det som står i översänt material. Vill ni göra det ska yttrandet vara skriftligt och ha kommit in till Konkurrensverket senast måndagen den 16 februari 2026 kl. 12.00.

Konkurrensverket kan komma att fatta beslut i ärendet även om ni inte har yttrat er över materialet.

61. Den 16 februari 2026 klockan 11.30 inkom Regionen med ett yttrande över Konkurrensverkets fråga (ii) avseende vilka förmildrande omständigheter som föreligger som påverkar sanktionsvärdet.³⁰ Något yttrande över förvaltningsrättens akt hann Regionen inte inkomma med inom den av Konkurrensverket medgivna yttrandefristen.
62. Samma dag som Regionen inkom med sitt yttrande över fråga (ii) om vilka förmildrande omständigheter som föreligger, meddelade Konkurrensverket klockan 14.56 Beslutet.³¹ Beslutet meddelades alltså två och en halv timma efter att Regionens yttrande hade givits in. Det är uppenbart att Konkurrensverket på den tiden inte hade hunnit beakta vad Regionen anförde i yttrandet. Detta bekräftas även av reciten i Beslutet, där flera av de omständigheter som Regionen anförde i sitt yttrande den 16 februari 2026 inte har återgivits överhuvudtaget.³²

²⁹ Bilaga 6: Meddelande från Konkurrensverket till Regionen angående tillfälle att yttra sig över förvaltningsrättens akt, daterad den 12 februari 2026.

³⁰ Bilaga 7: Meddelande från Regionen till Konkurrensverket angående Regionens yttrande, daterad den 16 februari 2026; och Bilaga 8: Regionens yttrande till Konkurrensverket, daterad den 16 februari 2026.

³¹ Bilaga 9: Meddelande från Konkurrensverket till Regionen angående meddelat beslut, daterad den 16 februari 2026.

³² Se Beslutet stycke 11–14 och Bilaga 8: Regionens yttrande till Konkurrensverket, daterad den 16 februari 2026. Konkurrensverket har t.ex. inte återgett vad Regionen har anfört beträffande omständigheterna som visar att det förelåg tvingande hänsyn till ett allmänintresse vid ingåendet av Förlängningsavtalet, vilket är omständigheter som stödjer att Regionen inte medvetet kringgått upphandlingslagstiftningen.

E.4 Konkurrensverket har åsidosatt sin kommunikationsskyldighet och Beslutet ska därmed undanröjas

63. Regionen kommer i detta avsnitt E.4 redogöra för skälen för varför Konkurrensverkets handläggning av ärendet har inneburit ett sådant förfarandefel att Beslutet inte har tillkommit i laga ordning och därmed ska undanröjas av förvaltningsrätten.
64. Inledningsvis får Regionen framhålla att det är anmärkningsvärt att Konkurrensverket, i ett ärende som har utmynnat i ett beslut om en sanktionsavgift om 16 000 000 kronor, har inlett handläggningen av ärendet fyra dagar innan tidsfristen för att meddela ett beslut om avgiften löpte ut. Dessutom inföll två av dessa fyra dagar på en lördag respektive söndag. Den faktiska tid som stod till förfogande för Konkurrensverkets utredning av ärendet, kommunikation med Regionen och således Regionens möjlighet att tillvarata sina rättigheter, var därmed ytterst begränsad. Det får här påminnas om att Konkurrensverket har haft sex månader på sig att handlägga ärendet.
65. I detta fall är det enda material som Konkurrensverket har kommunicerat med Regionen förvaltningsrättens akt i dess helhet. I samband med denna kommunikation har Konkurrensverket inte gjort gällande att materialet är av betydelse för Beslutet, än mindre preciserat vilka omständigheter i akten som tillmäts betydelse för Beslutet. Det har således inte varit möjligt för Regionen att uppfatta vilka omständigheter i förvaltningsrättens akt som Regionen skulle yttra sig över. Konkurrensverket har inte heller tidigare i handläggningen av ärendet redovisat sin syn på de omständigheter som ligger till grund för Beslutet.³³
66. För att Konkurrensverket i detta fall ska anses ha uppfyllt det första ledet i sin kommunikationsskyldighet enligt 25 § FL – dvs. underrätta part om det material som är av betydelse för beslutet – skulle Konkurrensverket ha behövt precisera vilka omständigheter och uppgifter i förvaltningsrättens akt som var av betydelse för

³³ Se Förvaltningsrättens i Stockholm avgörande i mål nr 10029-20 där förvaltningsrätten i fråga om kommunikationsskyldigheten enligt Skatteförfarandelagen beaktar särskilt att Skatteverket inte tidigare under handläggningen hade redovisat sin syn på omständigheterna som sedermera låg till grund för beslutet i fråga.

Beslutet. Detta i synnerhet eftersom de frågor som är föremål för förvaltningsrättens prövning inte är samma frågor som Konkurrensverket hade att ta ställning till.

67. Det bör därutöver framhållas att Konkurrensverket i Beslutet hänvisar till flera påstådda sakförhållanden som läggs till grund för bedömningen av upphandlings-skadeavgiftens storlek, men som inte förekommer i förvaltningsrättens akt som kommunicerats med Regionen. Dessa omständigheter har således varit av betydelse för Beslutet, men har inte blivit föremål för en underrättelse till Regionen. Någon möjlighet för Regionen att yttra sig över omständigheterna har därmed inte heller förelegat.
68. Till dessa omständigheter hör bl.a. att Regionen inte har vidtagit åtgärder för att säkerställa att den påstådda överträdelsen orsakar så lite skada som möjligt;³⁴ att Regionen avser att nyttja Förlängningsavtalets hela löptid, inklusive förlängningsoptionen;³⁵ och att det förelåg konkurrens bland leverantörer om de ambulanshelikoptertjänster som Förlängningsavtalet avser.³⁶
69. Att kommunikationen i denna del har varit absolut nödvändig för att säkerställa Beslutets materiella riktighet bekräftas redan av det faktum att dessa omständigheter är felaktigt angivna av Konkurrensverket. Förvaltningsrätten har tvärtom funnit att Regionen har vidtagit proportionerliga åtgärder avseende Förlängningsavtalets omfattning och löptid.³⁷ Förvaltningsrätten har vidare konstaterat att om Förlängningsavtalet skulle förklaras vara ogiltigt, måste det antas att Regionen skulle ha avsevärda svårigheter att inom en rimlig tidsfrist hitta en leverantör som kan tillhandahålla tjänsten.³⁸ Någon konkurrens bland leverantörer om tjänsterna som Förlängningsavtalen avser kan därmed inte ha förelegat. Påståendet att Regionen har för avsikt att nyttja hela Förlängningsavtalets löptid, inklusive förlängningsoptionen, är vidare inte underbyggt.³⁹

³⁴ Beslutet, stycke 35.

³⁵ Beslutet, stycke 39.

³⁶ Beslutet, stycke 44.

³⁷ Förvaltningsrättens i Stockholm avgörande i mål nr 23848-24, s. 9.

³⁸ Förvaltningsrättens i Stockholm avgörande i mål nr 23848-24, s. 9.

³⁹ Se vidare avsnitt F.3 nedan.

70. Redan av de skäl som Regionen har anfört ovan har Konkurrensverket fattat Beslutet i strid med sin kommunikationsskyldighet i 25 § FL, genom att inte ha underrättat Regionen om det material som är av betydelse för Beslutet.
71. Konkurrensverket har därutöver brustit avseende sin kommunikationsskyldighet i 25 § FL genom att inte ge Regionen *skälig tid* att yttra sig över de omständigheter som är av betydelse för Beslutet.
72. I denna del kan konstateras att Regionen gavs en yttrandefrist om knappt fyra dagar, varav två dagar inföll på en lördag respektive söndag, att yttra sig över förvaltningsrättens akt. Som framgår av Regionens redogörelse i avsnitt E.2 har två veckor bedömts vara en skälig tid för part att få yttra sig i ett förvaltningsärende av *mindre svår* beskaffenhet.⁴⁰
73. I detta fall bör det särskilt beaktas att ärendet har utmynnat i ett beslut om en sanktionsavgift om 16 000 000 kronor som har påförts Regionen. Konkurrensverket beskriver självt på sin hemsida avgiften som ”rekordhög”.⁴¹ Det är således inte fråga om ett ärende av mindre svår beskaffenhet. Ärendets karaktär är dessutom sådan att det kan förväntas att en part har ett behov av att anlita ombud, vilket Regionen också gjorde i målet vid förvaltningsrätten. Något reellt utrymme för Regionen att i detta fall anlita ombud och bereda ombudet skälig tid att sätta sig in i ärendet, har inte förelegat med hänsyn till den oskäligt korta yttrandefristen. Därtill avser kommunikationen en omfattande utredning – förvaltningsrättens akt i dess helhet – som Regionen har anmodats att yttra sig över.
74. Den frist som Regionen har givits för att inkomma med yttrande är mot ovanstående bakgrund inte förenlig med kommunikationsskyldigheten enligt 25 § FL.
75. Vad särskilt gäller de frågor som Konkurrensverket beredde Regionen tillfälle att yttra sig över – däribland vilka förmildrande omständigheter som föreligger och hur dessa påverkar sanktionsvärdet – har den angivna fristen, av samma skäl som

⁴⁰ JO 2021/02 s. 167. Se även Kammarrättens i Jönköping avgörande i mål nr 85-10.

⁴¹ <https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/nyhetsarkiv/2026/rekordhog-avgift-for-otillaten-direktupphandling-av-ambulanshelikoptertjanst/>

angivits ovan, inte heller varit förenlig med de krav som följer av kommunikationsskyldigheten enligt 25 § FL.

76. Mot ovanstående bakgrund kan konstateras att Regionen inte har beretts tillfälle att yttra sig över det material som är av betydelse för Beslutet inom en skälig tidsfrist. Även av detta skäl har Konkurrensverket brutit i sin kommunikationsskyldighet enligt 25 § FL.
77. Till följd av att Konkurrensverket har fattat Beslutet i strid med sin kommunikationsskyldighet enligt 25 § FL har Beslutet blivit materiellt felaktigt. Detta är uppenbart redan av det skälet att Beslutet grundas på ett felaktigt upphandlingsvärde. Om Regionen hade beretts skäligt rådrum att ta ställning till, beräkna och bemöta frågan om upphandlingens värde, hade Beslutet inte kommit att vila på ett felaktigt underlag.⁴² Att Beslutet blivit materiellt felaktigt stöds även av det faktum att Konkurrensverket har lagt felaktiga sakförhållanden till grund för Beslutet utan att Regionen överhuvudtaget har givits tillfälle att yttra sig över dem.⁴³
78. Sammantaget har Konkurrensverket åsidosatt sin kommunikationsskyldighet enligt 25 § FL. Beslutet har således inte fattats i laga ordning, vilket har inverkat på Beslutets materiella riktighet. Mot ovanstående bakgrund föreligger skäl för förvaltningsrätten att i andra hand undanröja Beslutet och återförvisa målet till Konkurrensverket för vidare handläggning.
79. I praktiken innebär detta givetvis att ärendet vid Konkurrensverket måste läggas ner då preskriptionsfristen för att meddela ett nytt beslut nu har löpt ut.

F. Upphandlingsskadeavgiften ska efterges eller sättas ned

F.1 Inledning

80. För det fall förvaltningsrätten anser att det inte finns skäl för att upphäva eller undanröja Beslutet på de grunder som Regionen anfört i avsnitt D–E ovan, ska

⁴² Se avsnitt F.3 och F.5 nedan för hur upphandlingens värde påverkar Beslutets riktighet.

⁴³ Se stycke 67–69 ovan och avsnitt F.3 för hur dessa omständigheter påverkar Beslutets riktighet.

upphandlingsavgiften efterges eftersom det är fråga om ett ringa fall, eller eftersom det i vart fall föreligger synnerliga skäl i den mening som avses i 21 kap. 8 § LOU.

81. För det fall förvaltningsrätten ändå finner att upphandlingsskadeavgift ska påföras Regionen, ska avgiften vid tillämpningen av 21 kap. 9 § LOU bestämmas till ett lägre belopp med hänsyn till att de föreligger ett flertal förmildrande omständigheter.
82. Regionen redogör inledningsvis i avsnitt F.2 nedan för de rättsliga förutsättningarna i denna del. I avsnitt F.3 behandlas därefter de omständigheter som ska beaktas i detta fall. Avslutningsvis redogör Regionen i avsnitt F.4–F.5 för varför dessa omständigheter innebär att någon upphandlingsskadeavgift inte ska påföras eller, i vart fall, att avgiften ska bestämmas till ett lägre belopp än det i Beslutet förordnade.

F.2 Rättsliga förutsättningar

83. Av 21 kap. 9 § första stycket LOU följer att upphandlingsskadeavgiften ska uppgå till lägst 10 000 kronor och högst 20 000 000 kronor. Avgiften får vidare inte överstiga 10 procent av upphandlingens värde enligt 5 kap. LOU. Det framgår vidare av 21 kap. 9 § andra stycket LOU att det vid fastställandet av upphandlingsskadeavgiftens storlek ska tas särskild hänsyn till hur allvarlig överträdelsen är.
84. Det framgår av förarbetena att, vid fastställande av upphandlingsskadeavgiftens storlek enligt 21 kap. 9 § första stycket LOU, domstolen har stort utrymme att ta hänsyn till alla relevanta omständigheter inom ramen för upphandlingsskadeavgiftens *avskräckande syfte*. Utgångspunkten bör vara att avgiften bestäms så att myndigheten avhåller sig från överträdelser av lagen samt att även andra upphandlande myndigheter/enheter avhåller sig från överträdelser. Ju allvarligare överträdelsen kan anses vara, desto högre belopp bör sanktionsavgiften fastställas till. Hänsyn ska tas till såväl försvårande som förmildrande omständigheter.⁴⁴
85. I Konkurrensverkets ställningstagande om metod för fastställande av upphandlingsskadeavgiftens storlek framgår att om det saknas förmildrande eller försvårande omständigheter utgår Konkurrensverket från att 70 procent av det högsta

⁴⁴ Prop. 2009/10:180 s. 369–370.

avgiftsbeloppet som kan utdömas för överträdelsen i normalfallet reflekterar allvaret av en otillåten direktupphandling.⁴⁵

86. I förarbetena anges vilka omständigheter som bör beaktas när upphandlings-skadeavgiftens storlek ska bestämmas. Det anges bl.a. att när ett avtal får bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse kan det antas att det åtminstone i vissa fall är fråga om en överträdelse där sanktionsvärdet är förhållandevis lågt. Överträdelser kan i en del av dessa fall snarare antas bero på de allmänna omständigheterna än på ett medvetet kringgående av upphandlingslagstiftningen.⁴⁶
87. Frågan om tvingande hänsyn till ett allmänintresse utgör en förmildrande omständighet prövades av Högsta förvaltningsdomstolen i HFD 2014 ref. 49. I målet hade vissa kommuner genomfört en otillåten direktupphandling för att tillgodose behovet av livsmedel i avvaktan på att en överprövning av den annonserade upphandlingen skulle avslutas. Högsta förvaltningsdomstolen fann att kommunerna hade inlett och avsett att slutföra en annonserad upphandling i enlighet med LOU. Upphandlingen hade inte avslutats som planerat på grund av omständigheter som låg utanför vad kommunerna själva kunnat förutse och påverka. Den otillåtna direktupphandlingen hade skett genom tidsbegränsade avtal och skulle gälla tills inköp kunde göras genom ny upphandling. Högsta förvaltningsdomstolen gjorde bedömningen att en upphandlingsskadeavgift inte kunde motiveras i ett sådant här fall. Sanktionsvärdet bedömdes därmed vara så lågt att fråga var om ett ringa fall och någon upphandlingsskadeavgift skulle inte utgå.⁴⁷

⁴⁵ Konkurrensverkets ställningstagande om metod för fastställande av upphandlingsskadeavgiftens storlek, Ställningstagande 2025:1, Dnr 122/2024, 28 maj 2025, stycke 24. Av ställningstagandet framgår att metoden inte avser fastställandet av avgiftens storlek när Konkurrensverket är skyldigt att fatta beslut om upphandlingsskadeavgift för att allmän förvaltningsdomstol, i ett avgörande som har fått laga kraft, har fastställt att ett avtal får bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse. Ställningstagandet förtjänar ändå att nämnas här, då det saknas skäl att se allvarigare på saken i den situation som nu är för handen.

⁴⁶ Prop. 2009/10:180 s. 198.

⁴⁷ Se även Förvaltningsrätten i Jönköpings dom i mål nr 5355-11. Förvaltningsrätten konstaterade att sanktionsvärdet kan vara lågt om grunden för den otillåtna direktupphandlingen är tvingande hänsyn till ett allmänintresse och att det faktum att det i det aktuella fallet hade förelegat tvingande hänsyn till ett allmänintresse kunde anses styrka att den upphandlande myndigheten hade haft för avsikt att genomföra en lagenlig upphandling.

88. Enligt 21 kap. 8 § LOU ska någon upphandlingsskadeavgift inte påföras i ringa fall eller om det föreligger synnerliga skäl. Bestämmelsen syftar till undvika orimliga konsekvenser av ett fel i en upphandling.⁴⁸
89. Någon upphandlingsskadeavgift ska inte heller påföras om det föreligger synnerliga skäl enligt 21 kap. 8 § LOU. Med synnerliga skäl avses situationer där det skulle framstå som orimligt eller stötande att påföra en upphandlingsskadeavgift.⁴⁹
90. I förarbetena anges att upphandlingsskadeavgift bör kunna efterges när den upphandlande myndigheten, på grund av eget agerande, har hamnat i en situation där myndigheten anser sig tvungen att direktupphandla för att människors liv eller hälsa annars skulle riskeras. Om det i en sådan situation inte skulle anses utgöra synnerliga skäl som innebär rätt att direktupphandla är det tänkbart att det skulle framstå som orimligt eller stötande att ta ut avgiften.⁵⁰
91. Synnerliga skäl kan således föreligga om det är fråga om en direktupphandling som skett under omständigheter som ligger nära men inte når upp till kravet på synnerliga skäl för direktupphandling i 19 a kap. 5 § punkt 3 LOU.⁵¹

F.3 Relevanta omständigheter som ska beaktas i detta fall

92. Konkurrensverket konstaterar i Beslutet att det inte föreligger några förmildrande omständigheter som ska beaktas vid fastställandet av upphandlingsskadeavgiften.⁵² Vidare är den enda omständigheten, som Konkurrensverket bedömer som försvårande, att upphandlingens värde bedöms till 1 259 000 000 kronor,⁵³ vilket är en uppgift som i sig är felaktig. Konkurrensverket gör vidare bedömningen att det

⁴⁸ Se t.ex. Kammarrätten i Stockholms avgörande i mål nr 2912-23. Kammarrätten fann att någon upphandlingsskadeavgift inte skulle påföras eftersom det var ett ringa fall. Enligt kammarrätten var omständigheterna i målet inte sådana att den avskräckande effekt som är avsikten med en upphandlingsskadeavgift var motiverad. Inte heller framstod det som proportionerligt att påföra en avgift.

⁴⁹ Prop. 2009/10:180 s. 198.

⁵⁰ Prop. 2009/10:180 s. 198–199 och s. 370. Se även Rosén Andersson m.fl. (Version 3A, JUNO), kommentar till 21 kap. 8 § LOU.

⁵¹ Rosén Andersson m.fl., Lagen om offentlig upphandling (Version 3A, JUNO), kommentar till 21 kap. 8 § LOU.

⁵² Beslutet, stycke 44.

⁵³ Beslutet, stycke 41.

inte är fråga om ett ringa fall eller att det föreligger synnerliga skäl för att efterge upphandlingsskadeavgiften.⁵⁴

93. Regionen anser att Konkurrensverkets bedömning är felaktig och kommer i detta avsnitt F.3 att redogöra för vilka omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av om en upphandlingsskadeavgift ska efterges och, för det fall en avgift ändå ska påföras, vilka förmildrande omständigheter som då ska tillmätas betydelse.
94. Vad gäller frågan om upphandlingens värde har Regionen tidigare redogjort för i avsnitt E.3 att uppgiften om att upphandlingens värde uppgår till 1 259 000 000 kronor är felaktig. Det korrekta värdet för upphandlingen uppgår till 768 568 496 kronor.⁵⁵
95. Konkurrensverket har i Beslutet beaktat omständigheten att Regionens direktupphandling avsåg ett avtal värt mer än en miljard kronor som en försvårande omständighet som, enligt Konkurrensverket, höjer överträdelsens sanktionsvärde betydligt.⁵⁶ Mot bakgrund av att värdet av upphandlingen är beräknad till 768 568 496 kronor bör sanktionsvärdet av överträdelsen redan av detta skäl bedömas som betydligt lägre.
96. Konkurrensverket har i Beslutet inte anfört att det föreligger några andra försvårande omständigheter som medför att sanktionsvärdet ska bedömas som högre.
97. Det föreligger enligt Regionen istället flera förmildrande omständigheter som ska beaktas vid förvaltningsrättens prövning av upphandlingsskadeavgiften i detta fall. Dessa omständigheter är följande.
98. *För det första* har Regionen inlett och avsett att slutföra en annonserad upphandling i enlighet med vad som gäller enligt LOU. På grund av omständigheter som legat utanför vad Regionen själv har kunnat förutse och påverka har emellertid det inledda upphandlingsförfarandet inte kunnat avslutas som planerat.
99. I detta avseende menar Konkurrensverket att den omständigheten att Regionen har inlett och avsett att slutföra en annonserad upphandlingen inte kan beaktas som en

⁵⁴ Beslutet, stycke 45.

⁵⁵ Bilaga 5, Beräkning av upphandlingens värde.

⁵⁶ Beslutet, stycke 41.

förmildrande omständighet eftersom Regionen borde ha annonserat upphandlingen tidigare.⁵⁷ Regionen delar inte den uppfattningen.

100. Upphandlingen annonserades mer än ett år innan Vårdavtalet löpte ut. Med anledning av att de anbud som lämnades i upphandlingen överskred Regionens budget, var upphandlingen tvungen att avbrytas. Den utvecklingen kan inte tillskrivas Regionens handlande och det har saknats möjlighet för Regionen att förutse en sådan utveckling. Om anbuden inte hade överskridit Regionens budget hade upphandlingen kunnat slutföras med en åtminstone rimlig framförhållning.
101. Det finns inte stöd i rättspraxis för att en upphandlande myndighet ska behöva räkna med att ett i princip genomfört upphandlingsförfarande måste göras om helt efter ett avbrytande när den beräknar tid för en upphandlingsgenomförande. Snarare är det en överprövningsprocess, och då i en instans – cirka 90 dagar – som en upphandlande myndighet generellt anses behöva räkna med.⁵⁸ Det är uppenbart att det tar längre tid än så om en upphandling måste göras om helt efter ett avbrytande.
102. Regionen har således inlett och haft för avsikt att slutföra en annonserad upphandling. Det föreligger inte heller några omständigheter som tyder på att Regionen medvetet har kringgått upphandlingslagstiftningen, vilket Konkursverket inte heller har gjort gällande. Mot bakgrund av att utgångspunkten för fastställandet av avgiften ska vara att myndigheten avhåller sig från överträdelser av upphandlingslagstiftningen,⁵⁹ måste avgörande för om omständigheten ska betraktas som förmildrande i detta fall vara vilken avsikt Regionen hade.⁶⁰
103. *För det andra* har Regionen, till följd av att den annonserade upphandlingen inte kunde slutföras på avsett sätt, varit tvungen att anskaffa ambulanshelikoptertjänster genom direktupphandling med hänvisning till tvingande hänsyn till ett allmänintresse. Regionen instämmer i Konkursverkets uttalande att en betydande del av det som det allmänna anskaffar är av allmännyttig och viktig karaktär.⁶¹ Det

⁵⁷ Beslutet, stycke 35–36.

⁵⁸ Se HFD 2019 ref. 65 och SOU 2015:12 s.161–168.

⁵⁹ Prop. 2009/10:180, s. 369–370.

⁶⁰ Se även HFD 2014 ref. 49.

⁶¹ Beslutet, stycke 34.

kan emellertid inte, på det sätt som Konkurrensverket gör,⁶² bortses från att den aktuella anskaffningen är av en alldeles särskild betydelse för enskildas liv och hälsa.

104. Detta bekräftas även av förvaltningsrättens avgörande. Enligt förvaltningsrätten saknas det skäl att ifrågasätta att tillgången till ambulanshelikoptertjänster är att anse som ett allmänintresse av särskild vikt då en sådan tillgång är nödvändig för att i rätt tid tillhandahålla sjukvård. Om Regionen inte inom en rimlig tidsfrist skulle hitta en leverantör som kan tillhandahålla dessa tjänster skulle det innebära en uppenbar risk för att patienters liv och hälsa äventyras.⁶³
105. Ambulanshelikoptertjänsten används primärt i situationer där den enskildes behov av akut prehospital vård inte kan tillgodoses genom vägburen ambulans. Detta kan bero på patientens geografiska belägenhet eller på att ett akut försämrat hälsotillstånd medför att transport med vägburen ambulans inte är möjlig med hänsyn till den tid som står till buds. Av de patienter som transporteras med ambulanshelikopter uppvisar sju av tio akuta symtom, varav omkring hälften är livshotande. Under år 2024 genomfördes drygt 3 700 vårduppdrag varav cirka 1 300 avsåg personer med livshotande tillstånd där tillgången till ambulanshelikopter har varit direkt livsavgörande.
106. I denna del framför Konkurrensverket att sanktionsvärdet för Regionens överträdelse i sig inte är lägre för att tjänsterna har betydelse för människors liv och hälsa och att avtalet har fått bestå med hänsyn till tvingande hänsyn till ett allmänintresse.⁶⁴
107. Regionen anser emellertid att den omständigheten att den aktuella anskaffningen är av en alldeles särskild betydelse för enskildas liv och hälsa, och därmed har tvingat Regionen att ingå Förlängningsavtalet, bekräftar att Regionen inte medvetet har kringgått upphandlingslagstiftningen. Att detta utgör en förmildrande omständighet följer av både förarbeten och rättspraxis.⁶⁵ Någon avsikt att kringgå

⁶² Beslutet, stycke 34.

⁶³ Se Förvaltningsrättens i Stockholm avgörande i mål nr 23848-24, s. 9.

⁶⁴ Beslutet, punkt 34.

⁶⁵ Se bl.a. prop. 2009/10:180 s. 198 och HFD 2014 ref. 49.

upphandlingslagstiftningen har aldrig förelagt och inget i utredningen stödjer en sådan slutsats.

108. Konkurrensverket anför vidare i denna del att Regionen redan har tillgodoräknats omständigheten att det förelåg tvingande hänsyn till ett allmänintresse genom att Förlängningsavtalet har fått bestå. Till stöd för detta hänvisar Konkurrensverket till två kammarrättsavgöranden från 2014.⁶⁶ Frågan har emellertid inte varit föremål för kammarrättens prövning i något av dessa avgöranden, och det finns därför inte heller något uttalande från kammarrätten i denna del. Avgörandena ger således inte stöd för Konkurrensverkets uppfattning.
109. *För det tredje* har Regionen undersökt om det har funnits andra leverantörer som skulle ha haft möjlighet att tillhandahålla ambulanshelikoptertjänsterna från den tidpunkt då Vårdavtalet löpte ut. Så har inte varit fallet eftersom det inte fanns några andra leverantörer som med så kort varsel kunde tillhandahålla aktuella tjänster.
110. Konkurrensverkets påstående i denna del, att det vid tidpunkten för Förlängningsavtalets ingående rådde konkurrens om den aktuella tjänsten som Förlängningsavtalet avser,⁶⁷ är således felaktigt och ogrundat.⁶⁸
111. Tvärtom har förvaltningsrätten funnit att det, om Förlängningsavtalet skulle förklaras vara ogiltigt, måste antas att Regionen skulle ha avsevärda svårigheter att inom en rimlig tidsfrist hitta en leverantör som kan tillhandahålla tjänsterna.⁶⁹ Förvaltningsrättens slutsats kan inte tolkas på något annat sätt än att förvaltningsrätten har accepterat vad Regionen har anfört i målet om att någon konkurrens om den aktuella tjänsten inte rådde då Förlängningsavtalet ingicks.
112. Den omständigheten att det vid tillfället för Förlängningsavtalets ingående inte rådde någon konkurrens om aktuella tjänster bör således medföra att överträdelsens

⁶⁶ Beslutet, stycke 34 och fotnot 29.

⁶⁷ Beslutet, stycke 44.

⁶⁸ Det bör noteras att detta är ett sakförhållande som Konkurrensverket har lagt till grund för sitt Beslut, utan att ha kommunicerat omständighet till Regionen. Konkurrensverkets brott mot kommunikationsskyldigheten i 25 § FL har således inverkat på Beslutets materiella riktighet. Se vidare avsnitt E.4.

⁶⁹ Förvaltningsrättens i Stockholm avgörande i mål nr 23848-24, s. 9.

betraktas som en förmildrande omständighet, vilket har stöd i rättspraxis.⁷⁰ Det bör även framhållas att detta är en omständighet som Konkurrensverket själv i andra fall har bedömt utgöra en förmildrande omständighet.⁷¹

113. *För det fjärde* har Regionen tidsbegränsat Förlängningsavtalet på så sätt att det endast förväntas gälla till dess att anskaffning kan göras enligt den nya annonserade upphandlingen. Regionen har således lagt en grund för en förnyad upphandling. Detta är också en omständighet som medför att överträdelsens allvarlighet ska betraktas som mindre allvarlig, vilket även det stöds av rättspraxis.⁷²
114. I detta avseende anser Konkurrensverket att Regionen inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att minimera skada av direktupphandlingen, dels eftersom Förlängningsavtalet enligt Konkurrensverket har längre avtalstid än nödvändigt, dels eftersom avtalets löptid inte är villkorat att ett avtal ingås genom en annonserad upphandling.⁷³ Av de skäl som anförts i stycket ovan bestrider Regionen påståendet att tillräckliga åtgärder för att minimera skada av direktupphandlingen inte har vidtagits.
115. Att nödvändiga åtgärder har vidtagits bekräftas även av förvaltningsrättens dom, i vilken det konstateras att Regionen har vidtagit proportionerliga åtgärder avseende Förlängningsavtalets omfattning och löptid.⁷⁴
116. Det framgår vidare av Förlängningsavtalet att det har ingåtts i syfte att säkerställa Regionens behov av ambulanshelikoptertjänster under perioden från det att Vårdavtalet löper ut till dess att en ny ambulanshelikoptertjänst har driftsatts. Det följer således av Förlängningsavtalets ordalydelse att avtalet endast tillämpas för detta ändamål.

⁷⁰ Förvaltningsrättens i Stockholm avgörande i mål nr 8165-21.

⁷¹ Förvaltningsrättens i Stockholm avgörande i mål 8165-21.

⁷² HFD 2014 ref. 49.

⁷³ Beslutet, stycke 35 och 40. Det bör noteras att detta är ett sakförhållande som Konkurrensverket har lagt till grund för Beslutet, utan att ha kommunicerat omständigheten med Regionen. Konkurrensverkets agerande i strid med kommunikationsskyldigheten i 25 § FL har således inverkat på Beslutets materiella riktighet. Se vidare avsnitt E.4.

⁷⁴ Förvaltningsrätten i Stockholms avgörande i mål nr 23848-24, s. 9.

117. Det bör även framhållas att Regionen inte har för avsikt att nyttja hela Förlängningsavtalets löptid, inklusive förlängningsoptionen, om det inte är absolut nödvändigt för att säkerställa tillhandahållandet av en ambulanshelikoptertjänst. Det är således inte korrekt att utan grund påstå, som Konkurrensverket gör, att Regionen har för avsikt att nyttja Förlängningsavtalets hela löptid.⁷⁵

F.4 Upphandlingsskadeavgiften ska efterges

118. Mot bakgrund av de omständigheter som Regionen har redogjort för i avsnitt F.3 ovan är det fråga om sådant ringa fall som avses i 21 kap. 8 § LOU att någon upphandlingsskadeavgift inte ska påföras. Skälen för detta är följande.
119. Regionen har haft för avsikt att genomföra en annonserad upphandling. Grunden för direktupphandlingen är att det har förelegat tvingande hänsyn till ett allmänintresse. Detta förhållande styrker även att Regionen har haft för avsikt att genomföra en annonserad upphandling och att Förlängningsavtalet inte har ingåtts på ett sätt som innebär att Regionen medvetet har kringgått upphandlingslagstiftningen. Den avskräckande effekt som upphandlingsskadeavgiften avser att uppnå är således inte motiverad i detta fall. Av samma skäl framstår det inte heller som proportionerligt att påföra en avgift.
120. Det skulle således, med beaktande av de omständigheter som Regionen har redogjort för i avsnitt F.3, innebära orimliga konsekvenser att påföra Regionen en upphandlingsskadeavgift i detta fall. Det är därmed fråga om ett sådant ringa fall i den meningen som avses i 21 kap. 8 § LOU att någon upphandlingsskadeavgift inte ska påföras Regionen.
121. För det fall förvaltningsrätten anser att det inte är fråga om ett ringa fall, ska upphandlingsavgiften efterges eftersom det föreligger synnerliga skäl enligt 21 kap. 8 § LOU. Skälen för detta är följande.
122. Som Regionen har anfört i avsnitt F.2 framgår det av förarbetena att en upphandlingsskadeavgift bör kunna efterges när den upphandlande myndigheten, på

⁷⁵ Beslutet, stycke 39. Det bör noteras att detta är ett sakförhållande som Konkurrensverket har lagt till grund för sitt Beslut, utan att ha kommunicerat omständigheten med Regionen. Konkurrensverkets brott mot kommunikationsskyldigheten i 25 § FL har således inverkat på Beslutets materiella riktighet. Se vidare avsnitt E.4.

grund av eget agerande, har hamnat i en situation där myndigheten anser sig tvungen att direktupphandla för att människors liv eller hälsa annars skulle riskeras.

Synnerliga skäl kan således föreligga även om direktupphandlingen har föranletts av myndighetens eget agerande.


123. Förevarande fall avser exakt den situation som beskrivs i förarbetena, dvs. direktupphandlingen avseende Förlängningsavtalet har skett under omständigheter som ligger nära men enligt förvaltningsrätten inte når upp till kravet på synnerliga skäl för direktupphandling i 19 a kap. 5 § 3 LOU.
124. Det skulle således med beaktande av de omständigheter som Regionen har redogjort för i avsnitt F.3 framstå som orimligt eller stötande att påföra en upphandlings-skadeavgift i detta fall. Det föreligger därmed sådana synnerliga skäl i den mening som avses i 21 kap. 8 § LOU att någon upphandlings-skadeavgift inte ska påföras Regionen.
125. Sammanfattningsvis kan konstateras att det med hänsyn till de omständigheter som redovisats i avsnitt F.3 föreligger sådana förmildrande omständigheter att det är fråga om ett ringa fall. I vart fall föreligger synnerliga skäl, i den mening som avses i 21 kap. 8 § LOU. Någon upphandlingsavgift ska därför inte påföras. Skäl föreligger därför för förvaltningsrätten att i tredje hand, med ändring av Beslutet, förordna att upphandlings-skadeavgiften ska efterges.

F.5 Upphandlingsskadeavgiften ska sättas ned till ett avsevärt lägre belopp

126. För det fall förvaltningsrätten anser att upphandlings-skadeavgift ska påföras Regionen, ska avgiften i vart fall fastställas till ett lägre belopp enligt 21 kap. 9 § LOU.
127. Upphandlingens värde uppgår till 768 568 496 kronor. Det högsta avgiftsbeloppet som kan utgå enligt 21 kap. 9 § LOU är 20 000 000 kronor. Om det saknas förmildrande eller försvårande omständigheter utgår Konkurrensverket vid fastställandet av upphandlings-skadeavgiften i andra fall från att 70 procent av det högsta avgiftsbeloppet som kan utdömas för överträdelsen i normalfallet reflekterar allvaret av en otillåten direktupphandling. 70 procent av 20 000 000 kronor är 14 000 000 kronor.

128. I detta fall föreligger inga försvarande omständigheter. Det föreligger däremot flera förmildrande omständigheter som innebär att överträdelsen ska betraktas som mindre allvarlig och således medföra en lägre upphandlingsskadeavgift. Regionen har i avsnitt F.3 redogjort för dessa förmildrande omständigheter. Sammanfattningsvis kan följande konstateras.
129. Regionen har inlett och avsett att slutföra en annonserad upphandling i enlighet med vad som gäller enligt LOU. På grund av omständigheter som har legat utanför vad Regionen själv har kunnat förutse och påverka har emellertid det inledda upphandlingsförfarandet inte kunnat avslutas som planerat. Vid sådant förhållande, och på grund av att det var fråga om anskaffning av ambulanshelikoptertjänst som inte kunnat anstå, har istället en direktupphandling behövt genomföras. Förlängningsavtalet har dock tidsbegränsats och är avsett att gälla endast till dess att anskaffning av ambulanshelikoptertjänster kan göras enligt en ny annonserad upphandling. Regionen har alltså lagt grunden för en förnyad upphandling.⁷⁶
130. Sammanfattningsvis kan konstateras att, med hänsyn till de förmildrande omständigheter som har presenterats i avsnitt F.3, upphandlingsskadeavgiften under alla omständigheter ska sättas ned till ett avsevärt lägre belopp än det som Beslutet förordnar om. Skäl föreligger därför för förvaltningsrätten att i fjärde hand, med ändring av Beslutet, förordna att upphandlingsskadeavgiften ska sättas ned och bestämmas till ett avsevärt lägre belopp än det i Beslutet förordnade.

Göteborg den 6 mars 2026



Johanna Jonsson



Isa Movitz

⁷⁶ Jfr HFD 2024 ref. 29.

Bilagor

- | | |
|----------|--|
| Bilaga 1 | Lagakraftbevis |
| Bilaga 2 | Konkurrensverkets handlingslista |
| Bilaga 3 | Meddelande från Konkurrensverket till Regionen angående begäran om svar på frågor, daterad den 11 februari 2026 |
| Bilaga 4 | Meddelande från Regionen till Konkurrensverket angående svar på frågor, daterad den 12 februari 2026. |
| Bilaga 5 | Beräkning av upphandlingens värde |
| Bilaga 6 | Meddelande från Konkurrensverket till Regionen angående tillfälle att yttra sig över förvaltningsrättens akt, daterad den 12 februari 2026 |
| Bilaga 7 | Meddelande från Regionen till Konkurrensverket angående Regionens yttrande, daterad den 16 februari 2026 |
| Bilaga 8 | Regionens yttrande till Konkurrensverket, daterad den 16 februari 2026 |
| Bilaga 9 | Meddelande från Konkurrensverket till Regionen angående meddelat beslut, daterad den 16 februari 2026 |