



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I STOCKHOLM**  
 Allmänna avdelningen  
 Enhet 14

**DOM**  
 2015-02-02  
 Meddelad i  
 Stockholm

Mål nr  
 30772-14

**SÖKANDE**

Tunstall AB, 556135-1197

Ombud: Advokaterna Ola Axelsson och Sven Vaxenbäck samt biträdande  
 juristen Sofia Thelin  
 Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB  
 Box 1711  
 111 87 Stockholm

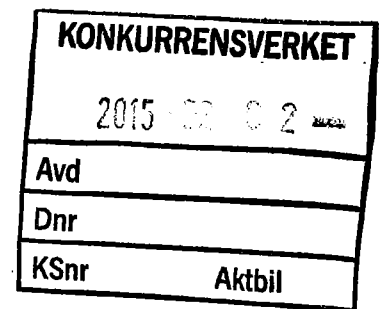
**MOTPART**

SKL Kommentus Inköpscentral AB, 556819-4798

Ombud: Åsa Edman  
 SKL Kommentus AB  
 117 99 Stockholm

**SAKEN**

Överprövning av avtals giltighet



**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten beslutar att SKL Kommentus Inköpscentral AB:s avtal med CareTech AB och Neat Electronics AB avseende förlängning av ramavtal "Ramavtal – Trygghetslarm och larmmottagning 2012" får bestå trots att förutsättningar för ogiltighet är uppfyllda.

Förvaltningsrättens interimistiska beslut den 23 december 2014 upphör därmed att gälla.

Dok.Id 573013

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00	08-561 680 01	måndag – fredag 08:00-16:30
		<b>E-post:</b> forvaltningsrattenistockholm@dom.se		

**YRKANDEN M.M.**

**SKL Kommentus Inköpscentral AB (SKI)** har efter att ha genomfört en upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) den 25 februari 2013 ingått ett ramavtal "Ramavtal – Trygghetslarm och larmmottagning 2012" med tre leverantörer. SKI har härefter förlängt ramavtalet med CareTech AB (CareTech) och Neat Electronics AB (Neat) ett år till den 24 februari 2016.

Förvaltningsrätten har den 23 december 2014 beslutat att SKI:s avtal avseende förlängning av ramavtalet inte får fullgöras innan förvaltningsrätten bestämt något annat.

**Tunstall AB (Tunstall)** yrkar att förvaltningsrätten ska förordna att SKI:s förlängning av ramavtalet avseende tiden den 25 februari 2015 till den 24 februari 2016 ska ogiltigförklaras. Bolaget bestrider att förlängningen ska få bestå med stöd av 16 kap. 14 § LOU.

**SKI** yrkar i första hand att förvaltningsrätten ska avvisa ansökan och i andra hand att förlängningarna med stöd av 16 kap. 14 § LOU ska bestå.

**SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET****Föreligger förutsättningar att ogiltigförklara förlängningsavtalen?***Utvecklande av talan*

**Tunstall** anför bl.a. följande. SKI har inte förlängt ramavtalet med Tunstall. AV SKI:s skrivelse Avtalsnytt som skickades ut den 19 november 2014 framgår att SKI däremot förlängt ramavtalet med de andra två leverantörerna. SKI, har genom att förlänga ramavtalet med endast två av tre

leverantörer, väsentligen förändrat villkoren för ramavtalet och därvid även använt ramavtalet på ett otillbörligt sätt som medför att konkurrensen förhindras, begränsas eller snedvrids. Förlängningen utgör en tilldelning av ett nytt ramavtal, vilket inte skett i enlighet med förfarandet i 7 kap. 1 § LOU.

Ett ramavtal fastställer villkoren, dvs. ramarna för framtida avrop inom ramavtalets tillämpningsområde. Om ett ramavtal, så som i nu aktuellt fall, ändras så att endast två leverantörer i stället för tre är part till avtalet utgör det en betydande skillnad i förhållande till ramavtalets ursprungliga villkor som visar på en avsikt från den upphandlande myndigheten att sätta nya ramar för framtida avrop.

Genom att förlänga ramavtalet med endast två av de tre leverantörer med vilka avtalet ursprungligen ingåtts förändrar SKI den ekonomiska jämvikten till förmån för de leverantörer med vilka förlängning skett, eftersom dessa inte längre behöver konkurrera med Tunstall. Avseende tjänsten "trygghetslarm med larmmottagning" blir följden av förlängningen t.o.m. att CareTech blir ensam leverantör och således garanteras samtliga avrop som görs enligt ramavtalet. Förlängningen får således till resultat att konkurrensen om avrop inom ramavtalet helt upphör.

De grundläggande principerna för genomförande av en upphandling, vilka anges i 1 kap. 9 § LOU, gäller även vid upphandling av ramavtal. I artikel 32.2 femte stycket i upphandlingsdirektivet anges vidare att en upphandlande myndighet inte får använda ramavtal på ett otillbörligt sätt eller på ett sådant sätt att konkurrensen förhindras, begränsas eller snedvrids.

I 5 kap. 5 § LOU anges att om ett ramavtal ingås med flera leverantörer, ska dessa vara minst tre, om det finns ett tillräckligt antal leverantörer som uppfyller urvalskriterierna och ett tillräckligt antal godtagbara anbud som uppfyller de tilldelningskriterier som angetts i förfrågningsunderlaget till

ramavtalet. Bestämmelsen syftar till att säkerställa konkurrensen på marknaden.

SKI:s ursprungliga ingående av ramavtalet med tre leverantörer var således i överensstämmelse med 5 kap. 5 § LOU. SKI:s beslut att efter den initiala avtalsperioden förlänga ramavtalet endast med två leverantörer innebär dock att SKI, i strid med de EU-rättsliga principerna, använder ramavtalet på ett otillbörligt sätt som dessutom medför att konkurrensen förhindras, begränsas eller snedvrids. Ett annat synsätt skulle exempelvis medföra att en upphandlande myndighet har möjlighet att ingå ramavtal med tre leverantörer med en initial avtalsperiod om ett år och ensidig möjlighet till förlängning om tre år, och därvid välja att utnyttja förlängningsperioden om tre år endast i förhållande till en av de tre leverantörerna.

Mot bakgrund av det ovan sagda, står det klart att förlängningen utgör en väsentlig ändring av ramavtalet och därmed utgör ett nytt ingående av ramavtal. Av 7 kap. 1 § LOU följer att en upphandlande myndighet som avser att ingå ett ramavtal ska annonsera upphandlingen. Förlängningen har inte föregåtts av någon annonsering och ska därför ogiltigförklaras enligt 16 kap. 13 § LOU.

SKI anför bl.a. följande. För att det ska vara möjligt att ansöka om överprövning av ett avtals giltighet krävs, enligt 16 kap. 17 § LOU, att ett avtal slutits de senaste sex månaderna. För att ansökan ska kunna prövas i sak krävs följaktligen att SKI:s förlängningar av CareTechs och Neats ramavtal är att betrakta som ingående av nya avtal.

SKI tecknade den 25 februari 2013 tre separata ramavtal avseende trygghetslarm och larmmottagning med de tre leverantörerna Tunstall, CareTech och Neat. Efter att SKI mottagit klagomål från kommuner som avropat trygghetslarm från ramavtalet inledde SKI ett verifieringsprojekt avseende

leverantörernas åtaganden. Detta resulterade i en första avvikelserapport. Rapporten påvisade bl.a. ett antal brister och frågetecken avseende Tunstalls leveranser. SKI har därefter i dialog med leverantörerna sökt avhjälpa de felaktigheter som konstaterats och rätta ut alla frågetecken.

SKI:s arbete med att verifiera leveranserna och avhjälpa bristerna ledde till intensiva kontakter med Tunstall under hösten 2014 samt till ytterligare verifieringar. SKI kunde dock konstatera att de brister som rapporterna visade inte hade avhjälpas. Den 17 november 2014 anmodade SKI, i enlighet med § 42 i ramavtalet, Tunstall att vidta rättelse inom trettio dagar vid äventyr att ramavtalet annars skulle komma att hävas. SKI vill betona att begäran om rättelse sällan förekommer och att fråga om hävning aldrig förekommit beträffande ramavtal som SKI ingått i eget namn i egenskap av inköpscentral. SKI genomför sedan den 18 december 2014 uppföljande kontroller av Tunstalls åtgärder och leveranser inför ett beslut huruvida ramavtalet ska hävas eller inte. Sista dag att påkalla förlängning av ramavtalen var den 24 november 2014. SKI valde, med hänsyn till vad som förevarit, att inte förlänga ramavtalet med Tunstall.

I ramavtalet samt i avtalen med CareTech och Neat återfinns en likalydande bestämmelse i § 8 rörande avtalens löptid. I bestämmelsen anges att: "[r]amavtalet gäller för en tidsperiod om två år med möjlighet för SKI att förlänga avtalet med ett (1) år vid två tillfällen, dvs. längst fyra år. Avtalet gäller fr.o.m. dagen för avtalets tecknande ... Träffas inte överenskommelse om förlängning upphör Ramavtalet utan föregående uppsägning vid avtalsperiodens slut". Som framgår av bestämmelsen medger den SKI en rättighet att efter två år välja om respektive ramavtal ska förlängas eller inte. SKI får härvid framhålla att det följer av 3 kap. 3 § LOU att options- och förlängningsklausuler är accepterade tillvägagångssätt i kontrakt och ramavtal samt att förlängningsklausuler i praktiken dessutom är mycket vanligt förekommande. De aktuella förlängningsklausulerna i § 8 i respek-

tive ramavtal är i sig förenliga med såväl praxis som 5 kap. 3 § LOU, då de föreskriver att respektive ramavtals löptid kan uppgå till maximalt fyra år.

Enligt SKI:s uppfattning kan tillämpningen av en befintlig förlängningsklausul inte innebära en väsentlig förändring av ett ramavtal, under förutsättning att klausulen är förenlig med det upphandlingsrättsliga regelverket och att klausulen inte förändras under ramavtalets löptid. Beslutet om förlängningarna har inte inneburit någon förändring av villkoren i CareTechs respektive Neats avtal och kan således inte betraktas som ingående av nya avtal. Beslutet att förlänga CareTechs respektive Neats avtal och beslutet att inte förlänga ramavtalet med Tunstall är i stället att betrakta som en del i SKI:s avtalsförvaltning. Dessa åtgärder har skett i enlighet med vad som föreskrivits i förfrågningsunderlaget och respektive ramavtal och inga villkor i något av ramavtalen har förändrats. Någon ändring har i förevarande fall inte gjorts i något offentligt kontrakt och inte heller i de aktuella ramavtalen. Detta innebär att förlängningarna inte utgör nya avtal.

Som SKI uppfattar Tunstalls talan är det den omständigheten att SKI har valt att förlänga två av de tre ramavtalen som utgör en väsentlig förändring. SKI får härvid framhålla att en sådan tolkning som Tunstall förespråkar skulle få orimliga konsekvenser för ramavtal med flera leverantörer. Varje gång en leverantör försvinner från ett ramavtal (detta kan ske t.ex. på grund av konkurs, ändrad verksamhetsinriktning, dödsfall, hävning, uppsägning m.m.) sker enligt Tunstalls tolkning en förändring av avtalsvillkoren som ändrar den ekonomiska jämvikten till förmån för kvarvarande ramavtalsleverantörer på ett otillåtet sätt, med följd att en ny ramavtalsupphandling måste göras. En sådan tolkning är inte rimlig och knappast avsedd. Den saknar dessutom stöd i såväl praxis som i för SKI bekanta rättskällor.

För det fall den uteblivna förlängningen av Tunstalls avtal skulle anses utgöra en förändring av villkoren i ramavtalen är förändringen i vart fall inte väsentlig. Ramavtalen efter förlängningarna uppvisar inte heller med beaktande av förändringarna på leverantörssidan några betydande skillnader i förhållande till bestämmelserna i de ursprungliga ramavtalen. Det har inte funnits någon avsikt att omförhandla väsentliga villkor i ramavtalen.

SKI vill framhålla att något otillbörligt användande av ramavtal inte har förekommit. För det första innebär bestämmelsen i § 8 i respektive ramavtal en rättighet för SKI att påkalla förlängning. Det står således SKI fritt att fatta sådant beslut och detta har framgått redan vid upphandlingen av ramavtalen. Beslutet att inte förlänga ramavtalet med Tunstall är för det andra fattat mot bakgrunden att Tunstall vid tidpunkten då förlängningen enligt ramavtalet skulle ha kunnat påkallas var föremål för en anmodan om rättelse grundad på de brister i bolagets leveranser som SKI identifierat vid det aktuella tillfället. Det fanns således sakliga skäl att inte förlänga ramavtalet. En upphandlande myndighet har att självständigt fastställa sina sitt behov av varor, tjänster och entreprenader och har en mycket stor valfrihet i frågan om en upphandling ska initieras eller inte. På samma sätt måste det finnas stora möjligheter för en upphandlande myndighet att inom ramen för en med upphandlingsrätten förenlig förlängningsklausul välja att förlänga eller inte förlänga med en leverantör. Det måste under alla förhållanden vara möjligt för upphandlande myndigheter att inte utnyttja förlängningsoptioner för upphandlade ramavtal när det dessutom, som i nu aktuellt fall, föreligger sakliga skäl för att inte förlänga ett ramavtal. Att SKI har valt att påkalla förlängning av CareTechs respektive Neats avtal innebär inte att något nytt ramavtal har slutits.

*Förvaltningsrättens bedömning*

Enligt 16 kap. 13 § första stycket LOU ska rätten besluta att ett avtal som slutits mellan en upphandlande myndighet och en leverantör är ogiltigt bl.a. om avtalet slutits utan förgående annonsering enligt 7 kap. 1 § LOU. För ogiltighet krävs i detta fall inte att den leverantör som ansökt om överprövning ska ha lidit eller riskerat att lida skada.

Förvaltningsrätten har inledningsvis att ta ställning till om de förlängningar av ramavtalet som skett med CareTech och Neat ska ses som nya kontraktstilldelningar, vilka borde ha upphandlats enligt något av LOU:s förfaranden. I denna fråga gör förvaltningsrätten följande bedömning.

Om en upphandlande myndighet förlänger ett ramavtal i enlighet med villkoren i det ursprungliga ramavtalet samt med de leverantörer som ursprungligen var parter kan någon förändring inte sägas ha skett i förhållande till de förutsättningar som förelåg vid ingåendet av det ursprungliga ramavtalet. I ett sådant fall rör det sig inte om tilldelning av ett nytt kontrakt och någon ny upphandling behöver inte göras. Väsentliga förändringar i ett upphandlat kontrakt medför emellertid att upphandlingsreglerna blir tillämpliga (jfr EU-domstolens dom i mål C-337/98 Kommissionen mot Frankrike). Detta innebär att om ett upphandlingskontrakt ändras för mycket i förhållande till de ursprungliga villkoren så har den upphandlande myndigheten tilldelat ett nytt kontrakt med nya villkor. En ändring i ett befintligt kontrakt kan enligt EU-domstolens praxis anses vara väsentlig bl.a. om den medför att kontraktets ekonomiska jämvikt ändras till förmån för den anbudsgivare som har tilldelats kontraktet på ett sätt som inte föreskrevs i det ursprungliga kontraktet (jfr EU-domstolens dom i mål C-454/06 Pressetext).



Enligt förvaltningsrättens mening står det klart att det i förevarande fall skett en väsentlig förändring av ramavtalet. Förvaltningsrätten gör denna bedömning mot bakgrund av att partställningen i ramavtalet har förändrats genom förlängningen. Förvaltningsrätten anser vidare att den ekonomiska jämvikten till följd härav har rubbats till förmån för de anbudsgivare som SKI har valt att förlänga kontraktet med på bekostnad Tunstall.

SKI har anfört att Tunstall gjort sig skyldigt till hävningsgrundande fel under det ursprungliga kontraktets löptid och att SKI därför inte förlängt avtalet med Tunstall. Det har i målet dock inte framkommit att ramavtalet mellan SKI och Tunstall, vid tidpunkten för SKI:s beslut att förlänga ramavtalet, hade sagts upp eller hävts. Det har således inte framkommit annat än att Tunstall vid tidpunkten för förlängningsbeslutet fortfarande var part i ramavtalet. Vid sådant förhållande anser förvaltningsrätten att SKI även haft att förlänga ramavtalet med Tunstall. Eftersom SKI har valt att förlänga ramavtalet med CareTech och Neat, men inte med Tunstall anser förvaltningsrätten att de ingångna förlängningsavtalen utgör nya kontraktstildelningar som måste upphandlas i enlighet med LOU. Tunstalls ansökan om överprövning har därmed inkommit i rätt tid varför SKI:s yrkande om att ansökan ska avvisas inte ska bifallas.

I målet har inte framkommit annat än att de aktuella förlängningsavtalen med CareTech och Neat har slutits utan föregående annonsering. Förvaltningsrätten anser att de ingångna avtalen därmed utgör otillåtna direktupphandlingar och att det föreligger förutsättningar att, med stöd av 16 kap. 13 § första stycket LOU, ogiltigförklara förlängningsavtalen.

**Ska avtalen få bestå på grund av tvingande hänsyn till allmänintresse?**

*Utvecklande av talan*

SKI anför bl.a. följande. För det fall förvaltningsrätten skulle finna att förlängningarna utgör nya avtal som borde ha upphandlats enligt LOU anser SKI att avtalen, med stöd av 16 kap. 14 § LOU, ska bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse.

Begreppet tvingande hänsyn är ett EU-rättsligt begrepp som förekommer på flera områden inom unionsrätten. Skyddet för människors liv och hälsa är ett sådant allmänintresse som ska beaktas. Fungerande trygghetslarm för de som behöver sådana är av direkt betydelse för dessa personers liv och hälsa. Som framgår av Socialstyrelsens rapport "Trygghetslarm i kommunerna – En kartläggning" från september 2014 är analoga larm inte längre säkra. Socialstyrelsen påpekar i rapporten att den pågående digitaliseringen av samhället innebär att analoga trygghetslarm inte längre fungerar som avsett. Larmen når inte alltid fram till larmcentralen. Bristerna med analoga larm, och de allvarliga konsekvenser bristerna kan leda till, har också med tydlighet framkommit i Uppdrag Gransknings reportage "Det trygga larmet". Förseningar gällande tekniksiftet innebär att brukares, som har analoga larm, liv och hälsa på ett direkt och konkret sätt riskeras.

SKI:s ramavtalsupphandling utgör en del av arbetet med tekniksiftet från analoga till digitala trygghetslarm, vilket involverar ett antal myndigheter och drivs med statliga medel. Digitala trygghetslarm är mycket tekniskt komplicerade och upphandlingar på området kräver hög kompetens och stora resurser. Det är bl.a. mot denna bakgrund som SKI har fått uppdraget att genomföra en central ramavtalsupphandling. Ett annat syfte med den centrala ramavtalsupphandlingen är att åstadkomma en standardisering av tekniken, för att garantera god funktionalitet och förhindra inläsningseffek-

ter för kommunerna. Dessa syften förfelas om kommunerna tvingas genomföra egna upphandlingar.

Det är av mycket stor vikt för brukarnas liv och hälsa att det nödvändiga tekniskiftet kan genomföras och därför att det kontinuerligt, utan uppehåll, finns ramavtal på plats för de kommuner som ska genomföra tekniskiftet. Ett ogiltigförklarande av förlängningarna skulle innebära att tekniskiftet till stor del avstannar till dess att nya ramavtal är på plats.

I bedömningen av om förlängningarna ska bestå bör förvaltningsrätten även beakta att SKI för att ännu bättre tillvarata konkurrensen på marknaden i framtiden beslutat att tidigarelägga upphandlingen av kommande ramavtal på området. Tidplanen är att nya ramavtal ska finnas på plats för att ta vid när det första årets förlängning av befintligt avtal löper ut, alltså den 25 februari 2016. SKI vidtar alltså aktiva åtgärder för att öka konkurrensen på marknaden i stället för att utnyttja möjligheten att förlänga de befintliga ramavtalen med ytterligare ett år till och med den 24 februari 2017. Förutsatt att Tunstall åtgärdat bristerna i sin lösning kan bolaget alltså på nytt vara ramavtalsleverantör redan i början av nästa år.

Förvaltningsrätten bör även beakta att förändringarna i ramavtalen beror på brister i Tunstalls leveranser som SKI utrett så långt det är möjligt. Tunstalls situation är helt och hållet självförfällad. SKI har mot bakgrund av utredningarna och de klagomål som inkommit från kunder inte haft något annat val än att låta ramavtalet med Tunstall löpa ut. Att förlänga ramavtalet hade inte varit försvarbart gentemot de brukare vars trygghet larmen i slutändan ska garantera. Det vore orimligt om SKI inte skulle ha möjlighet att beakta de verifierade och icke avhjälpda bristerna i Tunstalls leveranser inför ett beslut om ramavtalet ska förlängas eller inte. Lika orimligt vore det att Tunstalls bristande leveranser skulle innebära att inte heller ramavtalen med CareTech och Neat kan förlängas.

Tunstall anför bl.a. följande. Förutsättningarna för att förlängningen ska få bestå enligt 16 kap. 14 § LOU är inte uppfyllda, eftersom det saknas tvingande hänsyn till ett allmänintresse. Människors liv och hälsa utgör tvingande hänsyn till ett allmänintresse. En ogiltigförklaring av förlängningen medför emellertid ingen fara i detta hänseende, av följande skäl. För det första finns det befintliga trygghetslarm installerade och i drift ute i de verksamheter där människor förlitar sig på dem. Förlängningens giltighet har ingen inverkan på existensen av installerade trygghetslarm, eftersom detta regleras av andra avtal än ramavtalet. Förlängningens giltighet har inte heller någon inverkan på den fortsatta driften av befintliga trygghetslarm, eftersom även denna fråga regleras av andra avtal än ramavtalet. För det andra är de avropsberättigade parterna i ramavtalet, såväl upphandlingsrättsligt som uttryckligen enligt ramavtalet, fria att göra anskaffningar av trygghetslarm vid sidan av ramavtalet. Förlängningens giltighet har ingen inverkan på de avropsberättigade parternas möjligheter att anskaffa trygghetslarm, eftersom sådana anskaffningar inte måste göras genom ramavtalet. En ogiltigförklaring av förlängningen medför således ingen fara för människors liv och hälsa.

Vad SKI anför om sina önskemål om tekniskifte medför heller inte att förlängningen ska få bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse. Av såväl EU-domstolens praxis som svenska förarbeten framgår att begreppet "tvingande hänsyn till ett allmänintresse" ska tolkas restriktivt. Det saknas stöd i rättskällor för att önskemål om tekniskifte skulle kunna utgöra tvingande hänsyn till ett allmänintresse. Det säger sig självt att ett önskemål om tekniskifte inte kan utgöra tvingande hänsyn till ett allmänintresse, eftersom det rör sig just om ett "önskemål". Ett tekniskifte är inte nödvändigt och det är inte krävt exempelvis genom lag, förordning, dom eller beslut.

SKI:s önskemål om teknikskifte måste också ses mot bakgrund av hur ramavtalet är konstruerat. Ramavtalet är både oförbindande för de avropande parterna och förutsätter dessutom ny konkurrensutsättning innan leveransavtal ingås. Ramavtalet är således konstruerat på ett sådant sätt att det inte är nödvändigt för att åstadkomma det önskade tekniskskiftet. Såväl med som utan ramavtalet är de avropande parterna oförhindrade att anskaffa trygghetslarm vid sidan av ramavtalet. Härtill kommer att de avropande parterna, såväl med som utan ramavtalet, också måste konkurrensutsätta sina planerade anskaffningar av trygghetslarm. Mot bakgrund härav saknas grund för SKI:s påstående att nämnt tekniskskifte till stor del skulle avstanna om förlängningen ogiltigförklarades. Avropande parter till ramavtalet har som sagt möjlighet att, om de vill, anskaffa trygghetslarm vid sidan av ramavtalet. Vidare kan konstateras att t.ex. kommuner regelbundet genomför upphandlingar av komplicerad karaktär, varför SKI inte ensamt kan anses rustad för sådan uppgift. I detta sammanhang kan också noteras att bl.a. Upplands Väsby kommun, Åstorps kommun, Lyckseles kommun, Håbos kommun, Borås Stad och Enköpings kommun har genomfört upphandlingar av digitala trygghetslarm, dvs. genomför teknikskifte, vid sidan av ramavtalet.

För att avtal ska få bestå, torde krävas att det står klart att behovet inte kan tillgodoses av den upphandlande myndigheten eller enheten på något annat sätt. Av rättspraxis framgår att avtal inte ska få bestå när det är möjligt att vidta temporära åtgärder med nöjaktigt resultat. Den möjlighet som avropande parter till ramavtalet har att anskaffa trygghetslarm vid sidan av ramavtalet är en fullgod alternativ åtgärd till avrop enligt ramavtalet.

Av rättspraxis framgår att avtal inte ska få bestå när det finns andra och mindre ingripande åtgärder för att tillgodose ändamålet med avtalet. En standardisering av teknik kan uppnås på mindre ingripande sätt än genom otillåten direktupphandling, t.ex. genom utfärdande av rekommendationer

eller en vägledning om upphandling av digitala trygghetslarm. Inte heller vad SKI anför om standardisering av teknik, ska således medföra att förlängningen får bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse.

*Förvaltningsrättens bedömning*

Av 16 kap. 14 § LOU framgår att om det finns tvingande hänsyn till ett allmänintresse, ska rätten besluta att avtalet får bestå trots att förutsättningarna för ogiltighet enligt 13 § är uppfyllda.

Bestämmelsen i 16 kap. 14 § LOU ska tolkas restriktivt. Enligt förarbetena är det endast exceptionella omständigheter som ska medföra att ett avtal ändå får bestå (prop. 2009/10:180 s. 139). I förarbetena framhålls vidare att begreppet tvingande hänsyn till allmänintresset förekommer inom olika områden inom EU-rätten och även har utvecklats i EU-domstolens praxis (a. prop. s. 138). Som exempel på tvingande hänsyn till allmänintresset anges bl.a. allmän ordning och säkerhet, skydd för människors liv och hälsa samt folkhälsa. Enligt förarbetena ska även stor vikt läggas vid om myndigheten i fråga tillhandahåller en allmän service till samhället. Det sägs vidare att det ankommer på domstolarna att göra en skälig avvägning mellan detta allmänna intresse och leverantörens intresse av att det ingångna avtalet förklaras ogiltigt i syfte att en ny upphandling ska företas (a. prop. s. 362). Enligt EU-domstolens dom i mål C-6/05, Medipac har ett avtal om kirurgiska suturer fått bestå eftersom försening av leveranser kunde medföra risker för folkhälsan. I svensk rättstillämpning har t.ex. ett avtal avseende hörapparater, reservdelar och tillbehör fått bestå (Kammarrätten i Jönköpings dom den 18 november i mål 1587-1589-11). Likaså har ett avtal rörande hjälptjänster för kollektivtrafiken fått bestå, trots tillkomst genom en otillåten direktupphandling (Kammarrätten i Göteborgs dom den 2 december 2011 i mål nr 5819-11).

SKI har den 19 november 2014 meddelat att SKI förlängt tidigare ingånget ramavtal avseende trygghetslarm och larmmottagning med CareTech och Neat. Ramavtalet utgör, enligt SKI, en del av arbetet med teknikskiftet från analoga till digitala trygghetslarm. Förvaltningsrätten gör följande bedömning i frågan om de aktuella förlängningsavtalen, med stöd av 16 kap. 14 § LOU, ska få bestå.

Av utredningen i målet framgår att sista dag att påkalla förlängning av ramavtalet var den 24 november 2014. Det får därmed anses utrett att det inte längre skulle vara möjligt för SKI att på nytt förlänga ramavtalet för det fall de ingångna förlängningsavtalen skulle förklaras ogiltiga. För det fall de kommuner som nyttjar ramavtalet skulle behöva anskaffa nya trygghetslarm vid sidan av ramavtalet måste nya upphandlingar genomföras. Ett ogiltigförklarande av de ingångna förlängningsavtalen skulle därmed kunna leda till att det behov som finns av trygghetslarm i kommunerna inte kan tillgodoses fullt ut under den tid som det tar att genomföra en ny upphandling. Det teknikskifte som pågår inom Sveriges kommuner från analoga till digitala trygghetslarm skulle sannolikt även fördröjas. Förvaltningsrätten anser att det i målet får anses visat att de analoga larmsystemen har sådana brister att en försening av övergången till digitala larmsystem skulle kunna innebära en risk avseende liv och hälsa för dem som har behov av trygghetslarm. Ett ogiltigförklarande av avtalen skulle därmed, enligt förvaltningsrättens bedömning, kunna leda till oproportionerliga följder. Mot bakgrund härav samt med beaktande av de avgöranden från EU-domstolen och kammarrätterna som förvaltningsrätten redogjort för ovan anser förvaltningsrätten att omständigheterna är sådana att det, med hänsyn till ett tvingande allmänintresse, finns skäl att låta avtalen bestå. Förvaltningsrätten finner därför att de i målet aktuella förlängningsavtalen ska få bestå trots att förutsättningar för ogiltighet är uppfyllda.

### HUR MAN ÖVERKLAGAR

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



Ulrika Melin

Rådman

Carina Westin har varit föredragande.





# 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 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.