



**SÖKANDE**

Taxi Lisch AB, 559046-6743

Ombud: Advokaten Henrik Gallus  
Advokaterna A4 KB

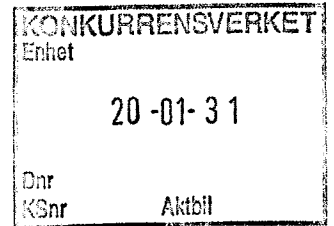
**MOTPART**

Västrafik AB, 556558-5873

Ombud: Advokaterna Hanna Lundqvist och Anders Nilsson  
Advokatfirman Lindahl KB

**SAKEN**

Överprövning av ett avtals giltighet enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU



**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

**BAKGRUND**

Västrafik AB (Västrafik) har inlett ett direktupphandlingsförfarande som benämns "Transporttjänster VTAB 2018 för anropsstyrda resor i Västra Götalands län" (dnr: 1-1681-19). Upphandlingen är uppdelad i fyra delområden som motsvarar olika geografiska områden (kommuner). Såvitt gäller det geografiska området Lidköpings kommun antogs annan leverantör än Taxi Lisch AB (bolaget) genom tilldelningsbeslut och bolaget ansökte om överprövning.

I intermistiskt beslut den 5 december 2019 förordnade förvaltningsrätten att Västrafik inte fick ingå avtal i upphandlingen beträffande det geografiska området omfattande Lidköpings kommun innan något annat hade bestämts.

I interimistiskt beslut den 18 december 2019 avslog förvaltningsrätten Västtrafiks yrkande om att det interimistiska beslutet den 5 december 2019 skulle upphävas.

Den 20 december 2019 tecknade Västtrafik avtal med Billinge Taxi AB (Billinge Taxi) avseende anropsstyrd trafik i Lidköpings kommun. Bolaget har ansökt om överprövning av detta avtals giltighet och förvaltningsrätten har i interimistiskt beslut den 2 januari 2020 förordnat att avtalet mellan Västtrafik och Taxi Billinge inte får fullgöras innan något annat har bestämts.

### **Upphandlingsdokumenten**

#### *Direktupphandlingsförfrågan*

En direktupphandling kommer att genomföras med anledning av att Västtrafik har sagt upp samtliga avtal med K -holm Vård o Omsorg AB och Taxi 201 201 AB. Den avsedda avtalstiden är: Söndag 22 december 2019, kl. 06:00 – t.o.m. söndag 29 mars 2020 kl. 06:00 och med möjlighet till förlängning t.o.m. den 21 juni 2020 kl. 06:00. I svar på förfrågan behöver inte antal fordon anges utan endast offererat pris, angivet på avsedd plats i medskickat dokument.

#### *De ursprungliga upphandlingsdokumenten*

#### Transporttjänsten

Inga volymgarantier kan ges eftersom det inte är möjligt att förutse hur resebehovet kan komma att utvecklas över tid. I dialog med Västtrafik har leverantören möjlighet att tillfälligtvis öka eller minska antalet fordon inom ramen för avtalet utifrån variationer i resandet. Det är Västtrafik som beslutar om det är möjligt att tillfälligt öka eller minska antalet bokningsbara körpass

i trafikerings-schemat. Trafikeringsområde är Västra Götalands län. Trafikföretaget ska kunna utföra transporter inom trafikeringsområdet, till och från trafikeringsområdet och i enstaka fall utanför trafikeringsområdet. I avtalet ingår transporter avseende särskild kollektivtrafik som omfattar bland annat restyperna färdtjänst, sjukresor, skolresor, dagvårdsresor, omsorgsresor samt allmän kollektivtrafik som omfattar exempelvis restyperna närtrafik, anropsstyrda linjeturer, anslutningsresor och ledsagarservice. Restyper kan förändras, tillkomma och utgå under avtalsperioden. I flera kommuner har Västtrafik uppdraget att utföra resor för skolbarn och för verksamheter såsom dagvård eller omsorg. Dessa resor sker med stor frekvens och regelbundenhet. De är dessutom ofta bokade som stående beställningar, d.v.s. resenärerna har regelbundet återkommande resor inlagda i planeringssystemet. Resorna sker oftast mellan hemadress och verksamhet. Resenärerna kan ha ett stort behov av kontinuitet när det gäller hämta- och lämnatider, att samma trafikföretag/förare utför resan, och i vilken ordning övriga resenärer på turen hämtas och lämnas. När sådana särskilda förutsättningar och individuella behov finns, hanterar Västtrafik resorna så att resenärernas behov av kontinuitet kan upprätthållas. Detta kan innebära att fordonsresurser används på ett mindre optimalt sätt. Ofta finns extra servicekrav kopplade till dessa resenärers resor, exempelvis att föraren ska lämna resenären till personal, eller att resenären inte får lämnas ensam.

#### Verksamheten

Leverantören ansvarar för att ett tillräckligt antal fordon finns tillgängliga i avtalade hem-/bokningsområden för utförandet av körpass i enlighet med fastställt trafikerings-schema. Köruppdragen överlämnas färdigplanerade till leverantören, som ska följa denna planering. Detta för att kundens resa ska kunna utföras såsom utlovats vid beställning. Alla bokningar som görs via Västtrafiks planeringssystem planeras in på körpass. Ett körpass kan vara tomt eller innehålla en eller flera resor som ska utföras av leverantören. Det

finns två varianter av körpass – tjänstepass och fordonsgruppsspass. Västrafik beslutar vilken typ av körpass som ska användas i respektive avtal [...]

Vad styr på vilket fordon en resa hamnar?

- Resenärens önskemål om hämttid eller senast frammetid
- Resenärens hjälpmedel, resenärens angivna krav
- Servicenivåernas regler om max vänte- och spiltid
- Samordningsmöjligheter
- Hem-/bokningsområde
- Framkörning och retur
- Planeringspåslag
- Tillgängliga fordonsresurser
- Passtid (start- och sluttid) för tjänstepass
- Obligatorisk transportör
- Fordonets kapacitet och typ
- Anbudspris

Planeringssystemet tittar först på värden för lovad hämttid eller senast frammetid samt max vänte och spiltid för att se vilka körpass som kan komma ifråga för resan. Därefter tittar planeringssystemet på dessa körpass kapaciteter för att se vilka av dessa körpass som har en kapacitet som överensstämmer med resan. Därefter görs en första beräkning av kostnader för resan för varje körpass utifrån kostnad för körtid, väntetid, radier och grundersättning. Körpassen utvärderas mot resans olika egenskaper och krav samt mot övriga resor som redan ligger på de olika körpassen och dessa resors egenskaper och krav. Utvärdering görs också mot respektive körpass olika förutsättningar. Om inlägget av resan på körpasset innebär att någon resenär försenas något eller får en något för lång resa beräknas en fiktiv kostnad för detta. Den första beräkningen av kostnaden läggs samman med eventuell fiktiv kostnad och blir en totalkostnad. Därefter väljs det körpass som har den lägsta sammantagna totalkostnaden. Mellan inplanerade resor på ett körpass kan ibland tid som ej utnyttjas för köruppdrag uppstå. Om sådan tid uppstår får fordonet i normalfallet körordern "ledig tills vidare kör mot hemområde". Om fordonet enligt planeringssystemets planering inte hinner köra till hem-/bokningsområde för att tillbringa den lediga tiden där

så ersätts den lediga tiden mellan inplanerade resor med väntetidsersättning. Om fordon som utför körpass med avropsersättning hinner köra till hem-/bokningsområde och vara där ersätts inte den lediga tiden. Observera att detta gäller både tjänstepass och fordonsgruppsspass

#### **Tilldelningsbeslutet**

Västtrafik har direktupphandlat transporttjänster för utförande av dess anropsstyrda trafik, i den omfattning och till de villkor som framgår av tidigare publicerade upphandlingsdokument i "Upphandling VTAB 2018". Detta i syfte att åstadkomma täckning av det antal fordon som är nödvändigt för att Västtrafik ska kunna uppfylla avtalen mot sina beställare i Västra Götalandsregionen. Behovet av fordonsresurser har uppstått med anledning av att Västtrafik har sagt upp samtliga avtalen enligt punkt 33 med K-holm Vård o Omsorg AB och avtalet med Taxi 201 201 AB enligt punkt 31, beroende på att nämnda leverantörer inte fullt ut och i rätt tid uppfyllt sina plikter mot det allmänna vad gäller skatter och arbetsgivaravgifter. Nämnda transporttjänster omfattar bl.a. färdtjänst, sjukresor, skolresor och omsorgsresor. Ett avtal om utförande av transporttjänster för Västtrafik innebär att alla de körupdrag som lämnas till leverantören via Västtrafiks planeringssystem och/eller beställningscentral ska utföras enligt de förutsättningar och krav som framgår av de upphandlingsdokument som ligger till grund för avtalet. Då synnerlig brådska föreligger har Västtrafik med stöd av 6 kap. 15 § LOU genomfört ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering. Tre anbud har kommit in i tid och därför beaktats ( däribland bolaget, förvaltningsrättens anm.). Därefter har två anbudsgivare antagits: Taxi Billinge för det geografiska området Lidköpings kommun och Taxi Väst AB för övriga tre geografiska områden. Därigenom bedöms hela transportbehovet för de aktuella områdena vara täckt.

## YRKANDEN

Bolaget yrkar att förvaltningsrätten ska besluta att avtalet mellan Västtrafik och Billinge Taxi är ogiltigt.

Västtrafik anser att ansökan ska avslås.

## VAD PARTERNA ANFÖR

### **Bolaget**

#### *Inställning*

Det har inte förelegat synnerlig brådska och Västtrafik har inte heller i övrigt haft grund för att tillämpa undantag från annonseringsskyldigheten.

#### *Utveckling av ansökan*

För det fall det skulle saknas fordon i Lidköpings kommun, räknar Västtrafiks planeringsverktyg hela tiden fram nya fordon som kan utföra transporterna. Körningen kan i sådana fall exempelvis tillfalla ett bolag med ramavtal som finns i en närliggande kommun. Detta kan i sådana fall leda till en viss fördyring för Västtrafik, men det bestrids att resenären skulle stå utan transport. I Lidköpings kommun jämte angränsande kommuner (Götene, Skara, Grästorps och Vara kommuner) finns totalt 59 fordon som omfattas av de ursprungliga ramavtalen (efter det att K-holm Vård & Omsorg AB:s fordon avräknats). Av de 59 fordon som kan nyttjas för anropsstyrd trafik av Västtrafik är 18 stationerade i Lidköping. En resenär som inte kan få en bil som utgår från Lidköpings kommun kommer istället att kunna få en bil från en annan kommun i Västra Götaland. Det finns totalt ca 620 st fordon inom Västtrafiks ursprungliga ramavtal som är tillgängliga för anropsstyrd trafik. Av den statistik som inhämtats från Västtrafik så framgår att det i genomsnitt genomförs 5 590 st resor per dag inom hela avtalet och av dessa utförs

204 st i Lidköpings kommun. Av de 204 resorna har K-holm Vård & Omsorg AB har endast utfört ca 30 st resor per dag, i genomsnitt, under perioden 2018-06-17--2019-12-15. Även med beaktande av uppsägningen av avtalen med K -holm Vård o Omsorg AB och avtalet med Taxi 201 201 AB finns det, såvitt gäller det geografiska området Lidköpings kommun, således tillräckligt många fordon och leverantörer för att uppdraget för Västtrafik ska kunna fullgöras. Avtalet har varit i kraft under så lång tid att det är möjligt att utvärdera behovet. Det föreligger således inte något reellt behov att ta in en ny leverantör och därmed saknas synnerliga skäl för direktupphandling.

För det fall Västtrafik ändå skulle anses ha rätt att genomföra en direktupphandling, borde en sådan ha skett med ett villkor om att den leverantör som antas inom ramen för ett sådan förfarande endast kan placeras på sista plats i den rangordning för respektive område som fanns sedan tidigare. Det skulle då inte ha uppstått någon nackdel för de leverantörer som tilldelades ramavtal i den ursprungliga upphandlingen år 2018. Det är oskäligt, orimligt och står i strid med lagstiftningen att ett helt nytt bolag, efter ett par år av ramavtalets löptid, ska tillåtas att få ta de första rangordningsplatserna i ramavtalet. Detta är en väsentlig förändring av ramavtalet och dess förutsättningar.

### **Västtrafik**

#### *Inställning*

Västtrafik har haft grund för att tillämpa undantag från annonseringsskyldigheten med hänvisning till synnerlig brådska.

#### *Utveckling av Västtrafiks inställning*

Västtrafik sa den 21 november 2019 upp avtalet med K-holm Vård o Omsorg och detta avtalet upphör enligt uppsägningen att gälla den 22 december 2019. Västtrafik har en lagstadgad skyldighet att tillhandahålla

anropsstyrd trafik och dessutom drabbas enskilda hårt om exempelvis färdtjänst- eller sjukresor uteblir. Trafiken behöver utföras löpande och fortsätta kontinuerligt även efter den 22 december 2019. Det har därför inte funnits tid att genomföra ett annonserat upphandlingsförfarande och samtidigt uppfylla denna skyldighet.

Västtrafik hade innan uppsägningen av avtalet med K-holm Vård o Omsorg sammanlagt fyra avtal om anropsstyrd trafik i Lidköping. Avtalen omfattade sammanlagt 15 personbilar med avropsersättning, varav K-holm Vård o Omsorgs avtal omfattade sju bilar. Bolagets avtal omfattar tre bilar. Västtrafik har, fram till den 31 december 2019, utökat bolagets trafik med ytterligare två bilar, i syfte att skapa effektivitet och för att möta en resandeökning. De två övriga leverantörernas avtal omfattar två respektive tre bilar. Det finns alltså inte något i avtalet som talar för att de aktuella leverantörerna – var för sig eller tillsammans – skulle ha kapacitet att ombesörja även den trafik som K-holm Vård o Omsorg skulle ha utfört, motsvarande ungefär hälften av trafikens omfattning. Även om leverantörerna hade haft en sådan kapacitet skulle en sådan utökning av de befintliga avtalens omfattning utgöra en sådan väsentlig ändring som går utöver vad som är tillåtet enligt 17 kap. LOU och därför förutsätter ett nytt upphandlingsförfarande. Sammantaget innebär detta att de befintliga avtalen inte omfattar tillräcklig kapacitet för att utföra den anropsstyrda trafiken i tillräcklig omfattning. En direktupphandling har således varit nödvändig. Den genomförda direktupphandlingen syftar endast till att säkerställa trafiken under den tidsperiod som krävs för att Västtrafik ska hinna genomföra en annonserad upphandling den avsedda avtalsperioden är därför begränsad. Det är inte korrekt att Västtrafik har lagt till nya leverantörer eller myndigheter till redan ingångna avtal. Den aktuella upphandlingen har istället syftat till att teckna ett nytt ramavtal med en leverantör som kan ersätta K-holm Vård o Omsorg, efter att Västtrafik tvingats häva ramavtalet med denna leverantör med hänvisning till avtalsbrott. Den omständigheten att Västtrafik tvingades häva tidigare avtal p.g.a.



K-holm Vård o Omsorgs avtalsbrott kan inte tillskrivas Västtrafik och har inte heller kunnat förutses av Västtrafik.

Västtrafik har innan genomförandet av den nu aktuella upphandlingen undersökt möjligheterna att utöka antalet fordon i de befintliga ramavtalen – såväl inom Lidköpings kommun som för övriga kommuner – genom att tillämpa ramavtalens bestämmelser avseende volymförändringar. Västtrafik har dock funnit att en sådan utökning skulle utgöra en väsentlig ändring av ramavtalen och därmed innebära en direktupphandling. Redan av det skälet saknas det möjlighet att tillämpa och utöka befintliga ramavtal. Bolagets resonemang om att Västtrafik borde ha tillämpat ramavtal som avser andra kommuner för att tillgodose behovet i Lidköpings kommun är irrelevant, just eftersom de ramavtalen avser andra kommuner. Även om trafik enligt ramavtalen i viss mån kan utföras utanför den kommun som ramavtalet avser – exempelvis genom att hämtningen sker i den egna kommunen och lämningen sker i en annan kommun – så sker majoriteten av resorna inom den kommun som respektive ramavtal avser. Det skulle därmed utgöra en väsentlig ändring av de ramavtal som avser andra kommuner än Lidköpings kommun att tillämpa de ramavtalen för att utföra resor som K-holm Vård o Omsorg skulle ha utfört. Det är dessutom inte praktiskt möjligt för Västtrafik att tillämpa ramavtal som avser andra kommuner för att tillgodose behovet i Lidköpings kommun. Det saknas nämligen tillräckliga resurser och kapacitet enligt ramavtalen i övriga kommuner för att utföra den anropsstyrda trafik som Västtrafik har behov av efter uppsägningen av ramavtalet med K-holm Vård o Omsorg. Västtrafik noterar därvid att bolaget verkar vara av uppfattningen att samtliga ramavtal och leverantörer har en överkapacitet som snabbt kan sättas in och användas inom vilket område som helst inom Västra Götalandsregionen. Detta är en felaktig uppfattning. Tvärtom är tillgången till lediga fordon ytterst begränsad, särskilt under högtrafiktiderna. Det är inte ovanligt att fordonen i själva verket är överbokade, d.v.s. att det

egentligen hade behövts fler fordon under högtrafiktiderna. Morgon och eftermiddag, när hämtningar och lämningar sker i skolor och dagverksamheter, kan tas som exempel. Under dessa tider används i stort sett samtliga fordon inom samtliga ramavtal, vilket innebär att skolbarn och dagvårdskunder som har fast planerade resor inte skulle få sina avtalade resor utförda om Västtrafik i stället använde de resurserna till att utföra den trafik som K-holm Vård o Omsorg skulle ha utfört i Lidköpings kommun. Dessutom ska sådana fast planerade resor som i princip sker dagligen – och som framförallt rör skolbarn och dagvårdskunder – enligt ramavtalen utföras med kontinuitet och som huvudregel av samma trafikföretag och förare. Detta krav skulle inte kunna upprätthållas om Västtrafik använde fordon från ramavtal i andra kommuner för att utföra den trafik som K-holm Vård o Omsorg skulle ha utfört i Lidköpings kommun.

De upphandlade ramavtalen är utformade och dimensionerade för att tillgodose den trafik som ramavtalet avser. Det hade inte varit ekonomiskt försvarbart för Västtrafik att i samtliga ramavtal betala för en överkapacitet som kan nyttjas för det undantagsfall att Västtrafik tvingas häva ett annat ramavtal med en annan leverantör. Också av det skälet saknas det möjlighet att tillämpa och utöka befintliga ramavtal.

Även om det skulle finnas tillgängliga fordon i andra kommuner skulle det innebära en ökad kostnad för Lidköpings kommun om den anropsstyrda trafiken i kommunen skulle utföras av fordon som är stationerade i andra kommuner. Ersättningen till trafikföretagen är nämligen till största del tidsbaserad. Fordon som är baserade i andra kommuner får ersättning både för framkörning och retur till och från sitt hemområde, vilket skulle medföra en högre kostnad för kommunen. Västtrafik har en skyldighet enligt avtalen med kommunerna om anropsstyrd trafik att tillhandahålla kostnadseffektiva resor, vilket inte skulle vara möjligt om trafiken utfördes av fordon från andra kommuner. En sådan ordning skulle inte heller vara förenlig med

Västra Götalandsregionens miljömål om exempelvis minskade utsläpp av koldioxid. Också av det skälet saknas det möjlighet att tillämpa och utöka befintliga ramavtal.

### **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

#### **Gällande regler**

I 4 kap. 1–3 §§ LOU anges följande. Upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Upphandlingar ska vidare genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet. En upphandling får inte utformas i syfte att undanta den från lagens tillämpningsområde och får inte heller utformas i syfte att begränsa konkurrensen så att vissa leverantörer gynnas eller missgynnas på ett otillbörligt sätt. En upphandlande myndighet bör beakta miljöhänsyn, sociala och arbetsrättsliga hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta.

I 19 kap. 7 § tredje stycket LOU anges 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. I nämnda 6 kap. 15 § LOU anges följande. En upphandlande myndighet får 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.

Av 20 kap. 13 § första stycket 1 LOU följer att rätten ska besluta att ett avtal som har ingåtts mellan en upphandlande myndighet och en leverantör är ogiltigt om avtalet har slutits utan föregående annonsering när det inte har varit tillåtet att använda direktupphandling. Vidare anges i tredje stycket samma paragraf att ett avtal också ska förklaras ogiltigt bl.a. om det har slutits i strid med ett interimistiskt beslut enligt 9 §. För ogiltighet i sådana fall krävs dessutom att någon av de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § eller någon annan bestämmelse i denna lag har överträtts och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada.

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

Av relevanta lagmotiv (prop. 2015/16:195 s. 516) framgår bl.a. följande. Det är inte möjligt för vare sig upphandlande myndigheter eller leverantörer att ansluta sig i efterhand till ett ingånget ramavtal. Detta är motiverat av hänsyn till öppenheten och till ramavtalets typiskt konkurrensbegränsande effekt. En leverantör i ramavtalet torde emellertid kunna bytas ut i den utsträckning bestämmelserna om ändring av kontrakt medger det.

### **Förvaltningsrättens bedömning**

#### *Frågan i målet*

Västrafiks avtal med Billinge Taxi AB utgör inte en sådan anskaffning som ryms inom tillåtna ändringar av ursprungliga ramavtal enligt 17 kap. LOU. Istället är det fråga om ny anskaffning som Västrafik varit skyldigt att upp-

handla. Upphandlingar ska som huvudregel annonseras om det inte finns något tillämpligt undantag. Även om uttryckliga volymangivelser saknas får det förutsättas att Västtrafik inte haft rätt att tillämpa direktupphandling med hänvisning till upphandlingsföremålets värde (jfr 19 kap. 7 § tredje stycket LOU). Mot bakgrund av att Västtrafik har uppgivit att 6 kap. 15 § LOU tillämpats får det även förutsättas att Västtrafik haft att tillämpa de regler i LOU som gäller för upphandlingar över tillämpligt tröskelvärde. Fråga är därför om Västtrafik haft rätt att tillämpa undantag från skyldigheten att annonsera upphandlingar med stöd av nämnda 6 kap. 15 § LOU. Om Västtrafik inte bedöms ha rätt att tillämpa sådant undantag har förvaltningsrätten att pröva om det ändå finns skäl att låta avtalet bestå med hänvisning till tvingande skäl av allmänintresse.

#### *Rättsliga utgångspunkter*

Av praxis framgår att undantaget från skyldigheten att annonsera ska tolkas restriktivt. Det är den upphandlande myndigheten som ska visa att samtliga villkor i undantagsbestämmelsen som konstituerar synnerlig brådska är uppfyllda (se HFD 2017 ref. 66 och där anmärkta rättsfall). Det är anskaffningen i sig, d.v.s. kontraktsföremålet, som ska vara absolut nödvändig för att undantagsbestämmelsen ska kunna tillämpas. Detta innebär dock inte att avtalets innehåll saknar betydelse för bedömningen. Direktupphandling på grund av synnerlig brådska får inte användas för att säkerställa att ett trängande behov inte uppstår i en obestämd framtid, utan endast för att tillgodose ett trängande behov som faktiskt har uppstått eller kan förväntas uppstå inom kort (jfr Kommissionen mot Spanien, C-328/92, EU:C:1994:178, punkt 18). Om det av avtalsvillkoren inte klart framgår att så är fallet utan det i stället vid en tolkning av dessa framstår som om anskaffningen görs för att kringgå reglerna om annonsering av en upphandling kan anskaffningen inte anses vara absolut nödvändig (HFD 2019 ref. 65). Sjukresor, färdtjänst och skolskjuts är resor som utgör sådant allmänintresse som avses i 20 kap.

14 § LOU. För att ett avtal ska få bestå med hänvisning till tvingande hänsyn till ett sådant allmänintresse krävs att avtalet verkligen är en nödvändig förutsättning för att transporterna ska kunna genomföras. Att de aktuella tjänsterna ska kunna utföras med rimligt hög kvalitet är något som bör beaktas när det ska avgöras om avtalet ska få bestå (jfr Spezzino, C-113/13, EU:C:2014:2440, p. 57). En minskning av fordonskapaciteten kan alltså innebära att avtalet inte ska ogiltigförklaras om detta skulle leda till en oacceptabel kvalitetsförsämring (se HFD 2019 ref. 18).

*Inte synnerlig brådskas*

Direktupphandlingen omfattar till väsentlig del sjukresor, färdtjänst och skolskjuts. Anskaffningar för att sådana resor ska kunna tillhandahållas kontinuerligt får anses nödvändigt. Västtrafik har dock haft gällande ramavtal avseende just sådana resor. För att det ska anses föreligga ett anskaffningsbehov som det varit absolut nödvändigt att tillgodose genom upphandling som inte annonserats (direktupphandling), krävs därför bl.a. att det kapacitetsbortfall Västtrafiks uppsägning av ramavtal inneburit är av sådan art och omfattning att Västtrafik inte längre skulle kunna tillhandahålla resorna med rimligt hög kvalitet, om inte en direktupphandling gjordes. Därvid är det inte tillräckligt att allmänt hävda att samtliga bilar behövs för att uppnå detta ändamål.

Det är visserligen korrekt som Västtrafik anför att bortfallet av kapacitet inom det specifika området Lidköpings kommun är av betydande intresse för bedömningen i målet. Mot bakgrund av utredningen i målet (se ovan under BAKGRUND) kan dock någon annan slutsats inte dras än att avsikten varit att de i direktupphandlingen antagna leverantörerna skulle inlemmas i det system som upprättats genom den ursprungliga upphandlingen (VTAB 2018). De upphandlingsföreskrifter som låg till grund för nämnda upphandling är därför relevanta för bedömningen av förevarande mål. Därav framgår bl.a. att anbud visserligen kunnat lämnas avseende ett eller flera geografiska

områden och att Västtrafik har haft för avsikt att ingå avtal med leverantörer avseende respektive geografiska område. Något annat kan dock inte utläsas än att trafikeringsområdet är hela Västra Götalands län och att samtliga leverantörer och deras fordon kunnat användas inom hela området. Att det avseende resor inom ett visst geografiskt område ges fördelar åt leverantörer med avtal avseende samma område, utifrån parametrarna i Västtrafiks planeringssystem, föranleder ingen annan bedömning.

Mot bakgrund av det i stycket närmast ovan sagda kan anskaffningen av transporttjänster avseende Lidköpings kommun inte betraktas isolerat vid bedömningen av om synnerlig brådska föreläggat. Istället måste hänsyn tas till såväl den ursprungliga upphandlingen som den del av den nu aktuella anskaffningen som gäller andra geografiska områden än Lidköpings kommun. Därvid framgår av det formulär som Västtrafik skickat ut i samband med direktupphandlingsförfrågan att dess uppsägning av avtal med två leverantörer medfört ett bortfall på 28 personbilar och tre specialfordon, stationerade inom fyra geografiska områden. Av dessa är sju personbilar och inga specialfordon hänförliga till området Lidköpings kommun. Bolaget har obesträtt uppgivit att hela avtalet omfattar ca 620 fordon. Sett till hela avtalet framstår kapacitetsbortfallet således som högst begränsat. Västtrafik kan därför inte anses ha visat att kapacitetsbortfallet, sett mot bakgrund av hela avtalet (samtliga ramavtal som omfattas av den ursprungliga upphandlingen) varit omöjligt att förutse, planera för och i övrigt hantera utan orimliga konsekvenser för verksamheten och dess intressenter. Det har därför inte funnits grund för direktupphandling med hänvisning till sådan synnerlig brådska som avses i 6 kap. 15 § LOU. Det finns därför i och för sig skäl att ogiltigförklara avtalet mellan Västtrafik och Billinge Taxi AB.

*Tvingande allmänintressen föreligger*

Även om Västtrafik, sett till den totala anskaffningen av transporttjänster för samtliga geografiska områden, kunde ha planerat annorlunda och vidtagit

förebyggande åtgärder finns det anledning att vid prövningen om avtalet mellan Västtrafik och Billinge Taxi AB ska få bestå, trots det ovan sagda, anledning att särskilt beakta de faktiska konsekvenserna inom det geografiska området Lidköpings kommun. Även om kapacitetsbortfallet sett till hela den ursprungliga upphandlingens omfattning är begränsat framstår det ändå som sannolikt att ett bortfall avseende nästan halva kapaciteten i form av personbilar stationerade i Lidköpings kommun har kännbara konsekvenser för verksamheten lokalt och dess intressenter. Det är visserligen möjligt att behovet i viss utsträckning kan eller har kunnat tillgodoses med bilar från närliggande geografiska områden; ensamt eller i kombination med det ursprungliga avtalets möjligheter till vissa volymjusteringar. Ju längre ifrån resenären leverantören är stationerad, ju mer kan dock väntetiderna och kostnaderna förväntas stiga. Vidare kan de resenärer som använder sig av sjukresor, färdtjänst och skolskjuts förväntas vara särskilt känsliga för förseningar och andra typer av störningar i samband med resor. Det framstår därför som nödvändigt att kapaciteten i form av personbilar som är stationerade lokalt måste upprätthållas i huvudsak intakt för att nämnda resenärer inte ska drabbas av oacceptabla kvalitetsförsämringar. Således finns det anledning att låta avtalet mellan Västtrafik och Billinge Taxi bestå med hänvisning till tvingande hänsyn till allmänintressen, varvid ansökan ska avslås.

#### **HUR MAN ÖVERKLAGAR**

Avgörandet kan överklagas. Information om detta finns i bilaga (FR-05).

Annette Spjuth

Rådmannen Annette Spjuth har avgjort målet. Föredragande jurist har varit Ulf Nordberg.





## Hur man överklagar

FR-05

Den som inte är nöjd med förvaltningsrättens beslut kan överklaga. Här framgår hur det går till.

Närmare regler finns i den lag som gäller för målet, se rutan längst ner på nästa sida för hänvisningar.

### Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som ni fick del av beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För myndigheten räknas tiden alltid från beslutets datum.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

#### Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om ni exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

### Tänk på detta i mål om överprövning av upphandling

I vissa fall kan myndigheten ingå avtal efter 10 dagar från det att domstolen avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut, och i vissa fall får myndigheten ingå avtal omedelbart. Efter att avtal har slutits får kammarrätten inte överpröva upphandlingen. Detta gäller alltså även om tiden för överklagande fortfarande gäller.

### Gör så här

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför ni tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring ni vill ha och varför ni tycker att kammarrätten ska ta upp ert överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis ni vill hänvisa till. Förklara vad ni vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.  
  
Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå er: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.  
  
Om ni har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten – adressen finns i beslutet.

### Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har ni tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

### Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rätts-tillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om ni *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt ni vill föra fram.

### Vill ni veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om ni har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i beslutet.

Mer information finns på [www.domstol.se](http://www.domstol.se).

För fullständig information, se:

- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, 20 kap.
- lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, 16 kap.
- lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner, 16 kap.
- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorn, 20 kap.