



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM**  
Allmänna avdelningen  
Enhet 14

**DOM**  
2014-10-29  
Meddelad i  
Stockholm

Mål nr  
10090-14

**SÖKANDE**

Depona AB, 556578-3007

Ombud: Advokaterna Björn Nicolai och Anna Hofling Johansson  
Advokatfirman Vinge KB  
Box 11025  
404 21 Göteborg

**MOTPART**

Rikspolisstyrelsen  
Box 12256  
102 26 Stockholm

**SAKEN**

Offentlig upphandling

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2014 -10- 3 0	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten bifaller ansökan om överprövning och upphäver  
Rikspolisstyrelsens beslut den 30 april 2014 att avbryta sin upphandling  
benämnd *Arkivförvaring, Kiruna och Linköping*.

Dok.Id 537086

**Postadress**

115 76 Stockholm

**Besöksadress**

Tegeluddsvägen 1

**Telefon**

08-561 680 00

**E-post:**

forvaltningsrattenistockholm@dom.se

**Telefax**

08-561 680 01

**Expeditionstid**

måndag – fredag

08:00-16:30

**YRKANDEN M.M.**

**Rikspolisstyrelsen (RPS)** har påbörjat en upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, benämnd *Arkivförvaring, Kiruna och Linköping*. Upphandlingen har genomförts som ett förenklat förfarande. RPS beslutade den 30 april 2014 att avbryta upphandlingen. Som skäl för beslutet angavs bl.a. följande. Anbudens giltighet har passerat. Den 31 mars 2014 var, enligt förfrågningsunderlagets punkt 2.7, sista giltighetsdagen. Felaktigt utskick med begäran om förlängd giltighet genomfördes efter att giltighetstid passerat och har därmed ingen juridisk bindning.

**Depona AB (Depona)** ansöker om överprövning av beslutet att avbryta upphandlingen och yrkar att RPS åläggs att återuppta upphandlingen och slutföra den i enlighet med Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 21 mars 2014 i mål nr 2186-14. Till stöd för sin talan anför bolaget i huvudsak följande.

Enligt förfrågningsunderlaget var sista dag för inlämnande av anbud den 25 oktober 2013. I förfrågningsunderlaget angavs vidare att anbudsgivaren var bunden av sitt anbud till och med den 31 mars 2014, om annan överenskommelse inte träffades. Överenskommelse om förlängning av anbudets giltighetstid skulle initieras av RPS.

I upphandlingen lämnades tre anbud in och tilldelningsbeslut fattades den 22 januari 2014. Av tilldelningsbeslutet framgick att Depona var den anbudsgivare som hade lämnat anbud med lägst pris, men att Depona inte ansågs uppfylla vissa krav vid säkerhetsskyddsgranskningen, varför kontraktet tilldelades annan anbudsgivare.

Depona ansökte om överprövning av upphandlingen hos Förvaltningsrätten i Stockholm, som i dom den 21 mars 2014 (mål nr 2186-14) biföll ansökan och förordnade om rättelse av upphandlingen. Förvaltningsrätten anförde i domen bl.a. att RPS inte haft fog för att underkänna Deponas anbud vid anbudsutvärderingen med hänvisning till Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om arkivlokaler (RA-FS 2013:4). Förvaltningsrätten fann vidare att det inte var visat att Depona skulle motsätta sig att uppfylla kravet på tillträdesbegränsning vid fullgörandet av uppdraget. Genom att utesluta Deponas anbud på den grunden hade RPS brutit mot principen om likabehandling i 1 kap. 9 § LOU. RPS överklagade inte förvaltningsrättens dom och domen vann laga kraft den 11 april 2014.

I skrivelse från RPS den 16 april 2014 lämnades en förfrågan till Depona om förlängning av anbudets giltighetstid. Depona bekräftade den 21 april 2014 via e-post att bolaget önskade förlänga anbudets giltighetstid till och med den 30 augusti 2014 i enlighet med RPS skrivelse. RPS bekräftade i e-postmeddelande den 23 april 2014 att RPS mottagit Deponas accept av anbudets förlängning.

Den 30 april 2014 beslutade RPS att avbryta upphandlingen med motiveringen att anbudens giltighetstid passerat. Frågan är om RPS haft fog för att avbryta upphandlingen av det skälet att det vid tidpunkten för avbrytandet saknades giltiga anbud.

Kammarrätten i Göteborg har i dom den 9 december i mål nr 6132-11 anfört att den i förfrågningsunderlaget angivna giltighetstiden för anbudet kan förlängas under förutsättning att principerna för offentlig upphandling iakttas och att om så ska ske eller inte främst är en fråga mellan den upphandlande myndigheten och anbudsgivarna. Eftersom frågan om förlängning av ett anbuds giltighet i själva upphandlingsprocessen inte bara reglerar anbudsgivarens bundenhet av anbudet, utan också har effekt på upp-

handlande myndighet, bl.a. vad gäller den upphandlande myndighetens bundenhet till villkoren i förfrågningsunderlaget, fann kammarrätten att en förlängning av den i förfrågningsunderlaget angivna anbudstiden kräver ett ömsesidigt medgivande av upphandlande myndighet och anbudsgivare.

RPS har, i enlighet med punkt 2.7 i förfrågningsunderlaget, initierat en förlängning av Deponas anbuds giltighetstid. Depona har inom den angivna svarstiden bekräftat att bolaget vill förlänga anbudets giltighetstid. Svar från RPS angående bekräftelse har också mottagits. Det innebär att det förelegat en ömsesidig överenskommelse mellan RPS och Depona om att förlänga Deponas anbud till och med den 31 augusti 2014. Att initieringen skett efter den 31 mars 2014 har inte någon betydelse när överenskommelsen är ömsesidig och då RPS och Depona förfogar över frågan om förlängning. Det framgår inte heller av förfrågningsunderlaget att RPS varit tvungen att påkalla förlängning före den 31 mars 2014. Vid tidpunkten för avbrytandet fanns således ett giltigt anbud från Depona.

Den omständigheten som RPS har anfört som skäl för att avbryta upphandlingen är direkt felaktig och det saknas följaktligen sakligt godtagbara skäl för avbrytandet. Det har ålegat RPS att följa Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 21 mars 2014 utifrån de premisser som framgår av domen.

Av rättspraxis framgår inte att det inte är tillåtet för en upphandlande myndighet att anta ett anbud, vars giltighetstid har löpt ut, enbart av den anledningen att anbudet dessförinnan inte har förlängts. Det saknas avgörande från högsta instans och det finns inte stöd i de av RPS åberopade kammarrättsavgörandena för ett sådant synsätt. Snarare talar senare kammarrättsavgöranden för att förlängning av anbuds giltighet är en fråga för den upphandlande myndigheten och anbudsgivarna och att förlängning kan ske efter att ett anbuds giltighetstid löpt ut, i vart fall om samtycket till förlängningen är ömsesidigt, vilket är fallet i aktuell upphandling (jfr Kam-

marrätten i Göteborgs domar den 9 december 2011 i mål nr 6132-11 samt den 10 oktober 2012 i mål nr 7006-12).

Härtill bör även Kammarrätten i Göteborgs dom den 2 december 2009 i mål nr 4963-09 framhållas. Kammarrätten instämde i sin dom i Länsrätten i Skånes bedömning att en kommun inte haft sakliga skäl för att avbryta en upphandling. Domen ger stöd för att en upphandlande myndighet, enbart genom att passivt låta anbudens giltighetstid löpa ut under en överprövning i domstol, inte ska kunna avbryta upphandlingen och därigenom undkomma att fullfölja en upphandling som ska rättas. I fallet godtogs till och med en förlängning från anbudsgivarnas sida, vilket skiljer sig från aktuellt fall, där det finns en ömsesidig överenskommelse om förlängning. Domen ger vidare stöd för att förlängning av ett anbud kan ske efter att anbudets giltighetstid löpt ut enligt förfrågningsunderlaget.

RPS bestrider bifall till ansökan och anför bl.a. följande.

RPS har haft sakligt godtagbara skäl för att avbryta upphandlingen, eftersom det vid tidpunkten för RPS begäran om förlängning av anbudens giltighetstid (den 16 april 2014) och Deponas accept av denna (den 21 april 2014) inte förelåg något giltigt anbud från bolaget. Deponas anbud hade upphört att äga giltighet redan den 31 mars 2014.

Kammarrätten i Göteborg har, i den av Depona åberopade domen från den 9 december 2011 i mål nr 6132-11, uttalat att den i förfrågningsunderlaget angivna giltighetstiden för anbud kan förlängas under förutsättning att principerna för offentlig upphandling beaktas. I det målet hade det klagande bolaget oemotsagt gjort gällande att bolaget, genom meddelande till den upphandlande myndigheten, hade förlängt sitt anbudets giltighetstid innan det upphörde att gälla och enligt kammarrätten fick den upphandlande myndigheten anses ha accepterat denna förlängning då den fattade tilldel-

ningsbeslut. Av dessa skäl fann kammarrätten att det förelåg ett giltigt anbud vid tidpunkten då den upphandlande myndigheten fattade tilldelningsbeslut. Omständigheterna i den upphandlingen som nu är föremål för prövning skiljer sig från omständigheterna i det mål som Kammarrätten i Göteborg hade att ta ställning till, i den bemärkelsen att Deponas och övrigas anbud hade upphört att gälla innan fråga om förlängning av anbuden överhuvudtaget hade aktualiserats.

Av fast kammarrättspraxis framgår att det inte är tillåtet för en upphandlande myndighet att anta ett anbud, vars giltighetstid har löpt ut och som dessförinnan inte har förlängts. RPS har således även av detta skäl varit förhindrad att tilldela kontrakt och ingå avtal i denna upphandling.

Den omständigheten att RPS har avbrutit upphandlingen till följd av att samtliga anbud har upphört att gälla, innebär inte att RPS har handlat i strid med Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 21 mars 2014 i mål nr 2186-14. Förvaltningsrättens dom innebär en skyldighet för RPS att rätta sin utvärdering på ett visst sätt, inte någon skyldighet för RPS att avsluta upphandlingen på ett visst sätt. Domen utgör således inget hinder mot att RPS avslutar upphandlingen genom att avbryta den.

Det har inte funnits någon avsikt från RPS sida att passivt låta anbudens giltighetstid löpa ut för att sedan kunna avbryta upphandlingen. RPS beslut att avbryta upphandlingen grundas uteslutande på bedömningen att RPS är förhindrad att tilldela kontrakt i den aktuella upphandlingen. RPS vill härutöver framhålla att det endast är två av tre anbudsgivare som har medgett förlängning av sina anbud.

Vad gäller den av Depona åberopade domen från Kammarrätten i Göteborg från den 2 december 2009 i mål nr 4963-09 noterar RPS bl.a. att det av länsrättens domskäl framgår att samtliga anbudsgivare hade förlängt sina

anbud, vilket skiljer sig från omständigheterna i aktuell upphandling där endast två av tre anbudsgivare accepterade RPS begäran om förlängning.

## **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

### **Tillämpliga bestämmelser**

Enligt 1 kap. 9 § LOU ska upphandlande myndigheter 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.

I 16 kap. 6 § LOU anges att 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 gjorts.

### **Förvaltningsrättens bedömning**

En upphandlande myndighet har möjlighet att avbryta en upphandling under förutsättning att beslutet vilar på sakligt godtagbara skäl och de grundläggande principerna i gemenskapsrättens inte träds för när. Det är den upphandlande myndigheten som ska visa att det har förelegat sakligt godtagbara skäl att avbryta en upphandling.

Förvaltningsrätten har i målet att pröva om det vid tidpunkten för RPS avbrytandebeslut funnits förutsättningar för att avbryta upphandlingen. RPS har som skäl för att avbryta upphandlingen angett att anbudens giltighet passerat. Att anbudens giltighetstid har löpt ut kan utgöra sakliga skäl för att avbryta en upphandling (se t.ex. Kammarrätten i Göteborgs domar den

29 augusti 2008 i mål nr 4696-08 samt den 9 december 2011 i mål nr 6132-11).

Om anbudens giltighetstid löper ut, utan att kontrakt har hunnit ingås, finns dock en möjlighet för den upphandlande myndigheten att fråga anbudsgivarna om dessa vill att anbudens giltighetstid ska förlängas. En sådan förfrågan måste ske enligt de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU.

I målet är klarlagt att RPS, efter det att anbudens giltighetstid löpt ut, har ställt en förfrågan till samtliga anbudsgivare om dessa önskade förlänga anbudens giltighetstid. Depona och ytterligare en anbudsgivare accepterade en förlängning av anbudstiden t.o.m. den 31 augusti 2014.

Genom att tillfråga samtliga anbudsgivare om dessa önskade förlänga sitt anbud har RPS enligt förvaltningsrättens mening agerat i enlighet med de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU. Att förfrågan skedde först en tid efter att anbudstiden i förfrågningsunderlaget löpt ut saknar enligt förvaltningsrättens mening betydelse (jfr Kammarrätten i Göteborgs dom den 2 december 2009 i mål nr 4963-09). Huvudsaken är att det finns en ömsesidig vilja att förlänga anbudstiden. Genom att skicka ut förfrågan och få acceptans på denna finns en ömsesidighet mellan RPS och anbudsgivarna. Enligt förvaltningsrättens mening fanns det därför vid tidpunkten för avbrytandebeslutet giltiga anbud i upphandlingen. Att endast två av tre anbudsgivare önskat förlänga anbudstiden föranleder inte någon annan bedömning. RPS har därför vid tidpunkten för avbrytandebeslutet inte haft fog för att avbryta upphandlingen på grund av att anbudens giltighetstid passerat. Med hänsyn härtill finner förvaltningsrätten att avbrytandebeslutet inte vilat på sakligt godtagbara skäl. Förvaltningsrätten anser vidare att det är klarlagt att Depona har lidit eller kan komma att lida skada till följd av avbrytandebeslutet och att det därför finns grund för ingripande enligt LOU.



I LOU har inte närmare reglerats vilken typ av förordnade som är lämpligt vid bifall till en ansökan om överprövning av ett avbrytandebeslut. Med hänsyn till att en överprövning enligt LOU inte tar sikte på upphandlingens materiella resultat utan i stället på att myndigheten förfarit korrekt får det anses ligga närmast till hands att ett underkännande av ett avbrytande endast får kassatorisk verkan, och att det alltså ankommer på myndigheten att ta ställning till hur underkännandet av avbrytandet ska iakttas (jfr Eskil Nords kommentar till 16 kap. 6 § LOU i Karnov). Förvaltningsrättens anser mot bakgrund härav att ansökan ska bifallas på så sätt att RPS beslut den 30 april 2014 att avbryta upphandlingen upphävs.

#### 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.