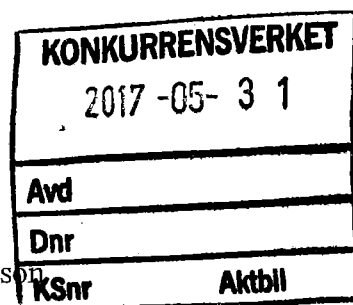



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I HÄRNÖSAND**
**DOM**  
2017-05-29  
Meddelad i  
Härnösand
Mål nr  
634-17 E**SÖKANDE**
 Sollefteå Taxi Aktiebolag, 556243-3911  
Box 84  
880 37 Junsele

 Ombud: jur.kand. Erik Sollenberg och jur.kand. Hampus Stefansson  
Stavenow & Partners Advokatbyrå AB  
Skeppsbron 40  
111 30 Stockholm
**MOTPART**
 Kollektivtrafikmyndigheten i Västernorrlands län  
Box 114  
872 23 Kramfors

 Ombud: Advokaten Roger Hagman  
Advokatfirman Roger Hagman AB  
Box 45030  
104 30 Stockholm
**SAKEN**
 Överprövning av avtals giltighet enligt lagen (2016:1145) om offentlig upp-  
handling, LOU
**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avvisar Sollefteå Taxi Aktiebolags yrkande om att ogiltigförklara avtalet av den 21 april 2015 mellan Kollektivtrafikmyndigheten i Västernorrlands län och AB J Bokestig Platt (numera Unicato AB).

Förvaltningsrätten avslår Sollefteå Taxi Aktiebolags yrkande om att ogiltigförklara avtalet av den 3 januari 2017 mellan Kollektivtrafikmyndigheten i Västernorrlands län och Unicato AB.

Dok.Id 125904

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 314 871 27 Härnösand	Backgränd 9	0611-46 06 00 E-post: <a href="mailto:forvaltningsratteniharnosand@dom.se">forvaltningsratteniharnosand@dom.se</a> <a href="http://www.forvaltningsratteniharnosand.domstol.se">www.forvaltningsratteniharnosand.domstol.se</a>	0611-51 18 20	måndag-fredag 08:00-16:00

### BAKGRUND

Mellan Kommunalförbundet Kollektivtrafikmyndigheten i Västernorrlands län (Kollektivtrafikmyndigheten) och AB J Bokestig Platt (Trafikföretaget) har ett avtal ”SÄKO 2015”, dnr 13/00266, tecknats avseende trafikuppdrag Sollefteå kommun 60–63 - Anropsstyrd trafik tätort, Anropsstyrd trafik NV, Linjetrafik Linje 315, Skolskjuts Linje 311. Avtalet undertecknades den 21 april 2015 av företrädare för Kollektivtrafikmyndigheten och Trafikföretaget.

Den 3 januari 2017 tecknade Kollektivtrafikmyndigheten och Trafikföretaget (numera Unicato AB) Tilläggsavtal 1 avseende Trafikuppdrag 60 Tätort Sollefteå kommun. Som skäl för tilläggsavtalet angav Kollektivtrafikmyndigheten att resandemönstret och resandevolymer förändrats sedan trafikstarten på ett sådant sätt att trafikuppdraget behöver förändras. En sådan förändring kan emellertid inte genomföras utan upphandling av ett nytt trafikuppdrag varmed tilläggsavtalet ska gälla fram till den, genom kommande upphandling, planerade trafikstarten i januari 2018. Tilläggsavtalet innebär att Trafikföretagets ersättning justeras från och med den 1 december 2016.

### YRKANDEN M.M.

Sollefteå Taxi Aktiebolag (Sollefteå Taxi) ansöker om överprövning och yrkar i första hand att både Avtalet och Tilläggsavtalet ska ogiltigförklaras och i andra hand att endast Tilläggsavtalet ska förklaras ogiltigt. Till stöd för sina yrkanden anför Sollefteå Taxi i huvudsak följande.

Det strider mot LOU att ändra Avtalet på det sätt som Kollektivtrafikmyndigheten har gjort genom Tilläggsavtalet. Genom Tilläggsavtalet ändrades dels omfattningen av de turer som enligt Avtalet ska köras för trafikområde 60, dels de priser och den avtalstid som tidigare gällde enligt Avtalet. Tilläggsavtalet innehåller både tillåtna ändringar (antalet fordon) och otillåtna

ändringar (priser och avtalstid). Anledningen till ändringarna uppges av Kollektivtrafikmyndigheten vara att resandemönster och resandevolymer behöver förändras. I förfrågningsunderlaget framgår det att inga volymer är garanterade och att uppdragen eventuellt skulle komma att förändras. Enligt 17 kap. 8 § får ett kontrakt eller ramavtal ändras under förutsättning att ändringen görs med stöd av någon av bestämmelserna i 17 kap. 9–14 §§ LOU.

Ett kontrakt eller ett ramavtal får ändras utan en ny upphandling om samtliga förutsättningar uppräknade i 17 kap. 9 § nya LOU föreligger. Eftersom det är fråga om upphandling av en tjänst krävs bl.a. att ökningen av Avtalets värde är lägre än tio procent. Vid en jämförelse mellan Trafikföretagets priser enligt Avtalet och priserna i Tilläggsavtalet framgår att priserna (kronor/kilometer) som gällde enligt Avtalet har höjts väsentligt. Avtalsändringens värde uppgår till ca 33 procent av Avtalets ursprungliga värde. Därmed överstiger ändringens värde den tillåtna värdegränsen om tio procent för att ändringen av Avtalet ska vara tillåtet enligt 17 kap. 9 § LOU.

Kollektivtrafikmyndigheten har till stöd för de aktuella ändringarna hänvisat till punkterna 2.2 i kravspecifikationen och punkterna 7.1.1 och 7.5 i Avtalet vilka endast medger att ändringar får göras avseende trafikomfattningen inom trafikområde 60. Vare sig dessa punkter eller någon annan bestämmelse i Avtalet medger att prisändringar får ske. Leverantörerna har därmed inte känt till, eller kunnat känna till, att eller hur Avtalet kan komma att ändras avseende priset. Kollektivtrafikmyndigheten har även gjort en otillåten ändring gällande Avtalets giltighetstid vilken har förkortats betydligt. Det har i Avtalet inte reglerats att Avtalstiden kan förkortas. Leverantörerna har därmed inte kunnat förutse att priserna eller avtalstiden kunde komma att ändras på det sätt som skett genom Tilläggsavtalet. Det saknas därmed stöd enligt 17 kap. 10 § nya LOU för att ändra priset eller avtalstiden på det sätt som skett.

Vidare rör bestämmelsen i 17 kap. 11 § nya LOU kompletterande beställningar från den leverantör som innehar ett upphandlat kontrakt. Genom Tilläggsavtalet höjdes priserna för samtliga turer inom trafikområde 60, dvs. även för sådana turer som redan omfattades av det befintliga Avtalet. Ändringen avser därmed inte en kompletterande beställning av tjänster. Det är möjligt att ändra trafikuppdragets omfattning, men inte priset.

Enligt 17 kap. 12 § LOU får ett kontrakt ändras utan en ny upphandling om behovet av ändringen beror på omständigheter som den upphandlande myndigheten varken förutsåg eller borde ha förutsett vid tilldelning av kontraktet. Kollektivtrafikmyndigheten har emellertid i kravspecifikationen till förfrågningsunderlaget nämnt just sjukresor som en möjlig faktor som kan påverka trafikvolymerna. Det är därmed uppenbart att Kollektivtrafikmyndigheten förutsett att behovet av trafikvolymerna kan komma att förändras, bl.a. med hänsyn till förändrat behov av sjukresor. Det förändrade behovet är inte heller så väsentligt som Kollektivtrafikmyndigheten vill göra gällande. Under december månad 2016 och januari månad 2017 gick det drygt en tur per vecka till sjukhusen i Sundsvall och Örnsköldsvik. Den aktuella förändringen av trafikvolymen hade kunnat mötas med den befintliga regleringen i Avtalet varigenom trafikuppdragets – men inte prisets – omfattning kan ändras.

Det kan därmed konstateras att det saknas stöd i 17 kap. 9–14 §§ nya LOU för de ändringar som Kollektivtrafikmyndigheten har gjort i Avtalet genom Tilläggsavtalet.

Kollektivtrafikmyndigheten har vidare anfört att den genomfört en tillåten direktupphandling på grund av synnerlig brådska. För att en sådan ska vara tillåten krävs exceptionella omständigheter vilka Kollektivtrafikmyndigheten har bevisbördan för. Av vad som angetts ovan framstår det som uppenbart att Kollektivtrafikmyndigheten har förutsett att en ändring av behovet

av trafikuppdragets omfattning kan komma att ske och myndigheten har också reglerat ändringar av omfattningen av trafikuppdraget i Avtalet. Det förändrade behovet har inte heller varit så omfattande att det inte kunnat mötas med den befintliga möjligheten till ändring som finns i Avtalet.

Kollektivtrafikmyndigheten har slutligen gjort gällande att Avtalet under alla omständigheter ska bestå med hänvisning till ett tvingande allmänintresse. Sollefteå Taxi uppfattar detta som att Avtalet kommer att vara gällande enligt sin tidigare innebörd även om Tilläggsavtalet ogiltigförklaras. Det saknas skäl att i varje fall låta Tilläggsavtalet bestå med hänsyn till tvingande allmänintresse. Ett förändrat behov av trafikuppdraget kan mötas med den befintliga regleringen i Avtalet.

Sammanfattningsvis har Sollefteå Taxi ingått Tilläggsavtalet med Unicato varigenom bl.a. priserna i Avtalet ändrades väsentligt. Det saknas stöd i LOU för att ändringen skulle vara tillåten. Det föreligger inte heller sådana omständigheter som medför att Tilläggsavtalet kan direktupphandlas. Sollefteå Taxi har därmed gjort en otillåten ändring alternativt en otillåten direktupphandling av Tilläggsavtalet.

**Kollektivtrafikmyndigheten** bestrider bifall till ansökan och anför i huvudsak följande.

Antalet långväga sjukresor från Sollefteå till Sundsvall respektive Örn-sköldsvik har sedan trafikstarten ökat väsentligt i förhållande till de förutsättningar som förelåg när trafikavtalet slöts i april 2015. En konsekvens av detta har blivit att tillgängligheten av multifordon under dygnet har minskat avsevärt eftersom fordonen inte är tillgängliga för nya uppdrag under en betydligt längre tid än tidigare. Kollektivtrafikmyndigheten har inte haft något annat val än att sätta in ytterligare fordon för att möta det förändrade behovet. Antalet turer med sjukresor från Sollefteå till Sundsvall och Örn-

sköldsvik var 57 stycken i december 2016 och 63 stycken i januari 2017. Det fanns inte möjlighet att hantera den bristande tillgängligheten på fordon inom ramen för avtalade antal fordon. Vare sig i förhållande till 2014 års upphandlingsunderlag eller i förhållande till tilldelningen i februari 2015 har myndigheten på historisk basis haft anledning att räkna med en sådan betydande ökning som skett under 2016. Den omständigheten att trafikvolymerna kan förändras ligger i sakens natur, men detta är inte samma sak som att Kollektivtrafikmyndigheten ska kunna räkna med vilka förändringar som helst. Tilläggsavtalet utgör, på grund av den utökade sjukresetraffiken, en förutsättning för att Kollektivtrafikmyndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag att tillhandahålla bl.a. sjuk- och färdtjänstresor inom trafikområde 60 i tillräcklig omfattning. Eftersom Trafikföretaget har rätt att utföra trafiken och erhålla beställningar inom trafikområde 60 har Kollektivtrafikmyndigheten upptagit förhandlingar med företaget. En förutsättning för att parterna skulle bli överens var att även ersättningsfrågan kunde lösas. De priser som parterna träffade överenskommelse om ligger väl i paritet med avtalspriserna inom övriga trafikområden.

I första hand görs gällande att de aktuella ändringarna av Avtalet har stöd i punkt 2.2. i kravspecifikationen och punkterna 7.1.1 och 7.5 i Avtalet. I dessa punkter anges i huvudsak att trafikvolymen inte kan garanteras och att trafikuppdragets omfattning kan komma att ändras om parterna är överens om ändringen. Begreppen ”överens om” i punkterna 7.1.1 och 7.5 samt begreppet ”påkalla förhandling” i punkten 7.5 kan för en normalt insatt anbudsgivare inte förstås på annat sätt än att Kollektivtrafikmyndigheten avsett att om ytterligare fordon måste sättas in ska förhandling om villkoren kunna ske. Förhandlingar i kommersiella sammanhang innefattar en rad omständigheter, däribland frågan om pris. Under upphandlingen har även två frågor ställts kring ytterligare fordon. Kollektivtrafikmyndighetens svar på frågorna har publicerats för samtliga anbudsgivare. I ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen, dom den 22 december 2016 i mål nr 3874-

15, uttalas bl.a. att i de fall som alla leverantörer känt till att ett avtal kan komma att ändras under avtalstiden kan det endast i undantagsfall komma i fråga att en ändring som sker i enlighet med avtalet medför att ändringen utgör ett nytt avtal. De nu aktuella ändringar i Avtalet har stöd i såväl det förfrågningsunderlag som var tillgängligt för samtliga anbudsgivare i anbudsskedet som i Avtalet.

Om prövningen av målet kommer att ske utifrån LOU i dess lydelse efter den 1 januari 2017 gör Kollektivtrafikmyndigheten gällande att 17 kap. 10–12 §§ är tillämpliga.

Beträffande 17 kap. 10 § nya LOU kan möjligheten till ändring av kontraktet utläsas av Avtalet. Bestämmelsen är tydlig och anger att den är tillämplig när ytterligare fordon måste sättas in och att parterna måste vara överens om villkoren. Bestämmelsen i 17 kap. 11 § nya LOU medger Kollektivtrafikmyndighetens rätt att göra en kompletterande beställning. Beställningen var av ovan redovisade skäl nödvändig. Eftersom Unicato har ensamrätt till uppdragen inom trafikområde 60 har det inte varit möjligt att utan ekonomiska merkostnader byta ut leverantören. Därtill hade det inte med kort varsel varit möjligt att byta ut leverantör eftersom ledtiden för upphandling i konkurrens enligt LOU och förberedelse för vinnande anbudsgivare att införskaffa fordon är mycket lång, omkring ett år. Utifrån 17 kap. 12 § nya LOU har Kollektivtrafikmyndigheten varken förutsett eller bort ha förutse förändringen vid tidpunkten för tilldelningen av Avtalet i februari 2015. Kontraktets övergripande karaktär har inte heller förändrats och värdet av kontraktet har inte ökat med 50 procent.

I andra hand görs gällande att det föreligger förutsättningar för direktupphandling till följd av synnerlig brådska. Behovet av ytterligare fordon har uppkommit förhållandevis snabbt och ledtiderna för en ordinär upphandling inklusive tiden för vinnande anbudsgivare att införskaffa fordon är minst ett

är varför fordonsbristen inte kan anses vara hänförlig till Kollektivtrafikmyndigheten och inte heller varit förutsebar för myndigheten. Färdtjänst och sjukresor omfattar bl.a. svaga och utsatta grupper i samhället och är nödvändiga för att dessa grupper ska ta sig till och från exempelvis vårdinrättningar varför anskaffningen inte kan anstå.

Slutligen måste under alla förhållanden avtalet bestå till följd av hänsyn till ett tvingande allmänintresse. Om avtalet ogiltigförklaras kan Kollektivtrafikmyndigheten inte fullgöra sitt uppdrag inom trafikområde 60. Det aktuella avtalet avser samhällstransporter för bl.a. den grupp av personer som är beroende av att ta sig till vårdcentral och sjukhus m.m. Transporterna har därför stor påverkan på människors liv och hälsa och gäller till viss del svaga grupper i samhället som äldre och sjuka.

#### SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

##### *Bestämmelser m.m.*

Lagen om offentlig upphandling (2016:1145) trädde i kraft den 1 januari 2017 och ersatte då den tidigare lagen om offentlig upphandling (2007:1091). Av övergångsbestämmelserna framgår dock att för sådan upphandling som har påbörjats före ikraftträdandet, gäller fortfarande den upphävda lagen.

Övergångsbestämmelserna är emellertid tillämpliga på själva upphandlingen och omfattar inte ändringar i det kontrakt eller det ramavtal som upphandlingen har resulterat i. Den nya lagstiftningen ska därmed tillämpas på befintliga kontrakt och ramavtal i detta avseende. (se prop. 2015/16:195 s. 851)

Den huvudsakliga frågan i målet är om Tilläggsavtalet kan betraktas som en tillåten ändring av Avtalet. Med hänvisning till att det saknas övergångsbestämmelser vid prövningen av sådana förhållanden ska den nya lagstiftningen tillämpas i målet.

Enligt 17 kap. 8 § LOU får ett kontrakt eller ett ramavtal ändras utan en ny upphandling, om ändringen görs med stöd av någon bestämmelse i 9–14 §§.

Av 17 kap. 10 § LOU följer att ett kontrakt eller ett ramavtal får ändras i enlighet med en ändrings- eller optionsklausul utan att en ny upphandling



måste genomföras, om kontraktets eller ramavtalets övergripande karaktär inte ändras och klausulen

1. har angetts i något av upphandlingsdokumenten i den ursprungliga upphandlingen,
2. klart, exakt och entydigt beskriver under vilka förutsättningar den kan tillämpas, och
3. anger omfattningen och arten av ändringarna som kan komma att göras.

Enligt 17 kap. 11 § LOU får en kompletterande beställning av varor, tjänster eller byggentreprenader göras från den leverantör som har tilldelats kontraktet utan att en ny upphandling måste genomföras, om beställningen inte innebär att värdet av kontraktet ökar med mer än 50 procent och under förutsättning att

1. beställningen har blivit nödvändig,
2. leverantören av ekonomiska eller tekniska skäl inte kan bytas, och
3. ett byte av leverantör skulle medföra betydande olägenheter eller betydligt större omkostnader för den upphandlande myndigheten.

Om flera kompletterande beställningar görs efter varandra, ska begränsningen i fråga om ökningen av värdet tillämpas på varje enskild beställning.

Enligt 17 kap. 12 § får ett kontrakt eller ett ramavtal ändras utan en ny upphandling, om behovet av ändringen beror på omständigheter som den upphandlande myndigheten varken förutsåg eller borde ha förutsett vid beslutet att tilldela kontraktet eller att ingå ramavtalet. En sådan ändring får dock inte

1. medföra att kontraktets eller ramavtalets övergripande karaktär ändras, eller
2. innebära att värdet av kontraktet eller ramavtalet ökar med mer än 50 procent.

Om flera på varandra följande ändringar genomförs, ska begränsningen i fråga om ökningen av värdet tillämpas på varje enskild ändring.

Av 19 kap. 7 § tredje stycket LOU följer att direktupphandling får användas om upphandlingens värde uppgår till högst 28 procent av det tröskelvärde som avses i 5 kap. 1 § och som gäller för en upphandlande myndighet som inte är en central upphandlande myndighet vid upphandling av varor och tjänster. Vidare får direktupphandling användas i tillämplig omfattning i de fall förutsättningarna för förhandlat förfarande utan föregående annonsering enligt 6 kap. 12–19 §§ är uppfyllda eller om det finns synnerliga skäl. Den

upphandlande myndigheten ska besluta riktlinjer för användning av direktupphandling.

Enligt 6 kap. 15 § LOU får en upphandlande myndighet använda ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering om det, på grund av synnerlig brådska som beror på omständigheter som inte kan tillskrivas och inte har kunnat förutses av myndigheten, är omöjligt att hålla de tidsfrister som gäller vid öppet och selektivt förfarande eller vid förhandlat förfarande med föregående annonsering, och anskaffningen är absolut nödvändig.

Enligt 20 kap. 13 § första stycket LOU ska rätten besluta att ett avtal som har slutits mellan en upphandlande myndighet och en leverantör är ogiltigt, om avtalet har slutits

1. utan föregående annonsering enligt 10 kap. 1, 2 eller 3 §, 18 kap. 2 § eller 19 kap. 9 § när det inte har varit tillåtet att använda direktupphandling enligt 19 kap.,
2. efter en förnyad konkurrensutsättning inom ett ramavtal enligt 7 kap. 7 eller 8 § samt 9 § utan att de villkor har följts som framgår av de paragraferna eller av det ramavtal som ligger till grund för konkurrensutsättningen och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada, eller
3. enligt ett dynamiskt inköpssystem utan att de villkor som anges i 8 kap. 10 eller 12 § har följts och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada.

Om det motiveras av tvingande hänsyn till ett allmänintresse, ska rätten besluta att avtalet får bestå trots att förutsättningarna för ogiltighet enligt 13 § är uppfyllda. Detta följer av 20 kap. 14 § LOU.

Av 20 kap. 17 § första stycket LOU framgår att en ansökan om överprövning av ett avtals giltighet ska, om inte annat följer av andra stycket, ha kommit in till förvaltningsrätten inom sex månader från det att avtalet slöts.

#### *Utredningen i målet*

Av Trafikavtal ”SÄKO 2015”, dnr 13/00266 framgår bl.a. följande.

### **7 Förändring av trafikuppdrag**

**7.1.1** Beställaren har rätt att utöka eller inskränka trafikuppdragets fordonsschema eller turlista (antal turer och dragning). Om en utökning av fordonsschemat eller turlistan innebär att trafikföretaget måste tillföra ytterligare fordon så ska parterna vara överens om förändringen.

7.5 Beställaren kan påkalla förhandling om ändring av trafikomfattningen utöver vad som angivits ovan. Sådan ändring kräver att parterna är överens om ändringen.

I förfrågningsunderlagets kravspecifikation framgår bl.a. följande.

#### 2.2 Anropsstyrd trafik (fjärde och femte stycket)

Trafikföretagen görs uppmärksamma på att trafikvolymerna i de olika trafikuppdragen kan komma att påverkas av en rad faktorer som Beställaren inte råder över. Exempelvis påverkas sjukresor av landstingets sjukresebestämmelser och färdtjänstresor av kommunala färdtjänstregler.

Förfrågningsunderlaget innehåller uppgifter om de historiska trafikvolymerna, men Beställaren lämnar inga garantier för vilka trafikvolymmer som faktiskt kommer att utföras.

#### *Förvaltningsrättens bedömning*

Förvaltningsrätten kan inledningsvis konstatera att Sollefteå Taxis ansökan om överprövning av avtals giltighet kom in till rätten den 17 februari 2017. Sollefteå Taxi yrkar i målet att inte bara Tilläggsavtalet, utan även Avtalet, ska ogiltigförklaras. Avtalet slöts den 21 april 2015 varmed tidsfristen om sex månader hade löpt ut vid ansökningstillfället. Sollefteå Taxis yrkande ska därför avvisas i den del det avser Avtalet.

Den fråga förvaltningsrätten därefter har att pröva är om det finns skäl att ogiltigförklara Tilläggsavtalet. Sollefteå Taxi anför i huvudsak att det saknas stöd i Avtalet att genomföra de ändringar som föranlett Tilläggsavtalet och att Kollektivtrafikmyndigheten genomfört en otillåten direktupphandling.

#### Ändringar i kontrakt

För att ett kontrakt ska få ändras i enlighet med en ändringsklausul utan att en ny upphandling måste genomföras krävs bl.a. att klausulen klart, exakt och entydigt beskriver under vilka förutsättningar den kan tillämpas och att klausulen anger omfattningen av ändringarna.

I ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen (dom daterad den 22 december 2016 i mål nr 3874-16) bedömdes en prisjustering i samband med förlängningen av ett avtal ha stöd i en avtalsklausul. Högsta förvaltningsdomstolen uttalade att klausulen närmare preciserade under vilka förutsättningar som prishöjningar fick göras och hur dessa skulle beräknas. Förvaltningsrätten finner att de nu aktuella klausulerna enbart anger att parterna ska vara överens om en förändring som innebär att trafikomfattningen ändras eller att ytterligare fordon måste tillföras. Reglering gällande hur en prisjustering ska ske eller vad som händer om parterna är oense saknas helt. Vad gäller omfattningen av uppdraget anger klausulerna endast att trafikvolymerna kan komma att påverkas av faktorer som ligger utanför Kollektivtrafikmyndighetens kontroll och att myndigheten inte lämnar några garantier för vilka trafikvolymmer som faktiskt kommer att utföras. Klausulerna är, enligt förvaltningsrättens mening, vaga och opreciserade vad gäller såväl förutsättningarna för att tillämpa dem som omfattningen av de ändringar som kan komma att göras. Kollektivtrafikmyndigheten har därmed inte haft rätt att genomföra de aktuella prisändringarna av Avtalet med stöd av 17 kap. 10 § LOU.

Med beaktande av att Kollektivtrafikmyndigheten utan stöd i avtalsklausulerna har gjort en prishöjning för samtliga turer inom trafikområde 60, dvs. även för sådana turer som redan tidigare omfattades av det befintliga Avtalet, är det enligt förvaltningsrättens mening inte fråga om en kompletterande beställning av tjänster i enlighet med 17 kap. 11 § LOU. Med stöd av 17 kap. 12 § LOU kan ett kontrakt ändras utan ny upphandling om behovet av ändringen beror på omständigheter som den upphandlande myndigheten varken förutsåg eller borde ha förutsett vid tilldelning av kontraktet. Kollektivtrafikmyndigheten har framhållit ökningen av sjukresor som ett huvudsakligt skäl till det förändrade behovet av transporter. I kravspecifikationen till förfrågningsunderlaget har Kollektivtrafikmyndigheten emellertid framhållit just sjukresor som en möjlig faktor som kan påverka trafikvolymerna.

Förvaltningsrätten bedömer mot denna bakgrund att behovet av ändringen beror på omständigheter som Kollektivtrafikmyndigheten borde ha kunnat förutse vid tidpunkten för tilldelning av kontraktet. Kollektivtrafikmyndigheten har därmed inte heller haft rätt att genomföra de aktuella prisändringarna i Avtalet med stöd av någon annan bestämmelse i 17 kap. LOU.

#### Otillåten direktupphandling

Förvaltningsrätten finner att Kollektivtrafikmyndigheten genom Tilläggsavtalet har genomfört en direktivstyrd upphandling utan föregående annonsering. Det är i målet inte ifrågasatt att kontraktsbeloppet överskrider det belopp som enligt 19 kap. 7 § tredje stycket LOU utgör tröskel för när en direktupphandling får göras. Frågan är om Kollektivtrafikmyndigheten ändå hade rätt att direktupphandla Trafikuppdrag 60 med hänvisning till synnerlig brådska i enlighet med 19 kap. 7 § tredje stycket, andra meningen LOU och 6 kap. 15 § samma lag. Ett sådant förfarande som anges 6 kap. 15 § ska tillämpas restriktivt. Vidare är det Kollektivtrafikmyndigheten som ska visa att förutsättningar för direktupphandling finns (jfr prop. 2001/02:142 s. 99).

De omständigheter som ligger till grund för det brådskande anskaffningsbehovet ska inte ha kunnat vara möjlig att förutse av den upphandlande myndigheten. Med hänvisning till vad som ovan angetts om förfrågningsunderlagets förbehåll gällande volymen för sjukresor bedömer förvaltningsrätten att de omständigheter som Kollektivtrafikmyndigheten gör gällande för att tillämpa undantaget från annonseringsplikten har kunnat vara möjlig att förutse av myndigheten. Förutsättningarna får undantag enligt 6 kap. 15 § LOU har därmed inte förelegat.

Förvaltningsrätten konstaterar att det rör sig om en otillåten direktupphandling varför det finns därmed förutsättningar för att ogiltigförklara avtalet enligt 20 kap. 13 § LOU. Fråga blir därefter om Tilläggsavtalet ska bestå med hänsyn till tvingande allmänintresse.

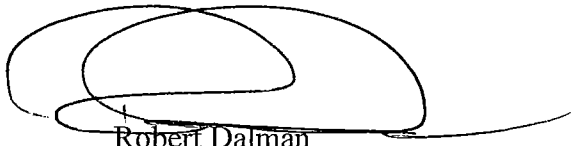
Tvingande hänsyn till allmänintresse

Enligt 20 kap. 14 § LOU ska rätten besluta att avtalet får bestå trots att förutsättningarna för ogiltighet är uppfyllda om det motiveras av tvingande hänsyn till ett allmänintresse. Bestämmelsen ska enligt förarbetena (prop. 2009/10:180 ss. 137 ff. och prop. 2015/16:195 ss. 746–748) tolkas restriktivt och tillämpningen ske i undantagsfall. EU-domstolen har bedömt allmänintresset som tvingande angående t.ex. allmän ordning och säkerhet, skydd för människors liv och hälsa, samt folk och djurhälsan. Det ligger vidare enligt regeringens mening i sakens natur att den som åberopar en sådan omständighet också har bevisbördan för detta. Det sägs vidare att det ankommer på de allmänna förvaltningsdomstolarna att utifrån de särskilda omständigheterna i ett enskilt mål om överprövning av ett avtals giltighet, att tolka begreppet tvingande hänsyn till ett allmänintresse. Av handlingarna i målet framgår att upphandlingen avser samhällstransporter, däribland sådana som är nödvändiga för den grupp av personer som är beroende av för att ta sig till vårdinrättningar m.m. De nu aktuella tjänsterna har en stor påverkan på människors liv och hälsa, och det är dessutom till viss del är svaga grupper i samhället som berörs såsom äldre och sjuka. Det har inte kommit fram skäl att ifrågasätta Kollektivtrafikmyndighetens uppgift om att Tilläggsavtalet är en förutsättning för att behovet av nödvändiga sjuktransporter ska kunna tillgodoses.

Mot denna bakgrund får det, enligt förvaltningsrättens mening, anses föreligga sådana omständigheter som omfattas av begreppet tvingande hänsyn till ett allmänintresse varför det i detta fall finns skäl för att låta Tilläggsavtalet bestå. Yrkandet om att förklara Tilläggsavtalet ogiltigt ska mot denna bakgrund avslås.

---

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

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Robert Dalman

rådman

Målet har föredragits av föredragande juristen Andreas Svadling



## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

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

**Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.**

För att kammarrätten ska kunna ta upp Ert överklagande måste Er skrivelse ha kommit in till förvaltningsrätten inom tre veckor från den dag då Ni fick del av domen/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. Om sista dagen för överklagande infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att besvärshandlingen kommer in nästa vardag.

Om klaganden är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet alltid ha kommit in inom tre veckor från den dag beslut meddelades.

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.