



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I STOCKHOLM**  
 Avdelning 31

**DOM**  
 2016-08-08  
 Meddelad i  
 Stockholm

Mål nr  
 10357-16

**SÖKANDE**  
 TC Connect  
 Posboks 160, Manglerud  
 N-0612 Oslo  
 Norge

**MOTPART**  
 Polismyndigheten  
 Box 12256  
 102 26 Stockholm

**SAKEN**  
 Offentlig upphandling

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2016-08-08	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

---

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Dok.Id 740202

**Postadress**  
 115 76 Stockholm

**Besöksadress**  
 Tegeluddsvägen 1

**Telefon**  
 08-561 680 00

**E-post:**  
[forvaltningsrattenistockholm@dom.se](mailto:forvaltningsrattenistockholm@dom.se)  
[www.domstol.se/forvaltningsratt](http://www.domstol.se/forvaltningsratt)

**Telefax**  
 08-561 680 01

**Expeditionstid**  
 måndag – fredag  
 08:00-16:30

**YRKANDEN M.M.**

Polismyndigheten har, som förnyad konkurrensutsättning enligt 5 kap. 7 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, inlett en upphandling av Rakelmobiler av typ två, "Normal", dnr A047.472/2014, från Kammarkollegiets ramavtal. I beslut daterat den 10 maj 2016 meddelade Polismyndigheten att man beslutat att avbryta upphandlingen och anförde som motivering i huvudsak följande. Genom tilldelningsbeslut den 8 maj 2015 tilldelades TC Connect Sweden AB (TC Connect) kontraktet. Överprövning begärdes av Swedish Radio Supply i Wermland AB (SRS) som yrkade att TC Connects anbud skulle förkastas, vilket bifölls av förvaltningsrätten i dom den 21 oktober 2015, mål nr 10404-15, för att otillåten komplettering skulle ha skett. I nytt tilldelningsbeslut den 24 november 2015 tilldelades SRS kontraktet. TC Connect begärde överprövning och förvaltningsrätten fann i dom den 8 mars 2016, mål nr 26255-15 att Polismyndigheten inte gjort en otillåten komplettering av TC Connects anbud vilket därför skulle beaktas. Anbudens giltighetstid har löpt ut 31 december 2015. Det är sakligt skäl att avbryta en upphandling, se domar av Kammarrätten i Göteborg i mål nr 6132-11 och 4696-08, av Kammarrätten i Stockholm i mål nr 4890-07 samt av Svea Hovrätt i mål nr T 10849-13. Huruvida anbudens giltighetstid ska förlängas är främst en fråga mellan upphandlande myndighet och anbudsgivarna, se Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 2008 not. 26. Det har gått snart två år sedan upphandlingen annonserades. Polismyndigheten har inte längre behov av produkten. Behovet är tillgodosett genom fem andra avrop av Rakelprodukter från Kammarkollegiets ramavtal.

TC Connect yrkar att upphandlingen ska rättas enligt förvaltningsrättens senaste dom genom den utvärdering som visar att TC Connects anbud är mest ekonomiskt fördelaktigt. TC Connect anför som grund att Polismyndigheten avslutat upphandlingen utan sakligt godtagbara skäl och att TC Connect har lidit skada därav. Till stöd för sin talan anför TC Connect bl.a. följande. Det

bestrids att sakliga skäl föreligger att avbryta upphandlingen. Sakliga/sakligt godtagbara skäl måste föreligga för avbrytande och de upphandlingsrättsliga principerna måste följas, se RÅ 2009 ref. 43 samt EU-domstolens domar i mål nr C-92/00 *Hospital Ingenieure* och C-244/02 *Kauppatalo Hansel*. Exempel på sakliga skäl i kammarrättspraxis är bristande konkurrens, att ett eller inget anbud återstår att utvärdera, oförutsedda händelser som att nya eller tidigare okända uppgifter tillkommit, felaktigt utformad utvärderingsmodell, allt för högt pris eller jämförligt. Sammantaget för dessa exempel på saklighet är att de innehåller ett mått av oförutsebarhet eller okontrollerbarhet för den upphandlande myndigheten. Det går inte att åberopa bristande planering. Praxis stöder inte enhälligt att enbart utlöppt anbudstid är sakligt skäl för avbrytande. De av Polismyndigheten åberopade rättsfallen gäller frågan att det inte är möjligt att teckna avtal om anbudets giltighetstid gått ut, vilket också följer av grundläggande avtalsrätt. Det vitsordas att förlängning krävs och inte kan vara ensidig. Det måste ändå finnas sakliga skäl för att avstå från att ingå ömsesidig förlängning. Annars blir kravet på sakliga skäl ovidkommande och verkningslöst eftersom upphandlande myndighet då ges obegränsad frihet att avbryta upphandlingen genom att låta tiden löpa ut inför kontraktsskrivningen, inför vilken tilldelningsbeslutet endast utgör en bekräftelse på avsikten. Polismyndigheten fattade så sent som den 24 november 2015 ett nytt tilldelningsbeslut för att ingå avtal med SRS. När detta överprövades bestred Polismyndigheten det alternativa yrkandet att upphandlingen skulle göras om samt medgav TC Connects yrkande om ändring. Inte vid något av dessa tillfällen har Polismyndigheten förklarat att upphandlingen ska avbrytas. Det har bara gått några månader sedan förvaltningsrättens dom den 8 mars 2016. Det saknar därmed relevans att det gått två år sedan upphandlingen påbörjats och att behovet därmed inte längre finns. Man kan ifrågasätta syftet med upphandlingen över huvud taget eftersom det finns andra avtal som täcker behovet och Polismyndigheten sedan upphandlingens start tydligen vetat om detta. Av Kammarrätten i Stockholms dom den 23 januari 2013, mål nr 4691-12, framgår att uppgifter som

varit kända sedan upphandlingen påbörjats inte kan ligga till grund för avbrytandebeslut och upphandlande myndighet kan inte avbryta en upphandling så länge det inte framkommit några brister eller omständigheter som kan påverka upphandlingen. Det finns i detta fall inget belägg för att en förlängning av anbudens giltighetstid nu helt plötsligt skulle utgöra väsentlig förändring av underlaget och därför inte kunna ske, särskilt med hänsyn till att förlängning har skett en gång tidigare. Att inleda, genomföra och processa i en upphandling med vetskap om att denna egentligen inte behövs, och låta det utgöra skäl till avbrytande, motverkar avsevärt leverantörens vilja att delta i upphandlingen och kan inte vara förenligt med upphandlingsrättsliga principer. Det är skadligt om anbudsgivaren inte kan förlita sig på att det finns en egentlig avsikt att avsluta upphandlingen.

Polismyndigheten bestrider ansökan, anför att man haft sakliga skäl för att avbryta upphandlingen och anför bl.a. följande. Av EU-domstolens rättspraxis framgår att ett beslut att avbryta en upphandling inte är förbehållet undantagssituationer eller när det finns tungt vägande skäl, se C-27/98 *Fracasso och Leitschutz*, och att den upphandlande myndigheten inte har någon skyldighet att fullfölja en påbörjad upphandling, se *Hospital Ingenieure*. Av svensk rättspraxis framgår att utlöppt giltighetstid hos anbud är sakliga avbrytandeskäl, se utöver i avbrytandebeslutet åberopade kammarrättsfall också Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 4508-06. Upphandlande myndighet har ingen skyldighet att begära förlängning och en förlängning kräver ömsesidigt samtycke av upphandlande myndighet och anbudsgivare, se även Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 4451-08. En alltför lång förlängning kan utgöra en otillåten väsentlig förändring av förfrågningsunderlaget, se Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 2058-2059-11. I detta fall förlängdes anbudens giltighet en gång fr.o.m. den 30 juni 2015 t.o.m. den 31 december 2015 på grund av överprövning. Att förlänga ytterligare en gång bedömdes inte vara lämpligt, av flera skäl. Det ansågs kunna utgöra en otillåten väsentlig förändring av förfrågningsunder-

laget. Ett annat skäl var att Polismyndigheten inte längre har något egentligt behov av att fortsätta upphandlingen. I samband med att upphandlingen annonserades genomfördes fem andra avrop av olika Rakelprodukter där avtal tecknats. Ett avrop omfattade Rakelmobiler av typ 1 "Smidig" och offererad mobil uppfyllde kraven för både "Smidig" och "Normal". Polismyndigheten har funnit att befintliga avtal för Rakelprodukter tillgodoser dess behov. Sakliga skäl för avbrytande har funnits och beslutet strider inte mot LOU.

### SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Av 1 kap. 9 § LOU framgår att upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska, enligt samma paragraf, principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas. De EU-rättsliga principerna för upphandlingsförfarandet ska iakttas i alla faser av upphandlingsförfarandet, se prop. 2006/07:128 s.155 f.

EU-domstolen har uttalat att det, för ett beslut att återkalla ett upphandlingsförfarande, enligt EU-rätten inte krävs att det föreligger undantagsfall eller allvarliga omständigheter, se *Fracasso och Leitschutz* punkterna 23 och 25, eller ens tungt vägande skäl, se *Kauppalato Hansel Oy*, punkten 29. Ett beslut att avbryta en upphandling måste dock vila på sakligt godtagbara skäl och följa EU-rättens regler, se RÅ 2009 ref. 43.

Polismyndighetens angivna huvudskäl för avbrytande av upphandlingen är att anbudens giltighetstid (vilken redan hade förlängts en gång) hade gått ut när förvaltningsrätten den 8 mars 2016 meddelade domen genom vilken TC Connects talan i förevarande upphandling bifölls. Att det förhåller sig så är ostridigt; parterna är däremot oense om huruvida detta utgör ett sakligt godtagbart skäl för avbrytande.

Parterna har sammantaget åberopat tre avgöranden av Kammarrätten i Stockholm (dom den 2 maj 2006 i mål nr 1062-06, dom den 14 juli 2006 i mål nr 4508-06 och dom den 6 november 2007 i mål nr 4890-07) och två av Kammarrätten i Göteborg (dom den 29 augusti 2008 i mål nr 4696-08 och dom den 9 december 2011 i mål nr 6132-11) där frågan gällde om upphandlande myndighet haft rätt att avbryta upphandlingen för att anbudens giltighet löpt ut. I samtliga fem fall godtog kammarrätten detta skäl för avbrytande utan att kräva att den upphandlande myndigheten skulle redovisa skälen för att den inte inbjudit anbudsgivare att förlänga anbudens giltighetstid. I samtliga fem fall hade för övrigt, liksom i förevarande mål, upphandlingen försinkats av en överprövningsprocess. I mål nr 4508-06 anslöt sig kammarrätten oreserverat till länsrättens domslut och dess domskäl vari framhölls att eftersom giltighetstiden för anbudet hade löpt ut redan då länsrättens (tidigare) dom meddelades, kan upphandlande myndighet inte anses ha "väntat ut" att anbudens giltighetstid skulle löpa ut för att på så sätt undgå att verkställa den tidigare domen. Inte heller finns det i förevarande mål något som tyder på att Polismyndigheten agerat på det sättet. Att en upphandlande myndighet som vill kringgå regelverket skulle kunna försöka att agera så saknar enligt förvaltningsrättens mening relevans i målet.

I ytterligare ett rättsfall vilket ingen av parterna nämner, Kammarrätten i Göteborgs dom den 10 oktober 2012 i mål nr 7006-12, hade den upphandlande myndigheten till skillnad från Polismyndigheten meddelat ett nytt tilldelningsbeslut efter att anbudens giltighetstid gått ut, och därefter ändå avbrutit upphandlingen. Klagande leverantör, som skulle ha fått kontraktet enligt tilldelningsbeslut, anförde att ett godtagande av detta förfarande skulle medföra att upphandlande myndighet alltid genom passivitet eller efter en dom om rättelse kan konstruera skäl att avbryta upphandlingen. Även här godtog kammarrätten utlöpanet av anbudens giltighetstid som avbrytandeskäl, och ingen motivering avkrävdes upphandlande myndighet

avseende varför man valt att inte inhämta någon förlängning av anbudets giltighetstid från leverantören.

Redan ovanstående talar för att Polismyndigheten haft rätt av avbryta upphandlingen. Att Polismyndigheten en gång ingått förlängning av anbudens giltighetstid är enligt förvaltningsrättens uppfattning inte ett beaktansvärt argument för att de skulle vara skyldiga att göra det en gång till.

Polismyndigheten har som avbrytandeskäl också anfört att man, efter den tid som gått genom två tidigare överprövningsprocesser i samma upphandling, inte längre har behov av den produkt som skulle upphandlas, emedan den täcks av andra avrop från ramavtalet. I två av de rättsfall som TC Connect åberopar, nämligen Kammarrätten i Stockholms dom den 23 januari 2013 i mål nr 4691-12 och EU-domstolens *Hospital Ingenieure*, kan delvis likartade omständigheter anses ha förelegat.

I mål nr 4691-12 som gällde vård- och omsorgsboenden motiverade dock upphandlande kommun inte avbrytandet med att behoven numera tillgodosetts på annat sätt, utan med tidigare kända missförhållanden på andra vårdställen som vinnande och klagande leverantör ansvarar för. Kommunen ansågs av kammarrätten genom avbrytandebeslutet ha gett vika för ”påtryckningar från allmänheten och den lokala oron”, vilket enligt kammarrätten var ovidkommande hänsyn som inte hör hemma i ett upphandlingsförfarande. Den klagande leverantören framhöll att det var svårförenligt med likabehandlingsprincipen att avbytnandeskålet var bristande förtroende för just denna leverantör, som därmed diskvalificerats ”bakvägen”. Inga motsvarande omständigheter föreligger i detta fall, där inga egenskaper eller påstådda brister hos TC Connect motiverat Polismyndighetens avbrytandebeslut.

I *Hospital Ingenieure* hade upphandlande stad återkallat anbudsinfordran sedan man funnit att man inte behövde den samordningscentral som upp-

handlingen gällde, eftersom projektet skulle decentraliseras. Den klagande leverantören påstod att det förelåg jäv till förmån för dess konkurrent, vilket EU-domstolen inte tog ställning till. EU-domstolen uttalade dock att det inte finns någon skyldighet för upphandlande myndighet att fullfölja en upphandling (punkten 41), att frågan om avbrytandet strider mot EU-rätten eller nationella regler måste kunna prövas i domstol (punkten 55) och att det inte räcker att denna prövning avser frågan om avbrytandebeslutet var av godtycklig art (punkten 64). Ingenstans framgår att avbrytandeskälet, att det inte längre finns behov av det som skulle upphandlas, strider mot EU-rätten (och därmed per implikation mot EES-avtalet som TC Connects hemland Norge omfattas av). Det är svårt för förvaltningsrätten att avgöra om Polismyndigheten kunde ha planerat bättre. Polismyndigheten kan dock inte ha vetat eller önskat att den förnyade konkurrensutsättningen skulle bli föremål för ett så segdraget överprövningsförfarande som skedde, och behoven av ny informationsteknik tenderar i vår tid att skifta snabbt utifrån vilka produkter som finns.

Förvaltningsrätten anser att Polismyndigheten haft rätt att avbryta upphandlingen både på grund av att anbudens giltighetstid löpt ut och på grund av att behovet av produkten inte längre föreligger. Det har inte framkommit att Polismyndigheten brustit i transparens eller diskriminerat TC Connect. Förvaltningsrätten saknar skäl att ta ställning till om det vore väsentliga förändringar av förutsättningarna och därmed en överträdelse av transparensprincipen ifall Polismyndigheten istället valt att fullfölja upphandlingen. Det räcker med att konstatera att det agerande som Polismyndigheten valde inte strider mot gällande upphandlingsrätt. TC Connects ansökan ska därför avslås.



**HUR MAN ÖVERKLAGAR**

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (DV 3109/1A LOU).

Eva Bäckström

Rådman

David Munck har föredragit målet.



# SVERIGES DOMSTOLAR

## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

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

I vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. Detta gäller mål om överprövning enligt:

- lagen (2007:1091) om offentlig upphandling,
- lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, eller
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

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.