



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I HÄRNÖSAND**

**DOM**  
2014-05-12  
Meddelad i  
Härnösand

Mål nr  
3883-13 E

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2014-05-13	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

**SÖKANDE**

Merivaara AB, 556616-0304  
Box 20126  
161 02 Bromma

Ombud: Jur.kand. Ingrid Sandstedt och advokaten Anna Ulfsson  
Box 1432  
111 84 Stockholm

**MOTPART**

Landstinget Västernorrland  
871 85 Härnösand

**SAKEN**

Överprövning av beslut att avbryta upphandling enligt lagen (2007:1091)  
om offentlig upphandling, LOU

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Dok.Id 73808

<b>Postadress</b> Box 314 871 27 Härnösand	<b>Besöksadress</b> Backgränd 9	<b>Telefon</b> 0611-46 06 00 <b>E-post:</b> forvaltningsratteniharnosand@dom.se	<b>Telefax</b> 0611-51 18 20	<b>Expeditionstid</b> måndag – fredag 08:00-16:00
--	------------------------------------	--	---------------------------------	---

### BAKGRUND

Landstinget Västernorrland genomförde en upphandling av 25 stycken akutvagnar till akutmottagningen vid sjukhuset i Örnsköldsvik (dnr 13LS1986). Upphandlingen genomfördes som ett förenklat förfarande och tilldelningsgrunden var lägsta pris. I upphandlingen kom tre anbud in och utvärderades. Genom tilldelningsbeslut den 15 oktober 2013 meddelade landstinget att Merivaara AB (bolaget) skulle antas som leverantör för uppdraget.

Genom beslut den 12 november 2013 avbröt landstinget den aktuella upphandlingen. Som skäl för beslutet anges att landstinget efter utvärderingen har konstaterat att den använda anbudsfrågan inte är ägnad att säkerställa att landstinget får en produkt som är beskaffad på det sätt som landstinget efterfrågar. Eftersom bristen i förfrågningsunderlaget inte kan avhjälpas inom ramen för upphandlingen ska den avbrytas.

### YRKANDEN M.M.

**Bolaget** ansöker om överprövning av landstingets beslut att avbryta upphandlingen och yrkar att förvaltningsrätten upphäver beslutet. Som skäl för sin ansökan anför bolaget i huvudsak följande. När bolaget fick landstingets beslut att avbryta upphandlingen tog bolaget kontakt med landstinget för att få ytterligare information och fick då följande svar.

För att landstinget ska erhålla en produkt som är anpassad till aktuell verksamhet har vi kommit på att vi vill titta på flera saker än bara priset i denna typ av upphandling. Pga. fel som begåtts vid förhandsbedömningen har innehållet i förfrågningsunderlaget sådana brister att det saknades utrymme för utvärdering av produktens egenskaper. Upphandlingen avbryts därför.

Det framgår att anledningen till att landstinget avbryter upphandlingen är att landstinget i efterhand kommit på att det vill utvärdera fler saker än bara pris. Det rör sig därmed inte om att landstinget upptäckt att det begåtts något betydande fel som strider mot lag utan om att landstinget i efterhand

har ändrat sig om sina egna preferenser. Om ett byte av preferenser hade varit att anse som ett giltigt skäl för att avbryta en upphandling öppnar det upp för upphandlande myndigheter som inte vill ingå kontrakt med vinnande leverantör att helt enkelt meddela att den upphandlande myndigheten plötsligt ändrat sig om vilka krav som ställts och därför avbryta upphandlingen. Ett sådant avbrytande blir helt godtyckligt.

Landstinget måste varit väl medvetet om vilka vagnar som i nuläget används och måste självfallet ha utgått från dessa akutvagnar när kravspecifikationen upprättades. Det ligger därför inom landstingets kontroll att kravspecifikationen uppställs enligt vad landstinget önskar köpa.

Landstinget har genom sitt agerande inte bara orsakat anbudsgivarna onödigt arbete och bolaget skada utan också brutit mot sina egna administrativa föreskrifter av vilka bl.a. följande framgår (avsnitt 2.11).

Om inget anbud motsvarar ställda krav eller om anbuden innefattar för höga priser eller på annat sätt är oförmånliga kan upphandlingen avbrytas och samtliga anbud förkastas.

Bolagets anbud motsvarar ställda krav i upphandlingen, innefattar inte för högt pris och det är inte heller på annat sätt oförmånligt.

**Landstinget** bestrider bifall till ansökan och anför i huvudsak följande. I samband med att landstinget avsåg att tilldela bolaget kontraktet ställdes en av bolagets akutvagnar ut på Örnsköldsviks sjukhus. Det framkom då, tvärtemot vad landstinget hade förutsatt i upphandlingen, att bolagets akutvagnar uppvisade en rad betydelsefulla och inte önskvärda olikheter jämfört med sjukhusets övriga vagnpark. Att anpassa bolagets vagnar efter landstingets behov bedömdes inte möjligt utan betydande tillkommande kostnader. Med beaktande av dessa omständigheter konstaterade landstinget att tilldelningsgrunden lägsta pris varit klart missvisande och inte ägnad att säkerställa att landstinget fick en produkt som motsvarade sjuk-

husets behov och förväntningar, i vart fall inte till det pris som tilldelningsbeslutet vilade på. Att fullfölja upphandlingen bedömdes ge ett klart önskat resultat och landstinget såg i den situationen inget annat råd än att avbryta upphandlingen.

EU-domstolen har uttalat att sakliga skäl för ett avbrytande kan föreligga om den upphandlande myndigheten pga. fel som den själv begått vid sin förhandsbedömning inte har möjlighet att välja det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, dock förutsatt att myndigheten vid ett sådant beslut iakttagit de grundläggande principerna och då särskilt principen om likabehandling (C 244/02, Kauppatalo Hansel). I målet hade myndigheten missat att räkna med de merkostnader som ett byte av leverantör skulle innebära, vilket fick till följd att de inhämtade anbuden inte speglade de verkliga kostnaderna för att slutföra upphandlingen. I svensk rätt har Kammarrätten i Stockholm funnit att ett sakligt godtagbart skäl till att avbryta en upphandling är om det funnits risk att den upphandlande myndigheten inte kunnat göra en objektiv och korrekt prisjämförelse (mål nr 6093-10). Vikten av att kunna göra en korrekt prisjämförelse ansågs därvid vara en av de främsta och mest grundläggande faktorerna vid utvärdering och tilldelning.

Effekterna av landstingets missbedömning av utbudet på marknaden och landstingets underlåtenhet att tillräckligt noga beskriva sina önskemål och förväntningar är av liknande slag. Pga. de kostnader som skulle uppkomma för att göra ändringar av bolagets vagnar, skulle ett fullföljande av den avbrutna upphandlingen ge som resultat att bolagets utvärderade anbudspris inte korrekt speglar landstingets kostnader för produkten. Detta är i första hand till men för landstinget men också potentiellt orättvist mot övriga leverantörer, som måhända har offererat produkter som redan i grundutförandet, dvs. utan tillkommande kostnader för anpassningar, helt överensstämmer med landstingets behov och önskemål. Det finns alltså en risk för

att landstinget med den valda utvärderingsmodellen inte har kunnat göra en objektiv och korrekt prisjämförelse mellan de offererade produkterna.

Landstinget har tagit hjälp Louise Woxlin, ergonom, och Lars-Erik Bretting, arbetsmiljöingenjör, för att göra en bedömning av bolagets transport- och patientvagn ur arbetsmiljösynpunkt samt hur vagnarna måste anpassas till sjukhusets övriga vagnpark och ergonomiska krav. Louise Woxlin och Lars-Erik Bretting har utifrån en granskning lämnat flera synpunkter om hur vagnarna brister utifrån ergonomisynpunkt och hur bristerna kan avhjälpas. Alla funktioner som behövs hos vagnarna måste i akuta situationer genast kunna hittas och effektivt hanteras utan risk. Om bolagets anbud i föreliggande skick antas, kan sådana anpassningar till befintlig vagnpark bli livsviktiga och livsavgörande. Bakgrunden är förstås att personalen som bedriver akutsjukvård av patienter inte kan göra det med en utrustning som de inte känner sig trygga och bekväma med att använda eller som inte är ergonomiskt utformade.

**Bolaget** anför i yttrande bl.a. följande. Landstinget har utvecklat på vilket sätt bolagets akutvagnar måste anpassas. Det är dock anmärkningsvärt att inget av argumenten landstinget anför rör sig om en anpassning utan endast om subjektiva preferenser som inte inverkar på funktionen. Som exempel kan det nämnas det landstinget anför om höjning och sänkning av vagnen. Landstinget anger överhuvudtaget inte att det krävs någon anpassning. I stället anger landstinget endast på vilket sätt bolagets vagn är konstruerad och en subjektiv preferens om hur bolagets vagn i stället skulle kunna ha varit utformad. Landstinget anger överhuvudtaget inte att det krävs någon anpassning. Bolagets akutvagn uppfyller den funktion och de krav som landstinget uppställt i förfrågningsunderlaget. Självklart är bolagets vagn utformad för att uppfylla de ergonomiska krav som kan ställas på en akutvagn. Landstinget drabbas inte av någon extra kostnad för att de nya akutvagnarna inte ser ut på samma sätt som de tidigare. En akutvagn behöver

inte anpassas till en annan akutvagn för att fungera. De ska exempelvis inte kopplas ihop.

**Landstinget** anför i yttrande bl.a. följande. Det går att ha olika åsikter om vad som menas med en funktion och vad som menas med en "preferens". Landstinget menar att det snarare rör sig om funktioner när man vill ha ett utförande som t.ex. förhindrar klämskador och ergonomiska felställningar. Det är akutvagnar med bl.a. sådan funktion som landstinget vill kunna anskaffa i en ny upphandling i den avbrutna upphandlingens ställe.

### **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

Genom rättspraxis är det klarlagt att en upphandlande myndighets befogenhet att avstå från att fullfölja en upphandling inte är förbehållet undantagsfall eller då det finns tungt vägande skäl (EU-domstolens dom i målet C-92/00, Hi3G).

I LOU saknas bestämmelser som reglerar under vilka omständigheter en upphandling får avbrytas. I RÅ 2009 ref. 43 konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att ett beslut om avbrytande av en upphandling måste vila på sakligt godtagbara skäl och att det inte får vara godtyckligt. Vidare är det den upphandlande myndigheten som har bevisbördan för att det föreligger sakligt godtagbara skäl för att avbryta en upphandling.

I avgörandet C-244/02 Kauppatalo Hansel fann EU-domstolen att en upphandlande myndighet som har påbörjat ett anbudsförfarande på grundval av kriteriet lägsta pris kan avbryta detta förfarande utan att tilldela något kontrakt när myndigheten, efter att ha bedömt och jämfört anbudet, inser att den med hänsyn till innehållet i anbudsfordran, på grund av fel som den begått vid dess förhandsbedömning, inte har möjlighet att välja det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Detta gäller under förutsättning att myndigheten, när den fattar ett sådant beslut, iakttar grundläggande ge-

menskapsrättsliga regler inom offentlig upphandling såsom principen om likabehandling.

Som skäl för beslutet att avbryta upphandlingen anger landstinget att det, efter att tilldelningsbeslut meddelats och en akutvagn ställts ut på sjukhuset, har visat sig att den använda anbudsförfrågan inte är ägnad att säkerställa att landstinget får en produkt som är beskaffad på det sätt som landstinget efterfrågar. Vidare anför landstinget att bolagets akutvagnar uppvisar en rad betydelsefulla och inte önskvärda olikheter med sjukhusets övriga vagnpark vilket skulle kräva anpassningar av bolagets vagnar. Dessa anpassningar skulle medföra betydande kostnader för landstinget vilket i sin tur medför att tilldelningsgrunden lägsta pris varit missvisande och inte ägnad att säkerställa att landstinget till lägsta pris får en produkt som motsvarar sjukhusets behov och förväntningar. Till stöd för sin bedömning har landstinget bifogat Louise Woxlins och Lars-Erik Brettings arbetsmiljöbedömning av bolagets akutvagnar. Av arbetsmiljöbedömningen framgår att bolagets vagnar uppvisar olika brister ur arbetsmiljösynpunkt. Vidare lämnas förslag på hur dessa brister kan åtgärdas.

Bolaget bestrider att det som landstinget anför utgör sakliga skäl för att avbryta en upphandling och menar att bolagets akutvagnar uppfyller upphandlingens krav. Enligt bolaget skulle det inte uppstå några kostnader att anpassa bolagets vagnar eftersom vagnarna uppfyller de ergonomiska krav som kan ställas på en akutvagn.

Förvaltningsrätten kan härvid konstatera att det i målet framstår som ostridigt att bolagets akutvagnar uppfyller de krav som har ställs på akutvagnarna i den aktuella upphandlingen. Frågan i målet är dock om de skäl som landstinget anför är sakligt godtagbara skäl för att avbryta upphandlingen.

Enligt förvaltningsrättens mening får den upphandlande myndigheten anses vara den som är bäst lämpad att avgöra om en upphandling vara eller tjänst överensstämmer med det som den upphandlande myndigheten önskar upphandla. Mot bakgrund av vad som i målet framkommit om bolagets akutvagnar och landstingets krav på sina vagnar saknar förvaltningsrätten anledning att ifrågasätta landstingets påstående om att bolagets vagnar uppvisar brister, framförallt ur ett arbetsmiljöperspektiv, och därför måste anpassas för att kunna uppfylla landstingets krav. Dessa anpassningar skulle medföra kostnader för landstinget vilket i sin tur inte garanterar att anbudet som är ekonomiskt mest fördelaktigt är det som antas.

Lägsta pris som enda utvärderingskriterium får sålunda anses utgöra ett hinder för landstinget att välja det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Förvaltningsrätten finner inte anledning att ifrågasätta landstingets påstående att landstinget först i efterhand uppmärksammat bristen i förfrågningsunderlaget. Vid detta förhållande och då beslutet att avbryta upphandlingen i övrigt inte kan anses vara godtyckligt eller strida mot någon av principerna i LOU finner förvaltningsrätten att beslutet är sakligt grundat. Ansökan om överprövning ska därför avslås.

---

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga (DV 3109/1C).



Carina Ferm Brodén

rådman

Målet har föredragits av Lina Rosin.





## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Sundsvall.

**Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.**

För att kammarrätten ska kunna ta upp Ert överklagande måste Er skrivelse ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då Ni fick del av domen/beslutet. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Om sista dagen för överklagande infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att besvärshandlingen kommer in nästa vardag.

Om klaganden är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet alltid ha kommit in inom tre veckor från den dag beslut meddelades.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i kammarrätten fordras att **prövningstillstånd** meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står förvaltningsrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

### Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person-/ organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till klagandens arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress där klaganden kan nås för delgivning. Om dessa uppgifter har lämnats tidigare i målet – och om de fortfarande är aktuella – behöver de inte uppges igen. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.
2. den dom/beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens dom/beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.