

**SÖKANDE**

Taxi Västernorrland Aktiebolag, 556233-9084  
C/A Svenssons väg 2  
856 44 Sundsvall

Ombud: Chefsjurist Pär Cronhult och biträdande jurist Viktor Robertson  
Box 5625  
114 86 Stockholm

**MOTPART**

Kollektivtrafikmyndigheten i Västernorrlands län  
Box 114  
872 23 Kramfors

Ombud: Advokat Roger Hagman  
Box 45030  
104 30 Stockholm

**SAKEN**

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

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår Taxi Västernorrland Aktiebolags talan angående beslut den 30 oktober 2014 av Kollektivtrafikmyndigheten i Västernorrlands län om att avbryta upphandlingen (dnr 13/00266 annonserad den 4 september 2014).

Förvaltningsrätten avskriver målet i övrigt.

Dok.Id 85303

**Postadress**  
Box 314  
871 27 Härnösand

**Besöksadress**  
Backgränd 9

**Telefon**  
0611-46 06 00

**E-post:**  
forvaltningsratteniharnosand@dom.se  
www.forvaltningsratteniharnosand.domstol.se

**Telefax**  
0611-51 18 20

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

### BAKGRUND

Kollektivtrafikmyndigheten i Västernorrlands län (myndigheten) genomför upphandling av särskild kollektivtrafik 2015 (dnr 13/00266). Upphandlingen genomförs i öppet förfarande med utvärderingsgrunden det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Upphandlingen har tidigare avbrutits enligt beslut den 14 augusti 2014 på grund av att ett antal anbud var ogiltiga samt att en annan utformning av förfrågningsunderlaget inklusive anbudsformulär skulle ha lett till förmånligare anbud och större konkurrens. Under handläggningen i förvaltningsrätten har myndigheten återigen den 30 oktober 2014 beslutat att avbryta upphandlingen och göra om den på grund av att oklarhet råder om vad som avses med mindre multifordon samt på grund av att anbudstiden gått ut. Taxi Västernorrland Aktiebolag har därefter anfört nya grunder mot avbrytandebeslutets giltighet.

### YRKANDEN M.M.

**Taxi Västernorrland Aktiebolag (sökanden)** ansöker om överprövning och yrkar att förvaltningsrätten beslutar att upphandlingen ska göras om. För det fall förvaltningsrätten skulle komma fram till att upphandlingen numera har avbrutits yrkas att förvaltningsrätten ska upphäva myndighetens beslut att avbryta upphandlingen och istället förordna att upphandlingen ska göras om.

Sökanden anför bl.a. följande. Kommunen har genom meddelande om upphandling som skickades för annonsering till Europeiska kommissionen den 4 september 2014 påbörjat en upphandling avseende samhällsbetalda resor. Myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna om likabehandling, proportionalitet och transparens i 1 kap. 9 § LOU genom att i upphandlingen uppställa krav för s.k. litet multifordon om att fordonet ska ha ett personbilslikt intryck och utseende. Någon ytterligare definition av vad som avses därmed har inte lämnats. Sökanden har därmed lidit skada eller riskerar att lida skada, genom att bl.a. begränsas i sin möjlighet att lämna ett konkurrenskraftigt anbud.

Till stöd för sin talan angående beslutet att under förvaltningsrättens handläggning avbryta upphandlingen anför sökanden huvudsakligen följande.

Myndigheten har redan i augusti 2014 avbrutit den upphandling som annonserades i juni 2014 med dnr 13/00266 SÄKO 2015. Den nu för prövning aktuella upphandlingen, med samma diarienummer men med ett delvis ändrat anbudsunderlag, har således aldrig varit föremål för någon ny annonsering utan får närmast uppfattas som en fortsättning på den tidigare ”avbrutna” upphandlingen.

Myndigheten är ett kommunalförbund vars beslutande och verkställande organ är förbundsdirektionen. Beslutet den 30 oktober 2014 om att avbryta upphandlingen synes emellertid ha fattats av myndighetschefen själv. Med utgångspunkt i att ett beslut att avbryta ett påbörjat annonserat upphandlingsförfarande knappast kan vara rent verkställande och myndighetschefen enligt förbundsdirektionens vid varje tidpunkt gällande delegationsordning synes sakna behörighet att självständigt fatta dylika beslut, kan sökanden inte vitsorda att upphandlingen överhuvudtaget har avbrutits. Något formellt beslut med denna innebörd har i vart fall inte fattats i behörig ordning inom myndigheten. Myndighetschefen har enligt delegationsordningen endast givits behörighet att teckna ramavtal och anta anbud avseende upphandling av varor och tjänster. Av myndighetens åberopade protokollshandlingar framgår inte annat än att myndighetschefen fått i uppdrag att ”påbörja upphandling av färdtjänst” och ”fortsätta upphandlingen” (beslut den 15 augusti 2014, dir 3-13 respektive beslut den 27 september, dir 7-13). Inget av detta innefattar emellertid något bemyndigande för myndighetschefen att självständigt besluta om att avbryta upphandlingen. Upphandlingen har till följd härav aldrig avbrutits.

När det gäller myndighetens invändning om att myndighetschefen ska ha informerat förbundsdirektionens arbetsutskott om att upphandlingen avbrutits kan denna inte vitsordas i sig, eftersom myndigheten inte även förmått visa att någon sådan anmälan faktiskt har skett. Mot bakgrund av att myndighetschefen ändå saknar formell behörighet att fatta ett sådant beslut saknar den aktuella invänd-

ningen vidare betydelse för bedömning i behörighetsfrågan. Den anvisade ordningen är nämligen endast tillämplig på beslut som har fattats med stöd av delegation från myndigheten, vilket nu inte har varit fallet, jfr 6 kap. 33, 35 §§ kommunallagen (1991:900).

Myndighetens meddelande om beslut om att avbryta upphandlingen den 30 oktober 2014 kan inte tolkas som annat än ett medgivande av omständigheterna i sak. Vid detta förhållande bör förvaltningsrätten bifalla sökandens talan om att upphandlingen ska göras om. Myndigheten har i sak medgivit de omständigheter som legat till grund för sökandens överprövningsansökan. Sökanden kan därför inte heller se att målet om överprövning hos förvaltningsrätten skulle ha inletts i onödan.

Såvitt gäller myndighetens nu aktuella handläggning, att upprepat infordra anbud för att sedan avbryta förfarandena, förtjänar det att påpekas att detta medfört en onödig och kostnadskrävande hantering för leverantörerna, däribland sökanden. Eftersom det är fråga om ett upprepat förfarande som närmast verkar ha satts i system, fordrar denna fråga rättslig prövning. Sökanden har som anbudsgivare enligt skadeståndsrättslig praxis vidare att vidta erforderliga överprövningsåtgärder för att begränsa sin skada vid fel eller försummelse från den upphandlande myndighetens sida. Utgången av rättens prövning har således betydelse för sökandens möjlighet att i efterhand söka ersättning för sina kostnader från myndigheten (NJA 2013 s. 762; Svea Hovrätts dom den 27 november 2014 i mål nr T 10849-13). Det kan mot denna bakgrund inte heller göras gällande att sökanden ska ha föranlett rättens fortsatta prövning av målet mot bättre vetande.

Förvaltningsrätten förordnade den 30 oktober 2014 om ett interimistiskt förbud för myndigheten att ingå avtal innan något annat har bestämts. Myndigheten har således fattat sitt beslut om att avbryta upphandlingen inom ramarna för en pågående rättslig överprövning och under den tid som upphandlingen omfattas av ett interimistiskt förordnande. Syftet med ett sådant förordnande är att säkerställa överprövningsmålets fortsatta handläggning och prövning. Myndighetens nu

aktuella påstående att upphandlingen ska ha avbrutits bör mot denna bakgrund inte medföra annat än att målet upptas till slutlig handläggning och prövning. Eftersom det som myndigheten i övrigt yttrat i målet inte kan tolkas som annat än ett medgivande i sak bör förvaltningsrätten bifalla sökandens talan om att upphandlingen ska göras om.

**Myndigheten** yrkar att förvaltningsrätten avskriver målet, avvisar talan eller avslår ansökan om överprövning. Myndigheten anför i huvudsak följande.

Grunden för att avslå ansökan är att sökanden inte kan anses som skadelidande i och med att myndigheten beslutat att avbryta och göra om upphandlingen. Myndigheten anser således att sökanden inte har haft anledning att vidhålla sin talan.

Av meddelande om upphandling sänt den 4 september 2014 framgår att myndigheten annonserat i målet aktuell upphandling. Därtill har annons införts i ett antal regionala tidningar. Sökandens påstående om att ny upphandling inte påbörjats är således direkt felaktigt. Av beslut den 7 november 2014 framgår (vilket är identiskt med beslut daterat den 30 oktober 2014, förvaltningsrättens anm.) klart att myndigheten beslutat att avbryta upphandlingen och att göra om densamma.

Sökanden är väl medveten om att förvaltningsrättens interimistiska beslut endast gäller tecknande av avtal. Något hinder föreligger inte för myndigheten att under pågående upphandling, även efter meddelad tilldelning, avbryta upphandlingen om sakliga skäl föreligger. Även detta är sökanden fullt medveten om. Sökanden har inte ens påstått att det skulle saknas sakliga skäl för ett avbrytande.

När det gäller myndighetschefens rätt att fatta beslut om att avbryta upphandlingen och göra om densamma, framgår det av protokoll från direktionens möte den 15 augusti 2013, att myndighetschefen erhållit i uppdrag att påbörja upphandlingen samt att redovisning av upphandlingsläget ska göras på direktionens möten. Vid direktionsmöte den 27 september 2013 uppdrogs åt myndighetschefen att fortsätta upphandlingen och fortlöpande rapportera om denna till direkt-

ionen. Nu aktuellt avbrytande har redovisats till direktionens arbetsutskott den 19 november 2014 som godkände rapporteringen. I besluten den 15 augusti och 27 september 2013 ligger alltså ett bemyndigande för myndighetschefen att driva upphandlingen fram till (verkställa myndighetens beslut) ett tilldelningsbeslut och däri ligger också en rätt att under upphandlingen avbryta densamma för att göra om upphandlingen.

Den 2 december 2014 har myndigheten annonserat om ny upphandling. Det torde därmed stå helt klart att sökanden inte kan anses som skadelidande i LOU:s mening.

### **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

#### *Aktuella bestämmelser*

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 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. 6 § första stycket LOU).

Med offentlig upphandling avses de åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet i syfte att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal avseende varor, tjänster eller byggentreprenader (2 kap. 13 § LOU).

*Förvaltningsrättens bedömning*

Ändring av talan

Efter att ansökan om överprövning lämnades in fattade myndigheten beslut den 30 oktober 2014 om att avbryta upphandlingen. Fråga uppkommer därför först om sökandens ändring av talan till att även avse beslutet om att avbryta upphandlingen kan godtas.

Sökanden har bl.a. anfört att frågan om upprepat avbrytande från myndigheten förtjänar att prövas och att anbudsgivare enligt skadeståndsrättslig praxis har en skyldighet att vidta erforderliga överprövningsåtgärder för att begränsa sin skada vid fel eller försummelse från den upphandlande myndighetens sida. Vidare anförs att utgången av förvaltningsrättens prövning har betydelse för sökandens möjligheter att i efterhand söka ersättning för sina kostnader från myndigheten (NJA 2013 s. 762, Svea Hovrätts dom den 27 november 2014 i mål nr T 10849-13). Sökanden har också anfört att myndighetschefen inte varit behörig att fatta avbrytandebeslutet.

De frågor som aktualiseras vid en överprövning av ett avbrytandebeslut är till sin natur skilda från de frågor som aktualiseras vid en överprövning av t.ex. ett tilldelningsbeslut. En ändring av talan till att avse frågan om beslutet att avbryta upphandlingen vilat på sakligt godtagbara skäl kan därför anses utgöra en annan sak, då föremålet för överprövningen ändras genom att prövningen avser ett delvis nytt händelseförlopp och andra rättsfrågor än de ursprungliga. Prövningen av avbrytandebeslutet kan dock vara nödvändig för att rätten ska kunna ta ställning till om ändamålet med den ursprungliga ansökan om överprövning har förfallit. Kammarrätten i Stockholm har gett uttryck för att när en upphandling avbryts under pågående överprövning, och avbrytandebeslutet underkänns av domstolen, ska domstolens handläggning ske på ett sådant sätt att möjligheten att få den ursprungliga ansökan prövad i sak inte går förlorad (Asplund m.fl., *Överprövning av upphandling – och andra rättsmedel enligt LOU och LUF*, 2012, s. 305 ff.; Kammarrätten i Stockholm mål nr 6926-11). Förvaltningsrätten finner att

sökanden har ett befogat intresse i saken och att sökandens ändring av talan till att även avse frågan om avbrytandebeslutet, mot denna bakgrund, bör tillåtas.

Frågan om ny upphandling påbörjats

Sökanden har också gjort gällande att någon ny upphandling inte påbörjats sedan myndigheten först publicerade annons i juni 2014 angående upphandling av särskild kollektivtrafik (dnr 13/00266 SÄKO 2015; herefter benämnd den första upphandlingen), och gjort gällande att den i målet aktuella upphandlingen utgör en fortsättning på den första upphandlingen.

Numera anses en upphandling påbörjad när den upphandlande myndigheten beslutat om vilket upphandlingsförfarande som ska tillämpas eller senast när myndigheten genom annons eller på annat sätt beslutat att begära in anbud (prop. 2009/10:180, del 1, s. 310 och 374, jfr även Sundstrand, Andrea, *En granskning av svensk jurisprudence – HFD 2013 ref. 31*, Upphandlingsrättslig tidskrift nr 1, 2014, s. 99-102). Av utredningen i målet framgår att annons om upphandling av särskild kollektivtrafik publicerats den 4 september 2014, vilket alltså ägde rum efter det att myndigheten beslutade att avbryta den första upphandlingen den 14 augusti 2014. Sökanden har också själva anfört i ansökan om överprövning den 27 oktober 2014 att ny upphandling påbörjats i samband med annonseringen av upphandlingen den 4 september 2014. Förvaltningsrätten finner således att den upphandling som nu är aktuell i målet, kan anses ha påbörjats i samband med annonseringen den 4 september 2014 och utgör således ingen fortsättning på den första upphandlingen. Vad sökanden senare gjort gällande i denna del lämnas därmed utan avseende.

Frågan om avbrytandebeslutet den 30 oktober 2014 varit behörigt fattat

Sökanden har gjort gällande att myndighetschefen inte varit behörig att fatta beslut om att avbryta den aktuella upphandlingen och att avbrytandebeslutet därför inte är giltigt. Myndighetens inställning är att avbrytandebeslutet är giltigt. Begreppet offentlig upphandling innebär en anskaffning av en vara, tjänst eller byggentreprenad mot ekonomisk ersättning. Lagstiftarens intention är att be-



greppet ska täcka alla åtgärder från förfarandets inledning t.o.m. ingåendet av ett kontrakt eller ramavtal (Rosén Andersson m.fl., Lagen om offentlig upphandling – en kommentar, 1 uppl., kommentaren till 2 kap 13 § LOU; prop. 2006/07:128, del 1, s. 150 f.). Överprövningen av en offentlig upphandling tar inte sikte på upphandlingens materiella resultat utan endast på om myndigheten förfarit formellt korrekt och iakttagit de upphandlingsprinciper och förfaranderegler som anges i LOU (HFD 2013 ref. 5; HFD 2013 ref. 36). Det är således sakliga skäl i förhållande till LOU som kan prövas. Fråga om behörigheten hos en myndighetschef att fatta avbrytandebeslut eller att det inte fattats på ett formellt riktigt sätt i förhållande till annan lagstiftning än LOU, finner förvaltningsrätten vara en intern angelägenhet som får anses ingå i myndighetens frihet att själv bestämma över förutsättningarna för upphandlingen och således inte vara en sådan åtgärd som faller inom ramen för en överprövning av LOU. Tilläggas kan att sådana beslut som är fattade av enskilda personer som saknar behörighet att binda den upphandlande myndigheten, inte torde vara överprövningsbara såvida inte någon rättslig bundenhet uppstår av andra skäl såsom exempelvis konkludent handlande från den upphandlande myndighetens sida i enlighet med beslutet (Asplund m.fl., *Överprövning av upphandling – och andra rättsmedel enligt LOU och LUF*, 2012, s. 179). Förvaltningsrätten finner därför att frågan om beslutet är behörigen fattat faller utanför prövningsramen för offentlig upphandling.

I mål om offentlig upphandling gäller som huvudprincip att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart sätt anger vilka omständigheter han grundar sin talan på (RÅ 2009 ref. 69). Sökanden har inte anfört något ytterligare i frågan om avbrytandebeslutets giltighet (jfr RÅ 2009 ref. 43). Förvaltningsrätten finner därför att avbrytandebeslutet är giltigt.

Beträffande frågan om ett upprepat avbrytande skulle medföra skadeståndsskyldighet noterar förvaltningsrätten att en sådan fråga är av civilrättslig natur och avgörs av allmän domstol.

Förhindrar beslutet om inhibition att upphandlingen avbryts?

Sökanden har för den händelse förvaltningsrätten skulle komma fram till att upphandlingen har avbrutits anfört att överprövningen av upphandlingen bör upptas till slutlig handläggning och prövning då förvaltningsrätten beslutat om interimistiskt förbud för myndigheten att ingå avtal innan något annat har bestämts.

Det interimistiska beslut förvaltningsrätten fattade den 30 oktober 2014 avser endast förbud för myndigheten att ingå avtal och således inte andra åtgärder såsom att avbryta upphandlingen. I och med att upphandlingen har avbrutits har även förvaltningsrättens interimistiska beslut upphört att gälla. Vad sökanden anfört i denna del kan därför inte vinna framgång.

Sökandens yrkande om att göra om upphandlingen på den grunden att avbrytandebeslutet är obehörigt fattat eller ogiltigt i övrigt, ska således avslås.

Eftersom myndigheten fattat beslut om att avbryta upphandlingen en andra gång och meddelat att upphandlingen ska göras om då oklarhet råder om vad som avses med mindre multifordon, har saken förfallit (jfr Kammarrätten i Göteborgs dom i mål nr 811-13). Vad parterna anfört i målet i övrigt föranleder ingen annan bedömning. Målet ska därför avskrivas från vidare handläggning i den del som avser ansökan om överprövning.

---

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

  
Per-Olov Larsson  
rådman



# SVERIGES DOMSTOLAR

## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Om Ni vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska Ni skriva till Kammarrätten i Sundsvall.

**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.