



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
Avdelning 34

DOM
2020-03-11
Meddelad i Stockholm

Mål nr
26442-19

Sida 1 (8)

SÖKANDE

AVARN Security Services AB, 556095-6772
Box 49017
100 28 Stockholm

MOTPART

Polismyndigheten
Box 12256
102 26 Stockholm

SAKEN

Offentlig upphandling

KONKURRENSVERKET	
Enhet	
	20-03-12
Dnr	
KSnr	Aktbil

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår AVARN Security Services AB:s ansökan om överprövning.

Dok.Id 1197512

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00 E-post: forvaltningsrattenistockholm@dom.se www.domstol.se/forvaltningsratt	-	måndag–fredag 08:00–16:00

BAKGRUND OCH YRKANDEN

Polismyndigheten har genomfört en upphandling av bevakningstjänster (dnr A325.373/2019). Upphandlingen genomfördes som ett avrop från Kammarkollegiets ramavtal enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU. Polismyndigheten fattade den 8 oktober 2019 ett tilldelningsbeslut, genom vilket AVARN Security Services AB tilldelades avtalet. Polismyndigheten beslutade därefter, den 12 november 2019, att avbryta upphandlingen. Som skäl för beslutet angavs att underlaget för avropet inte motsvarar Polismyndighetens behov och att korrigerings- och avropsunderlagen skulle kunna utgöra väsentlig ändring av underlaget.

AVARN Security Services AB (AVARN) ansöker om överprövning av beslutet att avbryta upphandlingen och yrkar att förvaltningsrätten ska förordna att Polismyndighetens beslut att avbryta upphandlingen ska upphävas och upphandlingen återupptas.

Polismyndigheten yrkar att förvaltningsrätten ska avslå AVARN:s ansökan om överprövning.

VAD PARTERNA HAR ANFÖRT

AVARN

Polismyndighetens beslut att avbryta upphandlingen är inte grundat i sakligt godtagbara skäl och strider dessutom mot 4 kap 1 § LOU. Om Polismyndigheten inte avbrutit upphandlingen skulle AVARN, som offererat lägsta pris, ha tilldelats avropet. AVARN lider därmed skada på så sätt som anges i 20 kap. 4 § LOU.

Polismyndighetens avtal avseende bevakningstjänster löpte ut den 1 december 2019. I syfte att ersätta detta avtal gjorde Polismyndigheten i juni 2019 ett avrop från Kammarkollegiets ramavtal avseende bevakningstjänster. Polismyndigheten avbröt upphandlingen med hänvisning till ett ändrat behov. Polismyndigheten ingick samma dag ett direktupphandlat avtal med den befintliga leverantören. Det egentliga skälet till avbrytandebeslutet är att den befintliga leverantören, genom hot att lämna Polismyndighetens lokaler utan bevakning från den 1 december 2019, otillbörligen påverkat Polismyndigheten att avbryta upphandlingen.

Upphandlingen har blivit över en månad försenad och Polismyndigheten har, enligt vad AVARN erfarit, troligen insett att avropet skett för sent för att erforderlig säkerhetsprövning skulle hinna ske inför att AVARN skulle kunna påbörja uppdraget den 1 december 2019. Polismyndigheten har, i syfte att ändå kunna genomföra tilldelningen till AVARN, haft upprepade kontakter med den befintliga leverantören för att direktupphandla en kortare tids förlängning om cirka fyra månader. Polismyndigheten har sökt AVARN:s godkännande till detta och har i övrigt fram till den 8 november 2019 haft relativt omfattande kontakt med AVARN för att tilldelningen skulle kunna genomföras. Inte någon gång under denna period har Polismyndigheten ens indikerat att deras behov inte skulle kunna tillgodoses genom avropet, istället har Polismyndigheten luftat sin oro rörande den befintliga leverantörens ovilja att stötta Polismyndigheten genom att förlänga sitt befintliga avtal. Den befintliga leverantören har, enligt uppgift från företrädare för Polismyndigheten, vägrat att förlänga sitt avtal med Polismyndigheten, såvida inte Polismyndigheten avbryter upphandlingen och gör om den.

Polismyndighetens officiella skäl till avbrytandebeslutet är numer polisens särskilda insats i regionen, Operation Rimfrost. Polisen har inte presenterat någon skriftlig bevisning kring hur Operation Rimfrost respektive

Medarbetarskydd medfört att avropet blivit obsolet. Operation Rimfrost påbörjades två dagar innan avbrytandebeslutet och Medarbetarskydd slutrapporterades i september 2018. Vad som saknats i avropet, när det identifierats att behovet inte kunde uppfyllas via avropet och många andra frågor kring detta påstående är höljt i dunkel. Enligt Polismyndigheten ska behovet nu utredas. Om Polismyndigheten ansett att det nya behovet varit så viktigt är det märkligt att detta inte implementerats i interimsvtalet med den befintliga leverantören, som är giltigt i upp till 18 månader. Det avtal som tecknats med den befintliga leverantören tar inte alls hand om det behov som Polismyndigheten påstår sig sakna i avropet. På grund av utformningen av interimsvtalet mellan Polismyndigheten och den befintliga leverantören kan upphandlingen återupptas utan att polismyndighetens verksamhet riskerar eventuell skada.

Polismyndigheten har vidare anfört att AVARN inte skulle lida skada eftersom det har visat sig att AVARN inte kan påbörja uppdraget den 1 december 2019. AVARN har hela tiden uppgett att de kan ha personal på plats den 1 december 2019 men har ställt sig frågande till om Polismyndigheten hinner med sina egna interna processer innan avtalsstart. De förseningar som har uppstått i upphandlingsprocessen har berott på Polismyndigheten. Myndigheten har vidare fört in nya önskemål vid uppstarts-mötet och föreslog då själva att uppstart skulle ske den 1 mars 2020. Det är därför tydligt att skada föreligger för AVARN om beslutet om avbrytande består.

Polismyndigheten

Polismyndigheten anser att upphandlingen inte strider mot LOU eller de rättsliga principer som bär upp LOU och unionsrätten och att sökanden i vart fall inte har lidit eller riskerat att lida skada. Skäl för ingripande enligt 20 kap. 6 § första stycket LOU föreligger således inte.

Polismyndigheten har meddelat en tydlig och transparent grund för sitt beslut att avbryta upphandlingen. Beslutet om avbrytande är således inte att se som godtyckligt. Polismyndighetens uppskattade behov för upphandlingen har förändrats på grund av utomstående omständigheter efter det att tilldelningsbeslutet meddelades. Det har under denna period inträffat ett antal allvarliga händelser i Polisregion Syd vilket har föranlett att hotbilden mot Polismyndighetens lokaler i Polisregion Syd har ökat. Med anledning av detta inledde Polismyndigheten den 10 november 2019 en nationell särskild händelse i form av Operation Rimfrost där Polismyndigheten förstärker sitt arbete och förflyttar resurser till Polisregion Syd för att hantera den organiserade brottsligheten och den allvarliga situation i form av sprängningar och skjutningar som för tillfället råder i regionen.

Polismyndigheten har under denna period även arbetat med att implementera säkerhetshöjande åtgärder för att förstärka den fysiska säkerheten till följd av resultatet från myndighetens nationella projekt Medarbetarskydd. Detta projekt initierades för att stärka medarbetarskyddet till följd av den upplevda upptrappningen av hot och våld mot anställda inom Polismyndigheten. Slutrapporten har resulterat i att det nationella projektet Medarbetarskydd gav samtliga polisregioner i uppdrag att göra en riskanalys av den fysiska säkerheten för polisanställda i landets polislokaler. Som en del i det arbetet har Polisregion Syd konstaterat att myndigheten har ett förändrat behov av olika typer av bevakning vilket medför att det nu aktuella behovet inte täcks av det underlag som låg till grund för upphandlingen. Polismyndigheten har därför fattat ett beslut om avbrytande för att kunna upprätta ett nytt underlag som täcker myndighetens utökade och förändrade behov av bevakning. Polismyndigheten har efterlevt LOU och de unionsrättsliga principerna genom hela upphandlingen. Polismyndigheten har med detta i beaktande avbrutit upphandlingen på saklig grund.

Härutöver har Polismyndigheten gjort bedömningen att AVARN:s anbud inte uppfyller samtliga förutsättningar för att kunna ingå avtal i enlighet med upphandlingsdokumenten eftersom avtalet skulle träda ikraft den 1 december 2019 och det har framkommit att AVARN inte har möjlighet att påbörja uppdraget det aktuella datumet. Mot denna bakgrund hade myndigheten inte kunnat ingå avtal med AVARN även om det tidigare fattade tilldelningsbeslutet hade varit giltigt. AVARN har därför inte lidit skada till följd av myndighetens beslut om avbrytande av upphandlingen, varför skäl för ingripande enligt 20 kap. 6 § LOU inte föreligger.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Rättslig reglering m.m.

Upphandlande myndigheter ska enligt 4 kap. 1 § LOU behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Av samma paragraf framgår att principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet ska iakttas vid upphandlingar.

Det finns inte någon bestämmelse i LOU som reglerar när en myndighet har rätt att avbryta en upphandling. Högsta förvaltningsdomstolen har i avgörandena RÅ 2008 ref. 35 och RÅ 2009 ref. 43 sammanfattat förutsättningarna för att enligt svensk rätt och EU-rätten besluta att avbryta en upphandling. Enligt domstolen har en upphandlande myndighet rätt att själv avgöra när en inledd upphandling behöver avbrytas. Möjligheten att avbryta en upphandling är emellertid begränsad. Ett beslut om avbrytande måste vila på sakligt godtagbara skäl och det får inte vara godtyckligt.

Förvaltningsrättens bedömning

Frågan i målet är om det har förelegat sakligt godtagbara skäl för Polismyndigheten att avbryta upphandlingen.

Polismyndigheten har som skäl att avbryta upphandlingen uppgett att myndighetens behov av bevakningstjänster har förändrats på grund av de händelser som ägt rum i Polisregion Syd den senaste tiden. Myndigheten har fattat ett beslut om avbrytande för att kunna upprätta ett nytt underlag som täcker myndighetens utökade och förändrade behov av bevakning.

Förvaltningsrätten finner inte skäl att ifrågasätta att Polismyndighetens behov av bevakningstjänster har förändrats. Enligt förvaltningsrättens mening får detta anses vara ett sakligt skäl för att avbryta en upphandling. Det framgår visserligen att det också förelegat praktiska problem i samband med att AVARN skulle påbörja sitt uppdrag, vilka till stor del verkar ha berott på förseningar och eventuellt den befintliga leverantörens agerande. Enligt förvaltningsrätten innebär det i sig dock inte att de skäl Polismyndigheten angett för sitt avbrytandebeslut skulle vara fingerade eller godtyckliga.

Vid en sammantagen bedömning av vad som framkommit i målet anser förvaltningsrätten att Polismyndigheten har visat att den haft sakligt godtagbara skäl för att avbryta upphandlingen. Det har inte heller framkommit att avbrytandet har varit godtyckligt eller att det strider mot de grundläggande principerna i EU-rätten. AVARN:s ansökan om överprövning ska därför avslås. Förvaltningsrätten finner mot denna bakgrund inte skäl att pröva om AVARN lidit skada till följd av avbrytandebeslutet.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (FR-05).

Johanna Sköld
Förvaltningsrättsfiskal

Specialistföredraganden Daniel Alvedahl har föredragit målet.



Hur man överklagar

FR-05

Den som inte är nöjd med förvaltningsrättens beslut kan överklaga. Här framgår hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som ni fick del av beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För myndigheten räknas tiden alltid från beslutets datum.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om ni exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Tänk på detta i mål om överprövning av upphandling

I vissa fall kan myndigheten ingå avtal efter 10 dagar från det att domstolen avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut, och i vissa fall får myndigheten ingå avtal omedelbart. Efter att avtal har slutits får kammarrätten inte överpröva upphandlingen. Detta gäller alltså även om tiden för överklagande fortfarande gäller.

Närmare regler finns i den lag som gäller för målet, se rutan längst ner på nästa sida för hänvisningar.

Gör så här

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför ni tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring ni vill ha och varför ni tycker att kammarrätten ska ta upp ert överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis ni vill hänvisa till. Förklara vad ni vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.
Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå er: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.
Om ni har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten – adressen finns i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har ni tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rätts-tillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om ni *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt ni vill föra fram.

Vill ni veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om ni har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.

För fullständig information, se:

- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, 20 kap.
- lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, 16 kap.
- lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner, 16 kap.
- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorn, 20 kap.