



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG**

Avd. 2

**DOM**  
2018-03-16  
Meddelad i Göteborg

Mål nr  
10566-17

**SÖKANDE**

SA Consulting AB, 556820-1460  
Humlevägen 6  
441 60 Alingsås

**MOTPART**

Västra Götalandsregionen, Västfastigheter  
Regionens Hus  
462 80 Vänersborg

**SAKEN**

Överprövning av upphandling enligt lagen (2016:1145) om offentlig  
upphandling, förkortad LOU

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2018-03-16	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Dok.Id 519696

Postadress  
Box 53197  
400 15 Göteborg

Besöksadress  
Sten Sturegatan 14

Telefon  
031 - 732 70 00  
Telefax  
031 - 711 78 59  
E-post: [forvaltningsrattenigoteborg@dom.se](mailto:forvaltningsrattenigoteborg@dom.se)  
[www.forvaltningsrattenigoteborg.domstol.se](http://www.forvaltningsrattenigoteborg.domstol.se)

Expeditionstid  
måndag-fredag  
08:00-16:00

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG**

**DOM**  
2018-03-16

10566-17

### VAD MÅLET GÄLLER

Västra Götalandsregionen, Västfastigheter (VGR) påbörjade en upphandling av ramavtal avseende säkerhetskonsulter, dnr FAST 2017-00109.

VGR avbröt upphandlingen genom beslut den 7 september 2017. Det som förvaltningsrätten ska pröva i detta mål är om VGR har haft saklig grund för att avbryta upphandlingen.

### YRKANDEN M.M.

*SA Consulting AB* (bolaget) ansöker om överprövning och yrkar att förvaltningsrätten ska upphäva VGR:s beslut att avbryta upphandlingen. Bolaget anför bl.a. följande. Som skäl till beslutet anger VGR väsentliga brister i tydliggörande av VGR:s behov av tjänster och kravställning i annonserat förfrågningsunderlag. Angivet skäl ger inte anledning till att avbryta upphandlingen eftersom

- det inte framgår vilka tjänster och kravställningar som behöver tydliggöras,
- det inte framgår vilken omfattning behovet av tydliggörande är i förhållande till förfrågningsunderlaget,
- det i förfrågningsunderlaget tydligt framgår i detalj vilka tjänster och kravställningar som efterfrågas i framtiden och sedan flera år tillbaka i tiden,
- det tydliggörs att precisering av uppdragsomfattning görs i samband med avrop och uppdragsgenomgång (se dokument 07.1 AF Säkerhetskonsulter punkt AUC. 1 Omfattning),
- det framgår att det är minst fem säkerhetskonsulter inom teknikområdet som efterfrågas och om fler tjänster/resurser efterfrågas kan sådana justeringar redan göras i rådande förfrågningsunderlag (se dokument 07.2 Anbudformulär Säkerhetskonsult Omr. VF p. 2.5 Resurser [AUB.51]),

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG****DOM**  
2018-03-16

10566-17

- rådande upphandlings kravställning gör att VGR:s behov av ytterligare tjänster och kravställningar tillgodosätts
- konkurrensen kan påverkas vid ny upphandling, eftersom ett nytt förfrågningsunderlag kan justeras så att det ger fördelar till vissa anbudsgivare.

Det framgår också av förfrågningsunderlaget upphandlingens avsikt är att upphandla fem säkerhetskonsulter med "hög kunskap och erfarenhet" inom komplexa tekniska och fysiska säkerhetslösningar. Inga anbudsgivare har heller ställt några frågor under anbudstiden med anledning av att det skulle ha funnits brister i förfrågningsunderlaget. Information om relevant arbetslivserfarenhet, utbildning och kompetens framgår av bl.a. anbudsformuläret. Minst en anbudsgivare har uppfyllt de ställda kraven och eftersom flera anbudsgivare var på intervju indikerar det att ytterligare anbudsgivare har uppfyllt de ställda kraven då detta var en förutsättning för intervju. De nya skäl för att avbryta upphandlingen, som VGR lagt till i samband med sitt yttrande över begäran om överprövning, gällande den totala anbudsomfattningen och antalet säkerhetskonsulter bör inte vara en del av överprövningen.

VGR anser att ansökan ska avslås och anför bl.a. följande. De har inte agerat i strid med de upphandlingsrättsliga grundprinciperna i 4 kap. 1 § LOU eller mot någon annan bestämmelse i samma lag. De har funnit så stora brister i tydliggörandet av vad som faktiskt utgör deras behov att anbudsgivarna inte har kunnat tolka vad som faktiskt efterfrågas. Exempel på de brister som avses är t.ex. gällande kravet på offererade konsulter erfarenhet. I anbudsformulärets bilaga 1 anges på första sidan följande:

"Konsulten ska ha stor erfarenhet av säkerhet inom ombyggnation och nyproduktion, fastighetsförvaltning, teknisk systemkunskap, säkerhet inom sjukvård och offentlig sektor. Vidare är det av betydelse att konsulten har erfarenhet av genomförande av riskanalyser med tillhörande åtgärdsförslag."

Detta är vad de har haft behov av att upphandla och som krävs för att fylla deras behov. Dock finns denna information inte angiven vid de enskilda

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG****DOM**  
2018-03-16

10566-17

kraven varför det inte framgår för anbudsgivarna vad som faktiskt är av betydelse för att uppfylla kraven. Detta har lett till att det har varit möjligt för anbudsgivarna att offerera konsulter utan sådan specifik kompetens som anges i inledningen av underlaget. Som en följd av att ställda krav har varit mycket generella och lämnat möjlighet till flera olika tolkningar saknas det stöd för att diskvalificera anbudsgivare som offererat kompetens inom säkerhetsområdet utan sådan specifik inriktning som är av avgörande betydelse. I anbudsformuläret anges att minst fem säkerhetskonsulter efterfrågas men det faktiska behovet har visat sig kunna tillgodoses genom färre antal. De främsta bristerna gällande tydlighet rör offererade konsulters arbetslivserfarenhet, utbildning och övrig kompetens men även gällande vilka referensprojekt som offererade konsulter åberopar. Information saknas t.ex. om vilken arbetslivserfarenhet och vilka utbildningar inom säkerhet som anses relevanta. Tolkningmöjligheterna för anbudsgivarna har varit för stora gällande ställda krav. Detta blev uppenbart vid en genomgång av inkomna anbud där dessa anbud inte speglar behovet. Eftersom kraven har en mycket generell ordalydelse skulle en kvalificering och utvärdering av anbuden inte kunna ske utan att komma i strid med grundprinciperna i 4 kap. 1 § LOU.

**SKÅLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE****Förvaltningsrättens bedömning**

Det finns inte någon bestämmelse i LOU där frågan om när en myndighet har rätt att avbryta en upphandling regleras. Det framgår dock av EU-domstolens praxis att en upphandlande myndighet inte har någon skyldighet att fullfölja en påbörjad upphandling (mål C-92/00 HI, punkterna 40 och 41). Rätten att avbryta en upphandling begränsas inte till undantagsfall eller när det föreligger allvarliga omständigheter (mål C-27/98 Fracasso och Leitschutz, punkterna 23 och 25). Myndigheten får anses ha ett stort utrymme för att göra bedömningar avseende när den vill avbryta en upp-

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG****DOM**  
2018-03-165  
10566-17

handling. Myndigheten måste dock enligt 12 kap. 12 § LOU ange skälen för avbrytandet. Ett beslut att avbryta en upphandling måste också vila på sakligt godtagbara skäl. Det får inte vara godtyckligt och det måste följa gemenskapsrättsliga regler och principerna om transparens och icke-diskriminering i 4 kap. 1 § LOU. Det är den upphandlande myndigheten som ska visa att det funnits sakligt godtagbara skäl (RÅ 2009 ref. 43).

Frågan för förvaltningsrätten att ta ställning till är om VGR har haft sakligt godtagbara skäl för att avbryta upphandlingen.

VGR har uppgett att avbrytandebeslutet var grundat på det faktum att väsentliga brister funnits i tydliggörandet av den upphandlande myndighetens behov av tjänster och kravställning i annonserat förfrågningsunderlag. VGR har uppgett att de behov som fanns inte speglade informationen och kravställningen i förfrågningsunderlaget då det verkliga behovet var lägre. Att de ställda kraven var otillräckligt utformade för att anbuden skulle motsvara VGR:s behov blev tydligt för VGR vid kvalificeringen av de inkomna anbuden. Anbudsgivarna har tolkat kraven på ett annat sätt än det VGR avsett, eftersom kraven inte har varit tillräckligt specifika. Till följd av detta har VGR inte kunnat diskvalificera anbuden.

Fel i förfrågningsunderlaget kan anses utgöra ett sakligt skäl till att avbryta en upphandling. Av EU-domstolens dom i mål C-244/02 Kauppatalo Hansel följer att det finns sakliga skäl att avbryta en upphandling om den upphandlande myndigheten inser att det, men hänsyn till fel i innehållet i förfrågningsunderlaget, inte är möjligt att tilldela avtalet till den leverantör som har offererat det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. I praxis har även sakliga skäl för att avbryta en upphandling förelegat när förfrågningsunderlaget inte har varit tillräckligt tydligt och därför stridit mot transparensprincipen (se Kammarrätten i Jönköping, mål nr 1427-10, och Kammarrätten i Sundsvall, mål nr 1984-15). Att anbudsgivarna har uppfattat

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG****DOM**  
2018-03-16

10566-17

förutsättningarna i förfrågningsunderlaget på olika sätt har också ansetts utgöra ett sakligt skäl (se Kammarrätten i Stockholm, mål nr 6093-10). Likaså har missvisande förfrågningsunderlag som har lett till att den upphandlande myndighetens syfte inte kunnat uppnås ansetts som en saklig grund (se Kammarrätten i Göteborg, mål nr 2078-17).

Med hänsyn till ovan redovisad praxis utgör de av VGR anförda skälen sakliga skäl för att avbryta upphandlingen. Det som bolaget anført i sin ansökan medför inte att det finns anledning att ifrågasätta att sakförhållandena är sådana som VGR uppger. VGR:s beslut att avbryta upphandlingen strider således inte mot LOU. Det förhållandet att dessa skäl inte kommit till tydligare uttryck i VGR:s beslut att avbryta upphandlingen är visserligen en brist men utgör inte tillräckligt skäl att undanröja beslutet. Enligt förvaltningsrättens mening skulle dessutom de ändringar som VGR har uppgett vara nödvändiga att göra i förfrågningsunderlaget för att upphandlingen skulle uppnå det avsedda syftet, inte kunnat göras utan att bryta mot upphandlingsförfarandets grundläggande principer om proportionalitet, transparens och likabehandling (jmf Kammarrätten i Göteborg, mål nr 787-15). Förvaltningsrätten anser mot denna bakgrund att VGR har haft rätt att avbryta upphandlingen. Ansökan ska därför avslås.

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

Ingela Larsson  
Rådman

Föredragande i målet har varit föredragande juristen Emelie Lindh.



## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens avgörande ska skriva till Kammarrätten i Göteborg. **Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.** Adressen till förvaltningsrätten framgår av avgörandet.

Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då klaganden fick del av avgörandet. Om avgörandet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när det kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag som avgörandet meddelades. För offentlig part räknas tiden för överklagande alltid från den dag avgörandet meddelades.

Om sista dagen för överklagandet infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

### Prövningstillstånd i kammarrätten

För att ett överklagande ska kunna tas upp i kammarrätten fordras att **prövningstillstånd** meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om

1. det finns anledning att beivra 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 rättsställningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står förvaltningsrättens avgörande fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

### Överklagandets innehåll

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person- eller organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Även adress och telefonnummer till arbetsplatsen ska anges, samt eventuellt annan adress där klaganden kan nås för delgivning.

Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-post-adress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges.

Om samtliga ovan nämnda person- eller adressuppgifter har lämnats tidigare i målet och fortfarande är aktuella behöver de inte uppges igen. Om någon uppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.

2. uppgift om det avgörande som överklagas – förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för avgörandet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens avgörande som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

*Forts. nästa sida*

### Avtal före laga kraft i vissa mål

I vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättsens avgörande 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,
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,
- lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner,
- lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, eller
- lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna

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 rättsens avgörande får inte prövas sedan avtal har slutits. Fullständig information finns i 16 kapitlet i de ovan fyra förstnämnda lagarna och i 20 kapitlet i de två sistnämnda lagarna.

### Ytterligare information

Behöver ni fler upplysningar om hur man överklagar kan ni vända er till förvaltningsrätten.