



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG**  
Avdelning 1

**DOM**  
2013-08-21  
Meddelad i  
Göteborg

Mål nr  
7245-13 E  
Enhet 1:2

**SÖKANDE**  
G&R Management AB, 556638-1785  
Box 11379  
443 80 Lerum

**MOTPART**  
Lerums kommun  
443 80 Lerum

**SAKEN**  
Överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, förkortad LOU



---

## DOMSLUT

Förvaltningsrätten avslår G&R Management AB:s ansökan.

Dok.Id 218186

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 53197	Sten Sturegatan 14	031 - 732 70 00	031 - 711 78 59	måndag - fredag
400 15 Göteborg		E-post: <a href="mailto:forvaltningsrattenigoteborg@dom.se">forvaltningsrattenigoteborg@dom.se</a>		08:00-16:00

**BAKGRUND**

Lerums kommun (kommunen) har påbörjat en förnyad konkurrensutsättning, dnr KS13.534, utifrån ramavtalet Management- och organisationskonsulter. Kommunen sände den 29 maj 2013 en avropsförfrågan avseende konsulttjänst för process- och metodstöd inför och under en utvidgad ledardag för kommunens chefer den 26 november 2013 till de leverantörer som omfattas av ramavtalet. I avropsförfrågan angavs att anbud skulle vara tillhanda senast den 14 juni 2013. Den 24 juni 2013 meddelade kommunen anbudsgivarna att kommunen beslutat att avbryta den förnyade konkurrensutsättningen och i stället avsåg att utnyttja intern kompetens för att förbereda och genomföra den utökade ledardagen.

**YRKANDEN M.M.**

*Vad G&R Management AB yrkar och anför*

G&R Management AB (bolaget) yrkar att förvaltningsrätten ska ogiltigförklara kommunens beslut att avbryta den förnyade konkurrensutsättningen och anför i huvudsak följande. Ett beslut att avbryta en upphandling måste vara baserat på godtagbara skäl. Sådana skäl kan t.ex. vara

- bristande konkurrens,
- att anbuden är högre än vad den upphandlande myndighetens budget tillåter,
- att förfrågningsunderlaget är felaktigt formulerat, så att det inte går att välja det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, eller
- att de grundläggande EU-rättsliga principerna åsidosätts.

Kommunen har inte anført några sådana skäl, utan endast att man väljer att utnyttja kompetens inom den egna organisationen.

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG**  
Avdelning 1**DOM**Sida 3  
7245-13

I detta sammanhang bör särskilt noteras att kommunen genom att öppna anbudet fått del av förslag till upplägg från anbudsgivarna. Med hjälp av dessa förslag har kommunen haft möjlighet att utforma ett eget upplägg. Bolaget vet att anbudet öppnats innan upphandlingen avbröts eftersom referenstagningen påbörjats. Sannolikt har kommunen haft tankar på att genomföra ledardagen i egen regi redan innan avropsförfrågan skickades ut, men man valde att ta del av anbudet innan upphandlingen avbröts. Anbudsgivare måste i fullt förtroende kunna lämna förslag på upplägg utan ens en misstanke om att detta otillbörligen utnyttjas. I upphandlingens utvärderingsskede rör det sig faktiskt om affärshemligheter. Att utarbeta anbud när den upphandlande myndigheten inte har för avsikt att fullfölja upphandlingen förorsakar även bolaget onödiga kostnader. Genom det förfarandet har bolaget tillfogats ekonomisk skada.

Bolaget vill understryka att det endast begärt att förvaltningsrätten ska upphäva kommunens beslut att avbryta upphandlingen. Kommunen lägger nu stor tyngd på att resonera kring den påstådda uppkomna skadan samt påpekar att det är bolagets sak att bevisa skadans storlek. Resonemanget är inte relevant eftersom bolaget inte bett förvaltningsrätten ta ställning till detta. Vidare gör kommunen en ansats till värdering av de inkomna anbudet. Inte heller detta är relevant eftersom man valt att avbryta upphandlingen.

*Vad kommunen anför*

Kommunen anser att bolagets ansökan ska avslås och anför i huvudsak följande. Bolaget har inte visat att det p.g.a. avbrytandet av den förnyade konkurrensutsättningen har lidit eller kan komma att lida skada, vilket är en förutsättning för ingripande enligt LOU. Kommunen har inte heller brutit mot någon av de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i LOU. Grund för bolagets talan saknas således.

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I GÖTEBORG**  
Avdelning 1

**DOM**

Sida 4  
7245-13

Bolaget har inte lämnat det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, varför företaget varken lidit eller riskerat att lida skada p.g.a. avbrytandet av upphandlingen. I själva verket skulle bolagets anbud ha förkastats då det inte uppfyller kraven på den aktuella tjänsten. Som framgår av kommunens avropsförfrågan avsåg kommunen att vara delaktig i planeringen och genomförandet av ledardagen, varför det endast krävdes en konsult. Den efterfrågade tjänstens omfattning uppgick sammanlagt till omkring 40 timmar, vilket anges i avropsförfrågan. Bolaget har i sitt anbud angett att tre eller fyra konsulter kommer att vara delaktiga under ledarskapsdagen och en till två konsulter under föreberedelsearbetet, uppföljningen och idédiskussionen. Kommunen bedömer att den i anbudet offererade tiden överstiger åtminstone 60 timmar. Anbudet uppfyller därmed inte kravet på den tid som efterfrågas och skulle därför inte ha kvalificerat sig.

Vidare har bolaget lämnat pris på uppdraget med 176 000 kr, vilket är det högsta priset av de sju inkomna anbuden. Kommunen vill särskilt betona att det näst dyraste anbudet skulle kosta 66 000 kr. Det fanns därmed ingen möjlighet för bolaget att vinna upphandlingen eftersom dess anbud i en utvärdering skulle ha hamnat på sjunde och sista plats. Bolaget verkar helt ha missförstått kommunens behov och den efterfrågade tjänsten, vilket det höga priset också är ett tecken på. Det är således uteslutet att kommunen hade kunnat teckna avtal med bolaget, varför företaget varken lidit eller riskerat att lida skada p.g.a. kommunens avbrytande. Att bolaget lagt ned tid på att utarbeta ett anbud kan inte heller anses medföra skada.

Det finns ingen generell skyldighet för en upphandlande myndighet att fullfölja en upphandling och detsamma gäller för köp på ramavtal. Det är den upphandlande myndigheten som avgör när det finns förutsättningar för att inleda en upphandling eller när densamma behöver avbrytas. Kommunen har avbrutit upphandlingen då det inte längre finns behov av den efter-

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG**  
Avdelning 1

**DOM**

Sida 5  
7245-13

frågade tjänsten. Offentlig upphandling förutsätter lång framförhållning för att den upphandlande myndigheten ska kunna leva upp till alla de krav som upphandlingslagstiftningen ställer. Detta kan leda till att behoven förändras under tiden planeringen fortskrider och att den upphandlande myndigheten inte längre har behov av den efterfrågade tjänsten. Detta faktum måste anses som sakligt skäl för att avbryta upphandlingen.

Kommunen medger att de inkomna anbuden öppnades och att referensfrågor skickades ut innan beslutet att avbryta upphandlingen meddelades. Detta faktum saknar dock helt relevans för frågan om det förelegat sakliga skäl för avbrytandet eller inte. Anbudens innehåll har inte medverkat till beslutet att avbryta upphandlingen. Bolagets antaganden om att kommunen velat se anbuden för att få hjälp med att utforma ett eget upplägg är helt ogrundade och saknar stöd. Det framgår klart och tydligt av kommunens anbudsförfrågan att kommunen avsåg att vara delaktig i planering, genomförande och uppföljning av dagen. Syftet var alltså att tillsammans med vinnande anbudsgivare ta fram ett upplägg för dagen. Kommunen har ingenstans i sin anbudsförfrågan bett anbudsgivarna att göra en beskrivning av ett upplägg för ledardagen. De enda beskrivningar av upplägg som efterfrågats är kopplade till de referensuppdrag som anbudsgivaren uppmanas att ange. Att bolaget helt oombett har tagit fram och redovisat ett förslag till upplägg för ett uppdrag det inte tilldelats kan inte läggas till kommunen till last.

**DOMSKÄL**

*Tillämpliga bestämmelser*

Enligt uppgift från Göteborgs Stads Upphandlings AB påbörjades den upphandling som resulterade i det i målet aktuella ramavtalet i oktober 2011. Av övergångsbestämmelserna till den ändring av LOU som trädde i

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG**  
Avdelning 1

**DOM**

Sida 6  
7245-13

kraft den 1 november 2011 följer då att det är lagens lydelse före den tidpunkten som är tillämplig i målet.

Upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas (1 kap. 9 § LOU).

Om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i denna lag och detta har medfört att leverantören har lidit skada eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts (16 kap. 5 § LOU).

En skriftlig underrättelse ska snarast möjligt lämnas till anbudssökandena och anbudsgivarna även när en upphandlande myndighet beslutar att avbryta en upphandling för vilken det har gått ut inbjudan att lämna anbud samt vid beslut att göra om upphandlingen. I underrättelsen ska skälen för beslutet anges (9 kap. 9 § andra stycket LOU).

*Förvaltningsrättens bedömning*

Förvaltningsrättens prövning utgör en kontroll av om det finns skäl att ingripa mot upphandlingen på grund av att den upphandlande myndigheten har brutit mot principerna i 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i lagen. En ytterligare förutsättning för ingripande är att den upphandlande myndighetens förfarande medfört att den sökande leverantören lidit eller kan komma att lida skada. Förvaltningsrätten ska endast beakta de grunder som sökanden har framfört i målet (jfr dåvarande Regeringsrättens avgörande RÅ 2009 ref 69).

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG**  
Avdelning 1

**DOM**

Sida 7  
7245-13

En grundläggande upphandlingsrättslig princip är att det är den upphandlande myndigheten som bestämmer om en upphandling ska göras och vad som i så fall ska upphandlas. Av den principen följer också att den upphandlande myndigheten har möjlighet avbryta en påbörjad upphandling om myndigheten har sakligt godtagbara skäl för det.

Högsta förvaltningsdomstolen uttalade följande i avgörande RÅ 2009 ref. 43. Av EG-domstolens praxis framgår att beslut att avbryta en upphandling inte är förbehållna undantagssituationer eller då det finns tungt vägande skäl, samt att en förutsättning för ett beslut att avbryta en upphandling är att den upphandlande enheten följer de grundläggande reglerna i fördraget i allmänhet och principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet i synnerhet. Av praxis följer vidare att det inte finns någon skyldighet för en upphandlande enhet att fullfölja en påbörjad upphandling.

I förevarande fall har den upphandlande myndigheten – kommunen – sedan den förnyade konkurrensutsättningen påbörjats och utannonserats gjort bedömningen kommunen inte har behov av de konsulttjänster som upphandlingen avsåg för att anordna den aktuella ledardagen. Enligt förvaltningsrättens mening får kommunen då anses ha haft sakligt godtagbara skäl för att avbryta den påbörjade upphandlingen. Det har inte heller framkommit att orsaken till beslutet att avbryta upphandlingen haft andra orsaker eller att beslutet inneburit diskriminering av någon leverantör. Vidare har inte framkommit att kommunen genom avbrytandet brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU eller några andra bestämmelser i LOU. Förutsättningar för ingripande enligt 16 kap. 5 § LOU kan därmed inte anses föreligga.

Därtill kommer att den tjänst som bolaget erbjuder i sitt anbud är betydligt mer omfattande än den konsulttjänst som kommunen har efterfrågat i sin avropsförfrågan, vilket klart framgår av handlingarna. Det framstår därför

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I GÖTEBORG**  
Avdelning 1

**DOM**

Sida 8  
7245-13

som mindre sannolikt – som kommunen nu anför – att anbudet alls skulle ha utvärderats om den förnyade konkurrensutsättningen hade fullföljts. I vart fall kan bolaget inte anses ha visat att kommunens beslut att avbryta den förnyade konkurrensutsättningen medfört att företaget lidit skada eller kan komma att lida skada, vilket också är en förutsättning för ingripande enligt LOU.

Mot bakgrund av det ovan sagda ska bolagets ansökan avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga 1 (DV 3109/1 B LOU)



Peter Kockum

Rådman

Föredragande i målet har varit föredraganden Per Olofsson.





## SVERIGES DOMSTOLAR

### HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarätten i Göteborg. Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.

Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av 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. Tiden för överklagandet för offentlig part räknas från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagandet infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i kammarätten fordras att prövningstillstånd meddelas. Kammarätten 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 kammarätten 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 kammarätten.

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.

I mål om överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling eller lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. I de flesta fall får avtal slutas när tio dagar har gått från det att rätten avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut. I vissa fall får avtal slutas omedelbart. Ett överklagande av rättens avgörande får inte prövas sedan avtal har slutits. Fullständig information finns i 16 kapitlet i de ovan angivna lagarna.

Behöver Ni fler upplysningar om hur man överklagar kan Ni vända Er till förvaltningsrätten.