



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

DOM
2016-09-29
Meddelad i Stockholm

Mål nr
10409-16

Avdelning 31

SÖKANDE

SAFE4U Security of Sweden AB, 556790-7554

Ombud: Advokaterna Johan Carle och Sven Vaxenbäck samt biträdande juristen Anna Lapinska
Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB
Box 1711
111 87 Stockholm

MOTPART

Polismyndigheten, 202100-0076
Box 12256
102 26 Stockholm

SAKEN

Överprövning av avtals giltighet

KONKURRENSVERKET	
2016 -09- 2 9	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten beslutar att det avtal som ingåtts den 2 maj 2016 mellan Polismyndigheten och Verseidag Ballistic Protection Oy avseende skyddsvästar och förstärkningsvästar till Polismyndigheten får bestå trots att förutsättningar för ogiltighet är uppfyllda.

Dok.Id 753903

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

YRKANDEN M.M.

Polismyndigheten har genomfört en upphandling av skyddsvästar och förstärkningsvästar. I upphandlingen, som genomförts som ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering, enligt lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, LUFSS, har avtal ingåtts den 2 maj 2016 med Verseidag Ballistic Protection Oy (Verseidag).

SAFE4U Security of Sweden AB (SAFE4U) yrkar att förvaltningsrätten ska förordna att avtalet ska ogiltigförklaras. Bolaget bestrider att förlängningen ska få bestå med stöd av 16 kap. 14 § LUFSS.

Polismyndigheten bestrider bifall till ansökan. För det fall förvaltningsrätten skulle anse att det finns grund för ogiltigförklaring av avtalet yrkas att avtalet ska få bestå på grund av tvingande hänsyn till allmänintresse.

VAD PARTERNA ANFÖR

SAFE4U anför till stöd för sin talan bl.a. följande.

Skäl för direkttilldelning saknas

Av 4 kap. 4 § första stycket 3 LUFSS framgår att en upphandlande myndighet får tillämpa undantagsförfarandet förhandlat förfarande utan föregående annonsering om det är absolut nödvändigt att tilldela kontraktet, men synnerlig brådska, orsakad av omständigheter som inte kunnat förutses av den upphandlande myndigheten, gör det omöjligt att hålla tidsfristerna vid selektivt eller förhandlat förfarande med föregående annonsering. Eftersom det är fråga om en undantagsbestämmelse ska den tillämpas restriktivt och det är den upphandlande myndigheten som har bevisbördan för att undantaget är tillämpligt.

Det har inte varit absolut nödvändigt att tilldela avtalet

SAFE4U har förståelse för att skydds- och förstärkningsvästar är en viktig förutsättning för polisens tjänstgöring i yttre tjänst. Polismyndigheten har dock tidigare, under avtalslösa perioder, lyckats lösa sitt behov av skydds- och förstärkningsvästar genom att poliser fått ärva västar, poliser fått låna västar samt genom att bruka oanvända västar i lager vars garantitid löpt ut, men som testats för att erhålla ny garanti. Mot bakgrund härav synes det alltså vara möjligt att t.ex. testa gamla västar så att de erhåller ny garanti och därmed använda dem även fortsättningsvis.

I det underlag som legat till grund för Polismyndighetens beslut att direkttilldela Verseidag avtalet nämns inte någon annan leverantör som kan tänkas ha haft kapacitet att leverera skydds- och förstärkningsvästar till Polismyndigheten. Polismyndigheten har således inte ens försökt att tillvarata konkurrensen på marknaden innan avtalet har tilldelats Verseidag.

Det aktuella avtalet har potential att löpa i evig tid och ligga till grund för obegränsade inköp av skydds- och förstärkningsvästar. Avtalet kan därmed omöjligt anses vara begränsat till vad som i nuläget är Polismyndighetens nödvändiga behov. Av Kammarrätten i Stockholms avgörande den 23 februari 2016 i mål nr 6421-15 följer att vid bedömningen av om det varit absolut nödvändigt att tilldela kontraktet måste beaktas både om det varit absolut nödvändigt för den upphandlande myndigheten att ingå avtal om kontraktsföremålet samt om avtalsvillkoren, såsom avtalstid och eventuella förlängningsoptioner, varit absolut nödvändiga. Av den aktuella domen framgår att en avtalstid som medför att ett avtal kan löpa i oändlighet inte kan anses vara absolut nödvändig.

Det har inte förelegat synnerlig brådska

Polismyndigheten har känt till att man står utan avtal ända sedan den 26 oktober 2015, då Kammarrätten i Stockholm förordnade att myndighetens tidigare annonserade upphandling måste göras om (mål nr 5098-15). Polismyndigheten valde därefter att avbryta upphandlingen den 11 november 2015, dvs. nästan tre veckor efter mottagen dom. Polismyndigheten "identifierade" behovet av att ingå det aktuella avtalet den 11 januari 2016 och därefter dröjde det t.o.m. den 2 maj 2016, dvs. nästan fyra månader, innan avtalet var tecknat. Polismyndigheten har således haft drygt sju månader på sig att genomföra en upphandling med föregående annonsering, vilket borde ha varit tillräckligt, i vart fall om ett påskyndat förfarande hade tillämpats.

Den synnerliga brådskan har orsakats av omständigheter som Polismyndigheten har kunnat förutse

Den uppkomna situationen har orsakats av att Polismyndigheten inte genomfört sina upphandlingar i enlighet med upphandlingsreglerna. Polismyndigheten har inte lyckats genomföra en upphandling av skydds- och förstärkningsvästar sedan år 2011. Polismyndighetens bristande planering är påtaglig vid en genomgång av Polismyndighetens upphandlingar sedan år 2011. Det förhållandet att två av Polismyndighetens upphandlingar överprövats innebär inte att synnerlig brådska föreligger. Polismyndigheten har vidare, när det väl stått klart att en påbörjad upphandlingsprocess inte skulle leda till att myndigheten kan tilldela kontrakt, dröjt oförklarligt länge med att påbörja ett nytt upphandlingsförfarande. Polismyndigheten kan inte åberopa sin egen bristande planering som skäl för att tillämpa undantagsbestämmelsen. Den förhöjda hotnivån gällande terrorangrepp har gällt i Sverige sedan hösten 2010 och kan omöjligen anses ha föranlett ett akut behov av skyddsvästar idag, dvs. cirka sex år efter att hotnivån höjdes.

Det saknas tvingande hänsyn till ett allmänintresse som gör att avtalet ska få bestå

För att ett avtal ska få bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse torde det inte vara tillräckligt att det som anskaffas enligt avtalet i sig är av exceptionell vikt. Det torde också krävas att det står klart att behovet inte kan tillgodoses av den upphandlande myndigheten på något annat sätt. Av rättspraxis framgår att bestämmelsen ska tillämpas restriktivt, dvs. att det endast är exceptionella omständigheter som ska medföra att ett avtal ska få bestå, samt att avtal inte ska få bestå när det finns andra och mindre ingripande åtgärder för att tillgodoses ändamålet med avtalet. Avtal ska inte heller få bestå när det saknas akut behov av avtalet för minimerande av risker förknippande med tvingande hänsyn till ett allmänintresse, dvs. när det är möjligt att vidta temporära åtgärder med nöjaktigt resultat.

Det saknas utredning kring hur stort behovet av skydds- och förstärkningsvästar är, när detta behov måste tillgodoses eller varför behovet inte har kunnat tillgodoses på annat sätt. Det står heller inte klart att Polismyndighetens behov inte kan tillgodoses på annat sätt då det t.ex. synes finnas möjlighet att vidta temporära åtgärder med nöjaktigt resultat. Enligt SAFE4U:s mening borde det vara uppenbart att en tilldelning av ett avtal som har potential att löpa i evig tid och ligga till grund för obegränsade inköp måste anses gå utöver vad som är absolut nödvändigt. Det saknas därför skäl till varför avtalet, såsom det är utformat, ska få bestå.

Polismyndigheten anför bl.a. följande till stöd för sin talan.

Bakgrund

Polismyndigheten har sedan 2011 avsett att slutföra en annonserad ramavtalsupphandling av skyddsvästar i enlighet med gällande upphandlings-

lagstiftning. De annonserade upphandlingarna har emellertid ännu inte kunnat avslutas som planerat.

Upphandling 1 – den första annonserade upphandlingen

Polismyndigheten annonserade den 26 april 2011 en upphandling av både lätta skyddsvästar och tunga förstärkningsvästar och meddelade tilldelningsbeslut den 22 augusti 2011. Upphandlingen blev överprövad och nio månader senare den 23 maj 2012 fastställde Kammarrätten i Stockholm (i mål nr 114-12 och 116-12) förvaltningsrättens dom om att upphandlingen skulle göras om. Polismyndigheten beslutade i juni 2012 att avbryta och göra om upphandlingen med hänsyn till kammarrättens dom.

Upphandling 2 – den andra annonserade upphandlingen

Under hösten 2012 inleddes ett arbete med att genomföra en samordnad upphandling av lätta skyddsvästar och tunga förstärkningsvästar tillsammans med Tullverket. Polismyndigheten deltog aktivt i arbetet med Tullverkets upphandling och hade rollen som avropande myndighet. Upphandlingen annonserades den 25 februari 2013. I slutfasen av denna upphandling (hösten 2013) ställde en av leverantörerna en fråga om tolkningen av de ändrade bestämmelserna om krigsmateriel. Yttrande inhämtades därför från den behöriga tillsynsmyndigheten Inspektionen för strategiska produkter (ISP) som informerade om att de tunga förstärkningsvästarna och skyddsplattorna till de lätta skyddsvästarna som var föremål för myndigheternas gemensamma upphandling var att betrakta som krigsmateriel och att det krävs tillstånd för tillverkning och försäljning av sådana produkter. Något tillståndskrav hade myndigheterna inte uppställt i upphandlingen och Tullverket beslutade den 22 januari 2014 att avbryta upphandlingen.

Upphandling 3 – den första direktupphandlingen

Polismyndigheten beslutade härefter den 5 februari 2015 att genomföra en förhandlad upphandling utan föregående annonsering för att interimistiskt tillgodose myndighetens behov av såväl lätta skyddsvästar som tunga förstärkningsvästar i avvaktan på att ny annonserad upphandling kunde slutföras. Beslutet fattades med stöd av 4 kap. 4 § första stycket 3 LUFSS avseende synnerlig brådska.

Den 14 april 2014 tillställdes SAFE4U en offertförfrågan och den 28 april 2014 lämnade SAFE4U in anbud. Avtal mellan Polismyndigheten och SAFE4U ingicks den 2 maj 2014 och avtalet gällde t.o.m. den 4 maj 2015, varefter avtalet löpte ut utan möjlighet till förlängning.

Upphandling 4 – den tredje annonserade upphandlingen

Polismyndigheten annonserade den 6 november 2014 ytterligare en upphandling av lätta standardvästar och tyngre förstärkningsvästar. Även denna upphandling blev överprövad och den 26 oktober 2015 beslutade Kammarrätten i Stockholm (mål nr 5098-15), med ändring av förvaltningsrättens dom, att upphandlingen skulle göras om. Polismyndigheten beslutade den 10 november 2015 med hänsyn till kammarrättens dom att avbryta och göra om upphandlingen.

Upphandling 5 – den andra direktupphandlingen

Polismyndigheten beslutade härefter att genomföra ytterligare en förhandlad upphandling utan föregående annonsering för att interimistiskt tillgodose myndighetens behov av såväl lätta skyddsvästar som tunga förstärkningsvästar i avvaktan på att ny annonserad upphandling kan slutföras. Den 3 mars 2016 tillställdes Verseidag en offertförfrågan och den 2 maj 2016

ingicks det i målet aktuella avtalet. Polismyndigheten har lagt en beställning på 2 500 lätta skyddsvästar och 700 förstärkningsvästar.

Upphandling 6 – den fjärde annonserade upphandlingen

Polismyndigheten genomför nu en fjärde annonserad upphandling av lätta skyddsvästar och tunga förstärkningsvästar. Upphandlingen genomförs som ett selektivt förfarande i enlighet med LUFSS. Ansökningsinbjudan annonserades den 14 mars 2016 och sista dag för att ansöka om att få lämna anbud var den 26 april 2016. Kvalificeringsfasen beräknas preliminärt vara klar i slutet av augusti månad och i samband med detta kommer anbudsfrågan att skickas till de leverantörer som har kvalificerat sig till anbudsgivning. Under förutsättning att denna upphandling inte begärs överprövad räknar Polismyndigheten med att kunna beställa västar från det upphandlade ramavtalet från och med början av år 2017.

Polismyndigheten har haft skäl att tillämpa undantagsbestämmelsen i 4 kap. 4 § första stycket 3 LUFSS

Det har varit absolut nödvändigt att tilldela avtalet i fråga

För att poliser ska kunna arbeta i yttre tjänst krävs att de har ett betryggande skydd mot ohälsa eller olycksfall (2 kap. 7 § arbetsmiljölagen [1977:1160]) och sådant skydd kan bara uppnås genom en personlig skyddsutrustning, t.ex. skyddsvästar. Tillgången till skyddsväst är således en förutsättning för de enskilda polisernas möjlighet att tjänstgöra i yttre tjänst och Polismyndighetens samhällsfunktion att upprätthålla ordning och säkerhet. Polismyndigheten har således mycket svårt att klara sitt uppdrag om enskilda poliser inte har tillgång till skyddsvästar. Polismyndigheten har ett kontinuerligt behov av att successivt byta ut skyddsvästar i takt med att västarna slits ut och garantitiden löper ut. Till detta kommer att Säkerhetspolisen har beslutat

om en högre hotbild avseende terrorangrepp. Den högre risken för terrorattentat har föranlett ett akut behov av att utöka antalet lätta skyddsvästar och tunga förstärkningsvästar, eftersom Polismyndigheten måste kommandera ut fler poliser och även annan personal i yttre tjänst. Polismyndigheten har för närvarande en begränsad tillgång till skyddsvästar av olika skydds nivåer och storlekar och kan inte säkerställa tillgången på skyddsvästar fram till dess att en ny annonserad upphandling kan avslutas och ramavtal tecknas.

Avtalet gäller i tolv månader och varje förlängning därefter kräver ett aktivt ställningstagande av Polismyndigheten. Myndigheten kommer enbart att tillämpa det direktupphandlade avtalet fram till dess att den pågående annonserade upphandlingen har kunnat avslutas. Det direkupphandlade avtalets utformning syftar enbart till att säkerställa akuta och omedelbara behov under denna tid. Avtalets utformning saknar sålunda i föreliggande fall betydelse för bedömningen huruvida det var absolut nödvändigt att tilldela ett kontrakt rörande skyddsvästar för poliser.

Det har förelegat synnerlig brådska

När det första beslutet om att genomföra en förhandlad upphandling utan föregående annonsering togs (upphandling 3), hade polisen varit utan avtal under flera år i avvaktan på att ett nytt avtal kunde ingås. Det hade vid denna tidpunkt gått så långt att vissa polismyndigheter övervägde att kommandera ut poliser med västar, vars garantitid löpt ut, varpå de fackliga företrädarna hotade med att påkalla skyddsstopp. Detta skulle innebära att poliser inte kunde kommanderas ut i yttre tjänst.

Polismyndigheten hade under den avtalslösa perioden lyckats lösa sitt behov av skyddsvästar bl.a. genom att poliser fått ärva eller låna västar och genom att oanvända västar i lager, vars garantitid löpt ut, testats igen för att erhålla

ny garanti. Under den avtalslösa perioden har antalet användbara västar minskat stadigt i takt med att garantitiderna har löpt ut. Det förelåg därför, vid tillfället för beslutet om att genomföra en förhandlad upphandling utan föregående annonsering (upphandling 3), synnerlig brådska att ingå det tillfälliga avtalet till dess att den annonserade upphandlingen av skyddsvästar (upphandling 4) kunde avslutas. Polismyndigheten har kunnat täcka sitt akuta och omedelbara behov av skyddsvästar genom avtalet som ingicks efter upphandling 3 fram till och med den 4 november 2015, dvs. sex månader efter att avtalet upphörde att gälla (avtalet var giltigt i ett år mellan den 5 maj 2014 och den 4 maj 2015 och innehöll en bestämmelse om leveranstid på upp till sex månader).

Polismyndigheten hade förhoppningar om att kunna avsluta upphandling 4 genom att ingå avtal innan den sista leveransen på det första direktupphandlade avtalet togs emot. Polismyndigheten tvingades i stället att avbryta upphandling 4 efter att Kammarrätten i Stockholm i en dom från den 26 oktober 2015 beslutat att upphandlingen måste göras om. I och med att Polismyndigheten blev tvingad att avbryta upphandling 4 har det uppstått ett akut och tillfälligt behov av att köpa in skyddsvästar till dess att en ny annonserad upphandling (upphandling 6) kan avslutas. Därför beslutade Polismyndigheten den 26 oktober 2015 att genomföra ytterligare en upphandling utan föregående annonsering (upphandling 5) och ingå det ytterligare avtalet med Verseidag.

Polismyndighetens fjärde annonserade upphandling (upphandling 6) pågår för närvarande och Polismyndigheten räknar med att kunna avsluta upphandlingen och ingå avtal senast årsskiftet 2016/2017 under förutsättning att upphandlingen inte begärs överprövad.

Den synnerliga brådskan har orsakats av omständigheter som inte har kunnat förutses av Polismyndigheten

Polismyndigheten har vid tre tillfällen försökt att upphandla skyddsvästar genom annonserade förfaranden. Den första annonserade upphandlingen (upphandling 1) fick avbrytas sedan kammarrätten ansett att anbudstiden om 40 dagar varit för kort med hänsyn till omständigheterna och att ett obligatoriskt krav på tidigare referensuppdrag av viss volym var oproportionerligt. Generellt sett är det svårt för upphandlande myndigheter att på förhand förutse resultatet av en proportionalitetsprövning i domstol och detta fall var inget undantag.

Den andra annonserade upphandlingen (upphandling 2) fick avbrytas sedan ISP under pågående upphandling meddelade ett förtydligande om vad som utgör krigsmateriel. ISP är ansvarig myndighet för tillsyn och kontroll avseende försvarsmateriel och produkter med dubbla användningsområden. För att skapa tydlighet avseende de krav som Tullverket och Polismyndigheten ställer på sina leverantörer av skyddsvästar ansåg myndigheterna att det var nödvändigt att ställa krav på innehav av tillverkningstillstånd. Myndigheterna gjorde emellertid bedömningen att det var för sent att införa ett sådant krav i den pågående upphandlingen, utan att riskera att göra väsentliga förändringar av förfrågningsunderlaget i strid med gällande upphandlingslagstiftning. Myndigheterna beslutade därför att avbryta och göra om upphandling 2. Polismyndigheten har därefter konsekvent ställt krav på innehav av tillverkningstillstånd från ISP för offererade skyddsvästar.

Den tredje annonserade upphandlingen (upphandling 4) fick avbrytas sedan kammarrätten med ändring av förvaltningsrättens dom ansett att Polismyndighetens förfrågningsunderlag, såvitt avser bedömningen av anbudsprovernas kvalitet, inte var tillräckligt förutsebart och tydligt utformat då det, enligt kammarrättens mening, saknades tydliga anvisningar för hur betyg-

sättning skulle ske. Enligt kammarrätten hade förfrågningsunderlaget såsom det utformats i denna del lämnat ett stort utrymme för utvärderarnas godtycke.

Polismyndigheten anser att det inte har varit möjligt för myndigheten att förutse någon av de ovan redogjorda omständigheterna som har orsakat den synnerliga brådskan. Vad gäller kraven i upphandling 1 som ansågs vara oproportionerliga och utvärderingsmodellen i upphandling 4 som ansågs vara icke-transparent kan konstateras att myndigheten givetvis inte hade tillämpat dessa krav eller denna utvärderingsmodell om myndigheten hade kunnat förutse att kraven och modellen skulle komma att underkännas av domstol. Vad gäller Polismyndighetens underlåtenhet att ställa krav på tillverkningstillstånd, vilket uppdagades först i upphandling 2, så hade myndigheten naturligtvis ställt upp ett sådant krav redan i upphandling 1 om den hade kunnat förutse nödvändigheten att tillämpa kravet.

Det ingångna avtalet bör i vart fall få bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse

Om förvaltningsrätten inte anser att det har varit fråga om en tillåten direktupphandling bör avtalet i vart fall få bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse. Avtalet bör få bestå på grund av samma skäl som medfört att det har varit absolut nödvändigt att tilldela avtalet.

Polismyndigheten har redan tidigare ingått ett avtal med SAFE4U avseende lätta skyddsvästar och tunga förstärkningsvästar. Detta avtals giltighet överprövades också, men förvaltningsrätten avslog ansökan om överprövning och konstaterade att avtalet fick bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse (se Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 17 februari 2015 i mål nr 24922-14). Då i princip samma omständigheter har föranlett ingåendet av det nu ifrågasatta avtalet finns det mycket som talar för att

även detta avtal åtminstone borde få bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse.

Vad SAFE4U har anfört om hotbild under åberopande av att förhöjd hotnivå har gällt sedan hösten 2010 ger inte en korrekt bild av den situation i vilken polisen verkar. Utan att gå in på detaljer kan konstateras att utvecklingen är negativ, vilket inte minst terrorattacken i Nice den 14 juli 2016 påvisar. Polismyndigheten har ett akut och omedelbart behov av skyddsvästar som måste tillgodoses för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Myndigheten måste i sin planering ta höjd för en fortsatt negativ utveckling som skulle kunna innebära snabba negativa förändringar. Att i en sådan förvärrad situation påbörja anskaffning av nödvändig utrustning låter sig självklart inte göras. Avtalet måste därför i vart fall få bestå med hänsyn till föreliggande allmänintresse. Det är synnerligen viktigt för Polismyndigheten att den beställning som har gjorts för att tillgodose föreliggande akuta och omedelbara behov inte försenas.

SKÅLEN FÖR AVGÖRANDET

Förvaltningsrättens bedömning

Förvaltningsrätten har i målet att pröva om det föreligger förutsättningar för att, med stöd av 16 kap. 13 § första stycket LUFSS, ogiltigförklara det i målet aktuella avtalet. Om förvaltningsrätten finner att det finns förutsättningar för att ogiltigförklara avtalet har rätten även att pröva om avtalet, trots detta, ska få bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse.

Föreligger förutsättningar för att ogiltigförklara det ingångna avtalet?

Enligt 16 kap. 13 § första stycket LUFSS ska rätten besluta att ett avtal som slutits mellan en upphandlande myndighet och en leverantör är ogiltigt bl.a. om avtalet slutits utan föregående annonsering enligt 8 kap. 1 eller 2 § eller 15 kap. 5 §. För ogiltighet krävs i detta fall inte att den leverantör som ansökt om överprövning ska ha lidit eller riskerat att lida skada.

Polismyndigheten har som skäl för att inte tillämpa ett annonserat förfarande i upphandlingen åberopat synnerlig brådska. För att en upphandlande myndighet ska ha rätt att tillämpa undantagsbestämmelsen avseende synnerlig brådska i 4 kap. 4 § första stycket 3 LUFSS krävs att det varit absolut nödvändigt att tilldela kontraktet i fråga samt att synnerlig brådska, som inte orsakats av omständigheter som kunnat förutses av den upphandlande myndigheten eller enheten, har gjort det omöjligt att hålla tidsfristerna vid selektivt eller förhandlat förfarande med föregående annonsering. Enligt praxis från EU-domstolen (t.ex. C-385/02, Kommissionen mot Italien) får omständigheterna inte heller vara hänförliga till eller på annat sätt bero på den upphandlande myndighetens handlande.

I målet har framkommit att Polismyndigheten sedan 2011 genom annonserade förfaranden har påbörjat tre olika upphandlingar av skyddsvästar, vilka inte har slutförts. För två av de påbörjade upphandlingarna var orsaken till att de inte kunde avslutas att förvaltningsdomstolar, sedan upphandlingarna begärts överprövade, har förordnat om att upphandlingarna ska göras om. I ett av fallen har Polismyndigheten valt att avbryta upphandlingen. Enligt vad som framkommit i målet har Polismyndigheten påbörjat genomförandet av en ny annonserad upphandling av skyddsvästar som, under förutsättning att den inte begärs överprövad, beräknas vara klar senast årsskiftet 2016/2017.

Förvaltningsrätten anser att det i målet har framkommit att poliser i yttre tjänst har ett behov av skyddsvästar och förstärkningsvästar för att kunna skydda allmän ordning och säkerhet. Med hänsyn härtill anser förvaltningsrätten att ett kontrakt avseende skyddsvästar och förstärkningsvästar är ett sådant kontrakt som Polismyndigheten skulle kunna ha rätt att upphandla med stöd av undantagsbestämmelsen i 4 kap. 4 § första stycket 3 LUFSS. Förvaltningsrätten anser vidare att Polismyndigheten har visat att det har förelegat synnerlig brådska att ingå kontrakt avseende skyddsvästar och att det därför inte varit möjligt att hålla tidsfristerna vid selektivt eller förhandlat förfarande med föregående annonsering. Det har vidare framkommit att brådskan har uppkommit till följd av att Polismyndighetens tre föregående annonserade upphandlingar inte har kunnat genomföras som planerat. Enligt förvaltningsrättens mening får den synnerliga brådskan anses orsakad av omständigheter som inte kunnat förutses av Polismyndigheten. Även om en upphandlande myndighet bör räkna med att en upphandling kan komma att fördröjas vid en eventuell överprövningsprocess anser förvaltningsrätten att Polismyndigheten inte har kunnat beräkna den tidsutdräkt som uppkommit till följd av att domstolar vid två tillfällen förordnat om att tidigare annonserade upphandlingar av skyddsvästar ska göras om. Med hänsyn härtill anser förvaltningsrätten att omständigheterna som orsakat den synnerliga brådskan inte varit hänförliga till eller på annat sätt berott på Polismyndighetens handlande.

Förvaltningsrätten anser således att Polismyndigheten i målet har visat att Polismyndigheten har haft ett sådant akut behov av skyddsvästar att det varit absolut nödvändigt att ingå ett avtal avseende skyddsvästar. För att en upphandlande myndighet ska ha rätt att tillämpa ett förenklat förfarande utan föregående annonsering krävs dock även att aktuella avtalsvillkor har varit absolut nödvändiga (se Kammarrättens avgörande den 23 februari 2016 i mål nr 6421-15). Ett kontrakt som tilldelats på grund av synnerlig brådska bör därför inte ha en längre löptid än vad som är absolut nödvändigt. Det har

i målet framkommit att det avtal som Polismyndigheten har ingått med Verseidag har en obegränsad löptid. Även om avsikten enbart har varit att avtalet ska gälla fram till dess att den nya upphandlingen har avslutats har detta inte framgått av avtalet. Avtalet kan därmed, enligt förvaltningsrättens mening, inte anses ha begränsats till vad som får anses ha varit absolut nödvändigt. Med hänsyn härtill anser förvaltningsrätten att det inte varit absolut nödvändigt att tilldela det aktuella avtalet i fråga och att det därmed finns grund för att ogiltigförklara avtalet.

Ska avtalet få bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse?

Av 16 kap. 14 § LUFSS 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 § LUFSS ska tolkas restriktivt. Enligt förarbetena är det endast exceptionella omständigheter som ska medföra att ett avtal ändå får bestå (prop. 2010/11:150 s. 305). I förarbetena till motsvarande bestämmelse i LOU framhålls att begreppet tvingande hänsyn till allmänintresset förekommer inom olika områden inom EU-rätten och även har utvecklats i EU-domstolens praxis (prop. 2009/10:180 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).

Förvaltningsrätten anser att det i målet har framkommit att de skyddsutrustningsprodukter (skyddsvästar och förstärkningsvästar) som omfattas av det

aktuella avtalet är nödvändiga för att poliser som arbetar i yttre tjänst ska kunna upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Vidare anser förvaltningsrätten att det framkommit att Polismyndigheten, vid tidpunkten då avtalet ingicks, på grund av begränsad tillgång till skyddsvästar hade ett akut behov av att införskaffa fler. Mot bakgrund härav anser förvaltningsrätten att ett ogiltigförklarande av det aktuella avtalet skulle kunna leda till oproportionerliga följder. Förvaltningsrätten anser med hänsyn härtill att det föreligger sådana omständigheter som omfattas av begreppet tvingande hänsyn till ett allmänintresse och att det därför finns skäl att låta avtalet bestå trots att förutsättningar för ogiltighet är uppfyllda.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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


Eva Bäckström

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 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.