

Till

Högsta förvaltningsdomstolen

Endast per e-post till:

*kammarrattenigoteborg@dom.se*

INKOM: 2026-04-07

MÅLNR: 2224-26

AKTBIL: 1

Stockholm den 7 april 2026

## ÖVERKLAGANDE

**Klagande:**

1. Region Örebro län, 232100-0164
2. Region Västernorrland, 232100-0206
3. Region Västerbotten, 232100-0222

**Ombud:**

Advokaten Ponthus Andersson  
och biträdande juristen Camilla Brizzi  
Hellström Advokatbyrå KB  
Box 7305  
103 90 Stockholm  
E-post: [ponthus.andersson@hellstromlaw.com](mailto:ponthus.andersson@hellstromlaw.com)  
[camilla.brizzi@hellstromlaw.com](mailto:camilla.brizzi@hellstromlaw.com)

**Motpart:**

Konkurrensverket

**Överklagat avgörande:**

Kammarrätten i Göteborgs dom den 17 mars 2026 i mål nr  
6754–6762-25

**Saken:**

Upphandlingsskadeavgift enligt lagen (2016:1145) om  
offentlig upphandling (LOU)

---

I egenskap av ombud för Region Örebro län, Region Västernorrland och Region Västerbotten ("regionerna") får vi överklaga ovan angiven dom och ansöka om prövningstillstånd och anföra följande. Samma förkortningar som användes i förvaltningsrätten används i Högsta förvaltningsdomstolen



## **1. YRKANDEN OCH GRUNDER**

### **1.1 Yrkanden**

1. Regionerna yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska
  - a. meddela prövningstillstånd, och
  - b. med ändring av kammarrättens dom avslå Konkurrensverkets ansökningar om upphandlingsskadeavgift eller i vart fall sätta ned upphandlingsskadeavgiften till 555 556 kr per region, eller
  - c. med upphävande av underrätternas domar återförvisa målen till förvaltningsrätten för ny handläggning.

### **1.2 Grunder**

2. Regionerna åberopar samma grunder som i kammarrätten och förvaltningsrätten med tillägg för vad som anförs i Högsta förvaltningsdomstolen med anledning av kammarrättens dom.

## **2. BEGÄRAN OM ANSTÅND**

3. Regionerna anhåller om anstånd till och med den 5 maj 2026 för att ange och utveckla skälen för prövningstillstånd samt för att utveckla grunderna för överklagandet. Skälen för anstånd är målens komplexitet och omfattning, antalet prejudicerande frågor som aktualiseras, upphandlingsskadeavgiftens storlek, antalet regioner som berörs och behovet av samverkan, samt att inblandade ombud har mycket hög arbetsbelastning. Därtill medför påskhelgen och mellankommande ledighet att normal arbetstid försvinner.

## **3. INTRODUKTION TILL MÅLEN**

4. De här målen handlar om de nio så kallade Sussa-regionerna<sup>1</sup> skulle ha gjort om en offentlig upphandling av ett IT-system avseende vårdinformationsstöd som de påbörjade för 10 år sedan, i stället för att göra de anpassningar av det upphandlade avtalet (FVIS-avtalet<sup>2</sup>) som de har bedömt har varit nödvändiga för att säkerställa att avtalet kan fortsätta fullgöras på ett korrekt sätt under den långa avtalstiden om 20 år. Regionerna menar att de anpassningar som har skett av avtalet är förenliga med ändringsundantagen i LOU.
5. Målen är unika i sitt slag eftersom det är första gången som Konkurrensverket har ansökt om upphandlingsskadeavgift mot så många upphandlande myndigheter på en gång för samma avtalsändringar, i dessa fall i ett långvarigt och komplext IT-

---

<sup>1</sup> Sussa står för Strategisk utveckling av sjukvårdsstödande applikationer.

<sup>2</sup> FVIS står för Framtidens vårdinformationsstöd. FVIS-avtalet består av Huvudavtalet och Drift- och underhållsavtalet (DU-avtalet). Avtalen hänger ihop men ändringar har enbart skett i Huvudavtalet.



systemavtal som Huvudavtalet. Som regionerna närmare kommer att redovisa innebär utgången i kammarrätten inte en ändamålsenlig tillämpning av ändringsundantagen i LOU.

6. Huvudavtalet avser leverans av en grundimplementation<sup>3</sup> av journalhanteringssystemet Cosmic för hälso- och sjukvården i de nio regionerna, samt viss konfiguration av systemet. DU-avtalet avser drift- och underhåll och viss utveckling av systemet så att det hänger med i tiden. Syftet med FVIS-avtalet är att underlätta och effektivisera hälso- och sjukvårdens arbete och öka patientsäkerheten.
7. Vårdinformationssystemet Cosmic används av flera andra regioner, men FVIS-avtalet är det största och mest komplexa avtalet i sitt slag i Sverige givet antalet upphandlande myndigheter, implementationsprojektens storlek, avtalsvärdet och att det är fråga om flera införandeprojekt. Avtalet upphandlades som en tillfällig samordnad/gemensam upphandling i Region Örebro läns regi för ca tio år sedan och ingicks sedan genom separata likalydande avtal. Avtalen ingicks med de första fem regionerna 2019 och de fyra optionsregionerna 2020.
8. Under den inledande avtalstiden har flera dramatiska omvärldshändelser som Covid-pandemin 2020, Sri Lankas statsbankrutt 2022 och Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022 haft en negativ påverkan på genomförandet av avtalet, bland annat av det skälet att leverantören Cambio hade centrala resurser i dessa länder. Huvudavtalet har behövt anpassas vid fyra tillfällen: 2020 då funktionaliteten för specialområdet Anestesi/Intensivvård byttes från systemet Metavision till systemet CIS; 2021 då leveransen delades upp i en delleverans och en huvudleverans; i april 2022 då styrgruppen beslutade att tills vidare, men tillfälligt, exkludera funktionaliteten CIS från leveransen; samt i december 2022 då de s.k. "ändringsavtalen" ingicks (Tilläggsavtal 3, Överenskommelsen och Sidoavtalet).
9. Huvudavtalet har alltså ändrats flera gånger, vilket kan uppfattas som "för många gånger", som "konstgjort" eller på annat sätt som ett "kringgående". Regionerna menar att det tvärtom är naturligt, nödvändigt och ansvarsfullt att ett så här långt och komplext avtal anpassas när det behövs. I annat fall tappas förmågan att tillhandahålla fungerande systemstöd för en patientsäker vård. Det är mot denna bakgrund som regionerna har gjort de aktuella avtalsanpassningarna, och inte i syfte att kringgå upphandlingsregelverket.
10. Införandet av moderna journalhanteringssystem som FVIS-avtalet och digitaliseringen av svensk hälso- och sjukvårds stödsystem i övrigt är en angelägen samhällsfråga och sådana system behöver finnas tillgängliga inom hälso- och

---

<sup>3</sup> En grundimplementation är den första fungerande versionen av ett system. Det är en komplett teknisk lösning som innehåller de mest centrala delarna för att systemet ska kunna köras och testas i praktiken, men integrationer och konfigurationer återstår och systemet är inte redo att användas i skarp drift.



sjukvården – som utgör en samhällsviktig verksamhet.<sup>4</sup> Sådana system är därför under senare år föremål för omfattande upphandlingar och komplexa införandeprojekt där patientsäkerheten ytterst avgör om ett system eller en viss funktionalitet är redo att införas.

11. Som framgått i media har införandet av ett annat journalhanteringssystem (Millenium) i Region Skåne och Västra Götalandsregionen behövt avbrytas bland annat för att det hade bedömts viktigare att hålla tidplanen än att säkerställa kvalitet. Införandet av Millennium stoppades permanent i Västra Götalandsregionen på grund av allvarliga problem som riskerade patientsäkerheten. I Region Skåne har införandet skjutits upp flera gånger på obestämd tid på grund av allvarliga brister. I praktiken är projektet i ett krisläge. En analys som presenterades till regionstyrelsens arbetsutskott i mars 2026 bedömer att systemet inte är användbart för skånsk vård. Vid driftstart i Västra Götalandsregionen uppstod problem som gjorde att man inte kunde arbeta patientsäkert. Det handlade bland annat om tekniska fel och brister i arbetsflöden. I en extern granskning av KPMG konstaterades att Millennium började användas skarpt i Västra Götalandsregionen trots att tidplanen för införandet i stället borde ha förlängts för att reda ut kvarstående testfel.
12. Införandet av moderna journalhanteringssystem är komplext och förutsätter med nödvändighet att tidplaner, arbetssätt och systemen löpande anpassas och uppdateras till de förutsättningar som vid varje given tidpunkt gäller för hälso- och sjukvården och finns tillgängliga på IT-systemmarknaden. Det ligger i sådana IT-systems natur att alla behov av anpassningar som behöver göras under en lång avtalstid, eller exakt hur anpassningen kan behöva ske, inte kan förutses redan vid genomförandet av den offentliga upphandlingen av systemet, men att anpassningar ändå måste vara möjliga att göra för att avtalet ska kunna fullföljas under en lång avtalstid. Exempelvis är det förutsebart vid en sådan här upphandling att tidplaner eller milstolpar för leveransen av implementationen kan behöva anpassas, men det är oförutsebart exakt vilken tidplan eller vilken milstolpe, eller precis hur mycket de måste justeras eller när. För att ändringsundantaget i 17 kap. 10 § LOU ska få avsedd ändamålsenliga verkan måste även ändringsklausuler som inte reglerar ändringen i detalj och ändringar som inte är av force majeure-karaktär omfattas. Annars riskerar viktiga och nödvändiga anpassningsbehov att falla utanför undantagen i 17 kap. 10 och 12 §§ LOU.
13. Om upphandlingen av ett komplext journalhanteringssystem och digitaliseringen av svensk hälso- och sjukvårds stödsystem, som i detta fall, väl har kunnat genomföras, så behöver avtalet också kunna fullföljas även om det under den långa avtalstiden uppstår behov av anpassningar till vid varje given tidpunkt rådande förutsättningar. Om det inte är möjligt att göra sådana nödvändiga anpassningar av

---

<sup>4</sup> Se Myndigheten för civilt försvars (MCF) lista över samhällsviktiga verksamheter: <https://www.mcf.se/sv/amnesomraden/beredskap-for-kris-och-krig/beredskap-for-aktorer/samhallsviktig-verksamhet/viktiga-samhallsfunktioner/>.



t.ex. tidplaner, milstolpar och systemets specifikation för att anpassa systemet till rådande behov och säkerställa en säker implementation och patientsäkerhet så riskerar regioner att under avtalets genomförande hamna i samma krisläge som Region Skåne och Västra Götalandsregionen även i fall där det inte brister i ett systems grundförutsättningar.<sup>5</sup>

14. Ett bifall till Konkurrensverkets ansökan om upphandlingsskadeavgift leder till det orimliga resultatet att regioner och andra upphandlare av samhällskritiska system allvarligt begränsas från att använda ändringsundantagen för att göra behövliga anpassningar av sina avtal om IT-tekniska system på det sätt som har skett i det här fallet. Det innebär i sin tur allvarliga begränsningar för hälso- och sjukvårdshuvudmännen att klara av sitt välfärdsuppdrag - att tillhandahålla en god hälso- och sjukvård på lika villkor för hela befolkningen.
15. Det är viktigt att ha med sig att upphandlingar av avancerade vårdinformationssystem avser system som redan finns på marknaden men som måste anpassas till den enskilda regionens behov, arbetssätt, IT-miljöer m.m. Upphandlingsdokumenten innehåller inte 100 procent av alla nödvändiga förutsättningar eftersom dessa inte är kända på förhand. Dessutom skulle upphandlingsunderlagen bli alltför komplexa och omfattande om alla nödvändiga förutsättningar och eventualiteter skulle regleras från början. Det skulle även bli näst intill omöjligt att slutföra en upphandling där alla nödvändiga förutsättningar framgår just av det skälet att alla sådana förutsättningar inte går att förutse.
16. Förutsättningarna för hälso- och sjukvården och systemen ändras också över tid vilket är särskilt relevant i dessa fall där det är långa processer för upphandling, implementation och införande och senare drift- och underhåll av systemet. En stor del av anpassningarna sker därför under implementations- och införandefaserna efter att avtalet ingåtts. Behovet av anpassningar kan förutses till en viss gräns varför den här typen av avtal, så även Huvudavtalet, innehåller standardiserade processer för ändringshantering, ofta enligt det globala ITIL-regelverket.<sup>6</sup>
17. Som regionerna anført i förvaltningsrätten är det viktigt att ha med sig att en anbudsförutsättning i upphandlingen var att regionerna i kravspecifikationens kapitel om styrning och samverkan, kravställde att anbuden följde den globala standarden ITIL som leverantörerna på den internationella marknaden för den här typen av avancerade IT-system är väl insatta i. De vet därmed hur ändringshanteringen går till. Detta är också skälet till att ingen leverantör ställde någon fråga under upphandlingen om vad som fick ändras, hur, när osv. De förutsättningar och avtalsvillkor som gavs i upphandlingen avseende ändringshantering var alltså tillräckligt tydliga för branschens aktörer, dvs. de normalt insatta och informerade leverantörerna.

---

<sup>5</sup> Till skillnad från Millenium är Cosmic MDR-certifierat.

<sup>6</sup> ITIL står för Information Technology Infrastructure Library och är en global standard för hur man organiserar och förbättrar IT-tjänster på ett strukturerat, effektivt och förutsägbart sätt för att säkerställa att rätt ändring görs, på rätt sätt, vid rätt tidpunkt utan att störa verksamheten.



18. Att ITIL är en global standard är också en avgörande skillnad mot de invändningar som Konkurrensverket haft mot ÄTA-bestämmelserna i AB 04, dvs. ett *svenskt* standardavtal som leverantörer från andra medlemsländer kanske inte har så stor erfarenhet av. Se Konkurrensverkets analys *LOU:s krav på ändrings- eller optionsklausuler i förhållande till ÄTA-bestämmelserna i AB 04*.<sup>7</sup>
19. Behovet av anpassningar gör således ändringsundantagen till kritiska verktyg i den upphandlande verksamheten. Om exempelvis Konkurrensverkets snäva bokstavstolkning av 17 kap. 10 § LOU skulle upprätthållas kommer upphandlande myndigheter av samhällsbärande system inte att våga använda sig av ändringsundantagens möjligheter till anpassningar av tidplaner och milstolpar som måste justeras, eller av systemspecifikationer som krävs för att systemet ska möta hälso- och sjukvårdens behov. Det går inte att börja om varje gång som en upphandlande myndighet ställs inför förändrade förutsättningar. Ändringsundantagen garanterar således den flexibilitet som behöver finnas vad gäller särskilt komplexa och långvariga avtal. Det gäller särskilt i fråga om avtal i samhällsviktiga verksamheter som regionernas hälso- och sjukvårdsverksamhet.
20. Konkurrensverket och kammarrätten lägger en alldeles för hög ribba för hur detaljerade ändringsklausuler ska vara, en ribba som i praktiken är omöjlig att nå eftersom upphandlande myndigheter på förhand inte kan formulera sådana ändrings- och optionsklausuler i avtalet när det kommer till mer komplexa IT-system och implementationsprojekt och långa avtalstider. Det är exempelvis inte möjligt att flera år innan ändringsbehovet eventuellt uppstår ange exakt vilken specifikation/funktionalitet som kan komma att behöva en längre tidplan för testning och leverans och därvid ange precis hur länge tidplanen ska förlängas eller exakt vilken komponent som behöver läggas till eller tas bort. Om den typ av ITIL-baserade ändringshantering som Huvudavtalet innefattar inte anses "exakt" nog och det i praktiken inte är möjligt att på förhand utforma detaljerade ändringsvillkor, då blir det inte heller möjligt att på ett ändamålsenligt sätt upphandla den här typen av avancerade IT-system.
21. Om kammarrättens dom i de här aktuella målen upprätthålls urholkas således den flexibilitet i det upphandlade avtalets genomförande som ändringsundantagen i LOU syftar till att säkerställa. Detta eftersom kammarrättens dom innebär att hela det upphandlade avtalet tillsammans med avtalsändringarna anses strida mot LOU. Det får till följd inte bara att oproportionellt höga upphandlingsskadeavgifter döms ut, utan också att det etableras en kammarrättspraxis att sådana ändringar av komplexa och omfattande IT-avtal typiskt sett är otillåtna och ska leda till att hela

---

<sup>7</sup> Se <https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/nyhetsarkiv/2024/lous-krav-pa-andrings--eller-optionsklausuler-i-forhallande-till-ata-bestammelserna/att-tillampa-ata-bestammelserna-i-standardavtal-kan-vara-i-strid-med-upphandlingsreglerna/>. Det är väl värt att notera att Konkurrensverket medvetet valde att göra detta till en "analys" och inte ett ställningstagande just på grund av att det saknas vägledande rättspraxis.



det ursprungligen upphandlade avtalet sanktioneras<sup>8</sup> (se punkterna 34 och 35 nedan).

22. Detta kommer att få effekt även för överprövning av avtals ogiltighet eftersom otillåtna avtalsändringar även sanktioneras genom ogiltigförklaring av avtalet. Om kammarrättens dom upprätthålls riskerar det således även leda till den oproportionerliga konsekvensen att hela avtalet ogiltigförklaras på grund av de anpassningar som har behövt ske under avtalens långa löptid. Följden av sådan omfattande och i regionernas mening oproportionerlig ogiltighet blir att upphandlande myndigheter förlorar tillgång till de IT-system som de en gång har upphandlat genom ett annonserat förfarande eftersom det upphandlande avtalet då blir civilrättsligt ogiltigt och avtalsprestationerna ska återgå.
23. Det säger sig självt att om tidplaner och milstolpar för implementation och införandet av avancerade IT-systemen inom hälso- och sjukvården inte tillåts anpassas i takt med en föränderlig omvärld och förändrade förutsättningar så saknar regionerna möjlighet att säkerställa att hälso- och sjukvården fungerar som avsett. Om regionerna inte ges tillräckliga tekniska förutsättningar att klara av sitt välfärdsuppdrag så drabbar det ytterst patienterna och riskerar att väsentligen försvåra eller till och med att omöjliggöra utförandet av en sådan samhällsviktig verksamhet som hälso- och sjukvården i Sverige.
24. Om den här typen av avtalsändringar typiskt sett skulle anses otillåtna så påverkar det dessutom inte enbart regioners möjligheter att anpassa sina IT-system för hälso- och sjukvården till samhällsutvecklingen, utan det påverkar på ett generellt plan den offentliga sektorns, dvs. alla upphandlande myndigheters och enheters, möjligheter att anpassa sin verksamhet till samhällsutvecklingen, vilken liksom samhället i övrigt numera är helt beroende av vid varje given tidpunkt tillgänglig IT-teknik.
25. Att Konkurrensverket har ansökt om upphandlingsskadeavgift rörande de aktuella avtalsanpassningarna beror förmodligen på det s.k. Sidoavtalet som också har fått störst utrymme i media när Konkurrensverket har uttalat sig om målen, och inte på avtalsanpassningarna som sådana. Enligt Sidoavtalet har regionerna under vissa förutsättningar betingat sig ersättning från leverantören av systemet, Cambio, för en eventuell upphandlingsskadeavgift. Regionerna har ett sådant avtal av det skälet att rättspraxis är outvecklad och fortfarande otydlig vad gäller sådana nödvändiga anpassningar som har skett i det här fallet. Sidoavtalet har därför ingåtts för att fördela en risk som finns på grund av otydligt regelverk – inte för att ändra FVIS-avtalet eller för att regionerna från början skulle ha gjort medvetet otillåtna ändringar på det sätt som Konkurrensverket felaktigt framställt det såväl i målen som i media.
26. Kammarrätten har kommit fram till att Sidoavtalet i sig utgör en väsentlig avtalsändring eftersom det, enligt kammarrätten, reglerar grundläggande frågor om

---

<sup>8</sup> Konkurrensverket och kammarrätten anser att hela det ursprungliga avtalsvärdet är relevant vid beräkningen av upphandlingsskadeavgiften.



förutsättningar för vite och övertagande av ekonomisk risk. Sidoavtalet reglerar emellertid inte viten eller någon annan skyldighet, rättighet, ekonomisk risk eller annat åtagande som följer av FVIS-avtalet, utan avser enbart ersättning för eventuell upphandlingsskadeavgift, dvs. en ekonomisk risk enligt LOU. Sidoavtalet utgör därför överhuvudtaget inte en ändring av något som regleras i det upphandlade FVIS-avtalet. Sidoavtalet (eller Överenskommelsen) tillför inte heller FVIS-avtalet någon ny bestämmelse i den mening som avses i 17 kap. 14 § LOU, eftersom det inte är ett rimligt antagande att konkurrensen eller utfallet i upphandlingen skulle ha blivit annorlunda om regionerna från början hade ställt den här typen av betungande krav på leverantören.

27. Regionerna anser att de därmed har blivit sanktionerade för en överträdelse som inte finns reglerad i LOU, eftersom Konkurrensverket genomgående har framhållit att problemet med Sidoavtalet är att det "sätter hela systemet ur spel" och förtär avgiften dess avskräckande effekt. I media har Konkurrensverket meddelat att verket kommer "att vidta åtgärder" om verket ser sådana överenskommelser i andra fall. Idag finns det dock inte någon lagregel som förbjuder sådana överenskommelser. Regionerna inser att en sådan överenskommelse kan väcka kritik, men menar att i avsaknad av överträdelse av en lagbestämmelse utgör en sådan reglering av kostnaden för upphandlingsskadeavgift en reglering av andra förhållanden än de som regleras i ett upphandlat avtal.
28. Det förhållandet att regionerna har ingått ett avtal om reglering av kostnaden för en upphandlingsskadeavgift bör inte få till följd att det saknas möjlighet att göra nödvändiga anpassningar av ett avtal med lång giltighetstid för att avtalet ska kunna följas. Enbart det förhållandet att regionerna har ingått Sidoavtalet bör därför, och alldeles oavsett Konkurrensverkets kritik mot lämpligheten av avtal som reglerar kostnaden för en upphandlingsskadeavgift, inte tillåtas leda till en kammarrättspraxis som innebär att nödvändiga anpassningar av ett långvarigt och komplext avtal betraktas som otillåtna, med de ovan redovisade (punkterna 13–24 ovan) omfattande negativa konsekvenser som det riskerar att få för den offentliga sektorns möjligheter att ingå och fullfölja sådana avtal.
29. Tillämpningen av upphandlingsreglerna ska värna om öppenhet och lika konkurrens, men måste också leda till rimliga resultat. Syftet med ändringsundantagen i LOU är därför att skapa viss flexibilitet för upphandlande myndigheter att anpassa avtal när det inträffar omständigheter som de inte har kunnat förutse under upphandlingen. Detta är av särskild betydelse för mer komplexa avtal som har en lång avtalstid, vilket EU-domstolen har bekräftat i sin praxis.
30. Målen väcker flera andra nya och oprövade rättsfrågor av stor allmän betydelse. I Högsta förvaltningsdomstolen har regionerna valt att fokusera på de principiellt viktigaste frågorna och ser redan här anledning att kort upplysa om de frågorna.
31. Som framgår i det föregående är en sådan fråga vilka krav som ställs på innehållet i en ändrings- och optionsklausul enligt 17 kap. 10 § LOU. Kammarrätten har ansett att Huvudavtalets omfattande bestämmelser om ändringshantering inte har varit



tillräckligt detaljerade för att normalt insatta branschaktörer ska kunna förstå vad som kan komma att ändras. Detta trots att anbudet och avtalet skulle följa den globala ITIL-standarderna och ingen anbudsgivare under upphandlingen ställde några frågor på avtalets process för ändringshantering. Här gör kammarrättens dom gällande rätt som är betydligt strängare än vad som förefaller ha gällt före ändringsundantagen genomfördes i LOU om man jämför med Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i HFD 2016 ref. 85. Det krävs därför ett nytt vägledande avgörande.

32. En annan fråga är om preskriberade ändringsavtal, som kammarrätten har gjort, får läggas till grund för en upphandlingsskadeavgift genom att beakta preskriberade ändringsavtal "sammantaget" med andra ändringar som ett "konstgjort" förfarande och hur ett sådant synsätt förhåller sig till preskriptionsbestämmelsen i 21 kap 7 § LOU och rådande rättspraxis att det krävs subjektiv avsikt för att sanktionera formellt åtskilda rättshandlingar som en helhet.<sup>9</sup>
33. En ytterligare fråga är om upphandlingsskadeavgiften, som Konkurrensverket hävdar, ska baseras på *hela det samlade avtalsvärdet*, dvs. inklusive det värde som avser det avtal som har varit föremål för ett tidigare annonserat förfarande enligt LOU, minskat med ändringarnas värde. Detta avviker från tidigare rättstillämpning där Konkurrensverket och domstolarna enbart har utgått från värdet av *avtalsändringarna* (dvs. den "direktupphandling" som anses ha skett). De olika tolkningarna av 21 kap. 4 § LOU kan leda till vitt skilda resultat.
34. Kammarrätten har inte redogjort för vilket upphandlingsvärde som fastställandet av avgiften har utgått från. Även om det inte går att av kammarrättens dom utläsa hur kammarrätten har resonerat i denna del så är den enda rimliga slutsats som kan dras av domen att kammarrätten delar Konkurrensverkets bedömning att avgiften ska bedömas mot hela det samlade avtalsvärdet eftersom kammarrätten har fastställt upphandlingsskadeavgiften till den som Konkurrensverket har yrkat.
35. En kammarrättspraxis som utgår från att hela avtalsvärdet, dvs. hela avtalet och inte bara ändringarna, ska beaktas vid sanktioner mot otillåtna ändringar av avtal riskerar, som angetts i punkt 21 ovan, inte bara att leda till mycket höga upphandlingsskadeavgifter för ett avtal som har upphandlats korrekt genom ett annonserat förfarande, utan det riskerar också att leda till att hela det ursprungligen upphandlade avtalet får ogiltigförklaras på ansökan av en leverantör. Frågan om sanktioner, i detta fall upphandlingsskadeavgift, ska avse hela det ursprungligen upphandlade avtalet får således konsekvenser vad gäller alla upphandlingsrättsliga sanktioner och inte bara vad gäller själva beräkningen av en upphandlingsskadeavgift. Att ett avtal som har ingåtts efter genomförandet av en offentlig upphandling enligt LOU i efterhand ska få ogiltigförklaras av ett skäl, som i detta fall, ingen leverantör har ifrågasatt under genomförandet av den offentliga

---

<sup>9</sup> Se t.ex. EU-domstolens mål C-451/08 *Helmut Müller*, och Kammarrätten i Stockholm mål nr 2737–14 i fallet Haninge Bostäder.




upphandlingen, understryker det oproportionella i en sådan kammarrättspraxis som den överklagade domen leder till.

36. Dessutom aktualiseras frågan om ett avtal om reglering av kostnaden för upphandlingsskadeavgift (se punkt 25–28 ovan) kan anses utgöra en ändring av det upphandlade avtalet.
37. Det finns således principiellt viktiga frågor i målen som behöver besvaras av Högsta förvaltningsdomstolen. Svaren på frågorna kommer att få en avgörande betydelse inte bara för regionernas situation utan även för den offentliga sektorns förutsättningar rent generellt att anskaffa och inneha komplexa och moderna IT-system och om sanktioner ska träffa hela avtalet eller ändringarna.
38. Regionerna ser också anledning att upplysa om att målen, eftersom de rör frågor om vad som utgör tillåtna avtalsändringar enligt LOU, ofrånkomligen innefattar ett flertal avtalstolkningsfrågor. Trots att frågor om avtalsinnehåll normalt sett tillhör civilrätten behöver avtalen därför tolkas inom ramen för de här aktuella upphandlingsskadeavgiftsmålen för att kunna ta ställning till om ändringarna omfattas av Huvudavtalets ändringsbestämmelser, eller är otillåtna, om Sidoavtalet (och Överenskommelsen) kan anses utgöra en ändring av Huvudavtalet, samt om en ändring (den tillfälliga exkluderingen av CIS) ingår i ett avtal som ingicks mer än ett år före Konkurrensverkets ansökningar<sup>10</sup> och därför är preskriberad (jämför rekvisitet "från det att *avtalet slöts*" i 21 kap. 4 § LOU) eller ingår i Tilläggsavtal 3 som slöts inom fristen.
39. Flera av de frågor som uppkommer i målet har prövats av kammarrätten som första instans vilket bör beaktas vid bedömningen av om Högsta förvaltningsdomstolen kan pröva målen fullt ut i sak eller om målen i stället bör återförvisas till förvaltningsrätten för ny handläggning.

---

Som ovan



Ponthus Andersson



Camilla Brizzi

---

<sup>10</sup> Styrgruppens bindande beslut den 28 april 2022.