



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**
Allmänna avdelningen
Enhet 17

DOM
2015-02-17
Meddelad i
Stockholm

Mål nr
24922-14

Sida 1 (11)

SÖKANDE

Nordic Protection AB, 556434-0312
Jägarnäsvägen 18
771 42 Ludvika

Ombud: Jur.kand. Toralf Hällen
Flood Herslow Holme Advokatbyrå
Box 7615
103 94 Stockholm

MOTPART

Rikspolisstyrelsen
Box 12256
102 26 Stockholm

SAKEN

Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet

KONKURRENSVERKET	
2015 -02- 1 8	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

Förvaltningsrättens interimistiska beslut från den 14 november 2014 upphör härmed att gälla.

Dok.Id 560109

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

YRKANDEN M.M.

Rikspolisstyrelsen (RPS) har genomfört en upphandling enligt förhandlat förfarande, utan föregående annonsering på grund av synnerlig brådska, av skyddsvästar, enligt lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, LUFSS. Den 30 april 2014 tilldelades kontrakt till bolaget SAFE4U Security of Sweden AB (Safe4U). Avtal mellan RPS och SAFE4U ingicks den 5 maj 2014 och avtalet gäller fram till och med den 4 maj 2015. Därefter löper avtalet ut utan möjlighet till förlängning.

Nordic Protection AB (bolaget) yrkar att avtalet mellan RPS och Safe4U ska ogiltigförklaras och anför bl.a. följande. Tilldelningsbeslutet är felaktigt på grund av att det inte förelegat sådana omständigheter att RPS varit berättigad till att upphandla skyddsvästarna på det sätt som gjorts. Det har varken varit absolut nödvändigt eller förelegat någon synnerlig brådska att träffa avtal. För det fall det var absolut nödvändigt och förelåg en synnerlig brådska att teckna avtal så har det berott på omständigheter som med enkelhet kunnat förutses av RPS, och har dessutom under alla förhållanden varit direkt hänförliga till RPS och dess bristande handläggning vid inköp av skyddsvästar. I en bilaga till en promemoria som upprättats av RPS den 5 februari 2014 framgår att de uppskattat att ett sedvanligt upphandlingsförfarande till ca 14 månader. Det förelåg därför, enligt promemorian, inte tid att upphandla skyddsvästar med föregående annonsering. Samma dag beslutade RPS att genomföra direktupphandlingen av skyddsvästar. Syftet med upphandlingen uppgavs vara att säkerställa tillgången till skyddsvästar till dess att RPS i normal ordning hade upphandlat och tecknat ett nationellt ramavtal. I underlaget för beslut av val av leverantör angavs bl.a. att ett skäl för att välja leverantören var att Safe4U hade erhållit tilldelningsbeslutet i den föregående upphandlingen (dvs. den som hade upphävts av Kamrarrätten i Stockholm). Det nämns inte någon annan leverantör från samma upphandling eller någon leverantör som RPS fått kännedom om på något annat sätt och som haft kapacitet att leverera fälttestade skyddsvästar

till polisen. Det sägs inte heller något om andra leverantörers priser eller leveranstider trots att dessa kunnat vara lägre respektive kortare än Safe4U:s leveranstider och priser. Av underlaget framgick, såvitt bolaget bedömer felaktigt, att det skulle föreligga ett ska-krav i upphandlingsunderlaget med innebörden att leverantören ska ha ett certifikat från ISP, vilket gav leverantören rätt att bedriva handel med skyddsvästar. RPS skickade den 14 april 2014 en offertförfrågan till Safe4U. Av bolagets lämnade offert framgår att man inte kunde pressa leveranstider till mer än sex månader. RPS meddelade tilldelningsbeslut den 30 april 2014. Av RPS egen tidsplan avseende en sedvanlig annonserad upphandling framgick att sedan förfrågningsunderlaget annonserats skulle det ta ca åtta månader att avsluta upphandlingen. För det fall RPS avser att teckna ett nationellt ramavtal innan det nuvarande avtalet löper ut i maj 2015 borde annonseringen av en ny upphandling ägt rum i augusti 2014. Hur RPS avser att hantera anskaffningen av västar efter maj 2015 är oklart.

Bolaget anför vidare att det inte är fråga om produkter av stor samhällsekonomisk betydelse eller viktig medicinsk art. Mat till skolbarn och gamla på vårdinrättning är exempel på en vara som med absolut nödvändighet måste upphandlas. Det är självklart att polisens arbete är viktigt och att poliser i yttre tjänst inte kan arbeta utan skyddsväst. Poliser kan inte heller tjänstgöra utan kängor eller uniform men det innebär emellertid inte att allt materiel som polisen behöver för att bedriva sin verksamhet kan anses vara av stor samhällsekonomisk betydelse. RPS har själv anført att polisen kunnat använda gamla västar och det har inte visats på vilket sätt de gamla skulle vara sämre än de nya. När garantitiden, som lämnas med god säkerhetsmarginal, går ut förlorar inte en skyddsväst omedelbart och märkbart sin skyddsförmåga. RPS har inte lämnat någon uppgift som visar att gamla västar inte ger ett tillfredsställande skydd. Vad avser klagomålen från skyddsombuden har dessa, såvitt är känt, handlat om brist på skydd mot knivhugg och det har varit en oro för en generell funktionsbrist hos

skyddsvästar utan insticksplattor. Det kan inte utläsas av Polisens huvudskyddsombud i Stockholms läns begäran om åtgärder att det är brist på nya västar som ligger till grund för anmälan.

Av ansökningsinbjudan som upprättats av RPS i november 2014 framgår att de räknar med att ha ett tilldelningsbeslut klart i mars 2015. Upphandlingsförfarandet beräknas således ta fem månader och även med hänsyn till att ansökningsinbjudan tagit någon tid att upprätta kan konstateras att upphandlingsförfarandet inte tar mer än sex månader att genomföra. Det har alltså förelegat en möjlighet att upphandla med annonsering och uppskattningsvis erhålla ett tilldelningsbeslut i juli 2014. RPS har inte visat att det förelegat synnerlig brådska att meddela tilldelningsbeslut och att teckna avtal ett par månader tidigare. RPS har accepterat en leveranstid om sex månader trots att det är fråga om standardprodukter, vilket talar starkt för att läget inte var akut.

Polisens behov av skyddsvästar har naturligtvis kunnat förutses, även att garantitider på skyddsvästar går ut efter en viss tid. Det föreligger inte någon omständighet som inte kunnat förutses. Undantagen från grundregeln att en upphandling ska annonseras ska hanteras mycket restriktivt. RPS svarar för den omständigheten att Tullverket inte lyckats avsluta en upphandling under perioden mellan januari 2013 och 2014, eftersom de båda är att anse som upphandlande myndighet. För det fall det i februari 2014 förelåg en sådan brist på skyddsvästar som medfört undantagsregeln var tillämplig är det en omständighet som orsakats av RPS, främst genom att en ny upphandling inte omgående påbörjades under sommaren 2012.

Det påstådda underskottet av skyddsvästar har inte kvantifierats; möjligen saknar RPS själv statistik över förhållandena och påståendet kan därför inte accepteras. Enligt uppgift har Safe4U, i strid med Kammarätten i Stockholms dom den 23 maj 2012, levererat västar till polisen under den avtals-

lösa perioden. Det är därför inte korrekt att det inte gjorts några inköp under den avtalslösa perioden. RPS har inte angett om, och i så fall vilka, polismyndigheter som upphandlat skyddsvästar på egen hand sedan de tidigare ramavtalen gick ut. RPS har inte heller angett hur många skyddsvästar som köpts in sedan maj 2014, dvs. hur stort behovet har varit.

RPS inställning

RPS bestrider bifall till ansökan och anser att villkoren för undantag om upphandling enligt 4 kap. 4 § LUFSS är uppfyllda. I andra hand yrkas att avtalet ska få bestå på grund av tvingande hänsyn till allmänintresset. Polisens tidigare ramavtal avseende ballistiska skyddsvästar upphörde att gälla den 2 oktober 2011 och leveransavtalet gällande tunga skyddsvästar den 6 juli 2013. Kammarrätten i Stockholm fastställde förvaltningsrättens dom som innebar att upphandlingen skulle göras om. Därefter inledde RPS ett arbete för att genomföra en samordnad upphandling av skyddsvästar tillsammans med Tullverket. Tullverket beslutade den 22 januari 2014 att avbryta upphandlingen. Efter att vid två tillfällen försökt upphandla skyddsvästar beslutade därför RPS att genomföra en förhandlad upphandling utan föregående annonsering. RPS har sedan i samarbete med flera myndigheter, bl.a. Tullverket och Kriminalvården, förberett en ny upphandling med ett annonserat selektivt förfarande. En ansökningsinbjudan annonserades den 6 november 2014.

Polisens uppdrag är att skydda samhället i stort samt värna människors fri- och rättigheter och ingripa när dessa kränks, bl.a. genom att ingripa mot och lagföra brott. Polisen har även en central roll i samhällets beredskap för och insatser vid akuta händelser och katastrofer. En avgörande förutsättning för att klara av detta uppdrag är att poliser även fysiskt kan ingripa mot brott och ordningsstörningar. För att poliser ska kunna arbeta i yttre tjänst krävs att de har ett betryggande skydd mot ohälsa eller olycksfall och

sådant skydd kan bara uppnås genom en personlig skyddsutrustning, t.ex. skyddsvästar. Polisen har således mycket svårt att klara sitt uppdrag om personalen inte har tillräcklig skyddsutrustning för sitt arbete. Med hänsyn till detta var det absolut nödvändigt att ingå det aktuella avtalet för att täcka behovet till dess skyddsvästar upphandlats i vanlig ordning. När beslutet om att genomföra upphandlingen togs hade polisen varit utan avtal under flera år i avvaktan på att ett nytt ramavtal kunde ingås. Det hade vid tidpunkten gått så långt att vissa polismyndigheter övervägde att kommandera ut poliser med västars vars garantitid löpt ut, varpå de fackliga företrädarna hotade med att påkalla skyddsstopp. Det skulle innebära att poliser inte kunde kommanderas ut i yttre tjänst. Polisen hade under den avtalslösa perioden lyckats lösa behovet av skyddsvästar genom att poliser fått ärva eller lånat västar och genom att använda oanvända västar i lager, vars garantitid löpt ut, testats igen för att få en ny garanti. Under den avtalslösa perioden har antalet användbara västar minskat i stadig takt med att garantitiderna löpt ut. De omständigheter som föreligger har RPS inte orsakat eller kunnat förutse. En maximal leveranstid om sex månader är inte för lång och den första leveransen skedde redan den 7 augusti 2014, det vill säga tre månader efter att avtalet ingåtts. Det är en utmaning att koordinera och samordna en upphandling med flera olika myndigheter och det förberedande arbetet med att på nytt annonsera en upphandling har därför tagits fram. Det finns dock fortfarande tid att genomföra upphandlingen och ingå avtal innan den 5 maj 2015.

Sammanfattningsvis anser Rikspolisstyrelsen att det har varit absolut nödvändigt att tilldela kontrakt, att det har förelegat synnerligen brådska att ingå avtal och att brådskan inte har berott på omständigheter som har kunnat förutses av polisen. Nordic Protection AB har inte visat att polisen har brutit i handläggningen vid köpet av skyddsvästarna. Villkoren för undantag i 4 kap. 4 § första stycket 3 LUFSS är därmed uppfyllda och skäl för ingripande enligt 16 kap. 13 § LUFSS föreligger således inte. RPS anför

vidare att det i vart fall har varit en tillåten direktupphandling och att avtalet ska bestå eftersom det var absolut nödvändigt att tilldela avtalet på grund av tvingande hänsyn till allmänintresset.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

De grundläggande principer som ska efterlevas vid all offentlig upphandling är principerna om icke-diskriminering, likabehandling, transparens (öppenhet och förutsebarhet), proportionalitet och ömsesidigt erkännande. LUFSS är en procedurlagstiftning och prövningen i förvaltningsrätten utgör därför en kontroll av om det på grundval av vad sökanden har framfört i målet finns anledning att vidta sådana åtgärder som anges i 16 kap. 6 § LUFSS. För att ett ingripande ska bli aktuellt krävs vidare att sökanden kan visa att han har lidit skada eller kan komma att lida skada på grund av att den upphandlande enheten brutit mot LUFSS.

Av 4 kap. 4 § LUFSS första stycket punkten 3 framgår att ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering vid tilldelning av kontrakt får användas om det är absolut nödvändigt att tilldela kontraktet, men synnerlig brådskas, orsakad av omständigheter som inte kunnat förutses av den upphandlande myndigheten eller enheten gör det omöjligt att hålla tidsfristerna vid selektivt eller förhandlat förfarande med föregående annonsering.

Av 16 kap. 14 § LUFSS framgår att om det finns tvingande hänsyn till ett allmänintresse, ska rätten besluta att avtalet får bestå, trots att förutsättningarna för ogiltighet enligt 13 § är uppfyllda.

Förvaltningsrättens bedömning

Den första frågan är om RPS gjort sannolikt att förutsättningarna i 4 kap. 4 § punkten 3 LUFSS är uppfyllda, dvs. att det var absolut nödvändigt att tilldela Safe4U kontraktet i upphandlingen utan föregående annonsering, att synnerlig brådskas gjort det omöjligt att hålla de tidsfrister som gäller

vid selektivt eller förhandlat förfarande och att brådskan inte orsakats av omständigheter som RPS kunnat förutse.

Av praxis framgår att om en upphandlande myndighet under lång tid känt till de omständigheter som gjort upphandlingen har det inte förelegat en synnerlig brådskan om myndigheten kunnat tillämpa sig av ett påskyndat förfarande (jfr C-107/92). Undantag från de regler som avser att säkerställa effektiviteten av de rättigheter som ges i fördraget inom området offentlig upphandling ska tolkas restriktivt (jfr C-337/05).

RPS har haft två ramavtal gällande två typer av skyddsvästar. Avtalen löpte ut i oktober 2011 respektive juli 2013. RPS genomförde under 2011 en upphandling som visade sig vara behäftad med sådana fel att förvaltningsrätten förordnade att den skulle göras om, vilket Kammarrätten i Stockholm i maj 2012 fastställde. RPS inledde sedan ett samarbete med Tullverket för att göra en gemensam upphandling och när den avbröts i januari 2014 valde RPS att i mitten av april 2014 genomföra en direktupphandling med förhandlat förfarande utan föregående annonsering. Den 30 april 2014 fattades ett tilldelningsbeslut.

Absolut nödvändigt

Upphandlingen avser skyddsvästar till poliser som tjänstgör i yttre tjänst. Det är givetvis avgörande för att kunna utföra ett sådant arbete med en väl fungerande skyddsutrustning. RPS har däremot inte redogjort för anledningen till varför det var absolut nödvändigt att tilldela Safe4U kontraktet, utan bara hänvisat till att de tidigare ramavtalen löpt ut och att det är viktigt att poliser har tillgång till skyddsvästar för att kunna utföra sitt arbete. Det har inte anförts något kring hur många västar som saknas eller hur man löst situationen under den avtalslösa tiden. Enbart den omständigheten att skyddsväst är en viktig förutsättning för polisens tjänstgöring i yttre tjänst är inte tillräckligt för uppfattningen att det varit absolut nödvändigt att till-

dela Safe4U kontraktet och förvaltningsrätten bedömer därför att RPS i det avseendet inte gjort sannolikt att detta varit absolut nödvändig.

Synnerlig brådskas

RPS har haft möjlighet att under tiden mellan maj 2012 och juli 2013 själv genomföra en upphandling av skyddsvästar med föregående annonsering, i vart fall genom ett påskyndat förfarande. RPS har inte anfört något kring varför man inte kunnat genomföra en upphandling i egen regi under den aktuella perioden, utan hänvisat till att man försökt genomföra en gemensam upphandling med Tullverket och att Tullverket beslutade att avbryta förfarandet. Förvaltningsrätten bedömer därför att det inte förelegat någon synnerlig brådskas att genomföra en upphandling genom förhandlat förfarande utan föregående annonsering.

Omständigheter som inte kunnat förutses av RPS

Angående den tredje förutsättningen, att omständigheten inte kunnat förutses av den upphandlande myndigheten, ställs enligt praxis höga krav på en upphandlande myndighets planering och organisation (se t.ex. Kammarrätten i Göteborgs avgörande mål 821-827-12). Den omständigheten att en upphandling kan komma att överprövas är generellt något som kan förutses av en upphandlande myndighet under upphandlingens gång. Förvaltningsrätten bedömer dock att det från och med maj 2012, när Kammarrätten fastställde förvaltningsrätten förordnande om att upphandlingen skulle göras om, funnits gott om tid för RPS att planera och genomföra en ny upphandling med föregående annonsering, i vart fall genom ett påskyndat förfarande. Det är fråga om en tidsperiod om ca 14 månader. Den omständigheten att RPS genomfört en gemensam upphandling med Tullverket och att Tullverket sedermera valt att avbryta upphandlingsförfarandet är inte en omständighet som kan anses ligga utanför RPS kontroll. RPS hade dessutom redan vid tidpunkten för förvaltningsrättens dom i slutet av april 2011 kunnat börja förbereda för ett nytt förfarande i egen regi. Förvaltningsrät-

ten bedömer därför att dessa omständigheter är att hänföra till RPS som upphandlande myndighet.

Förvaltningsrätten bedömer därför att RPS inte hade fog för att genomföra en upphandling med förhandlat förfarande utan föregående annonsering och avtalet som tecknats med Safe4U är därför att anse som ogiltigt.

Ska avtalet bestå trots ogiltighet?

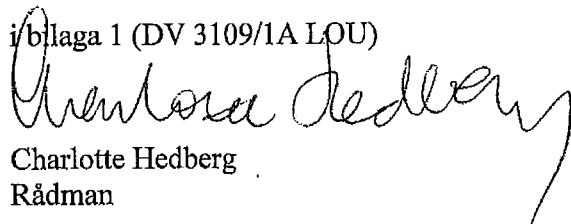
I specialmotiveringen till LOU (bestämmelsen i 16 kap. 13 § respektive 14 § LUFSS är identisk med 16 kap. 15 § respektive 16 § LOU) framgår att ett avtal som slutits mellan en upphandlande myndighet och leverantör ska få bestå, trots att skäl för ogiltighet föreligger, på grund av tvingande hänsyn till allmänintresse. (prop. 2009/10:180 s. 362 f). Uttrycket förekommer inom andra områden i unionsrätten och kan t.ex. vara skydd för människors liv och säkerhet, folkhälsa och miljöhänsyn. Hänsyn till ekonomiska intressen kan endast tas i begränsad omfattning vid bedömningen av vad som utgör tvingande hänsyn till ett allmänintresse. Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt och det är endast exceptionella omständigheter som ska medföra att ett avtal får bestå. Det ligger, enligt regeringen, i sakens natur att den som åberopar att en sådan undantagssituation föreligger, dvs. den upphandlande myndigheten eller enheten, också har bevisbördan för detta (prop. 2009/10:180 s. 139).

RPS har anfört att poliser i yttre tjänst inte kan arbeta utan skyddsvästar. De har däremot inte anfört några närmare omständigheter kring situationen, t.ex. hur många västar som saknas och hur man kunnat lösa situationen innan direktupphandlingen genomfördes i april 2014. Den som åberopar en undantagssituation har också bevisbördan för att en sådan föreligger. Förvaltningsrätten har konstaterat att det föreligger brister i genomförandet av upphandlingen. Dock måste konsekvenserna av vad som händer om det ingångna avtalet ogiltigförklaras ställas mot dessa brister. RPS har anfört

att de har påbörjat en ny annonserad upphandling av skyddsvästar och anbudsintjudan har skett i november 2014. Mot denna bakgrund samt med hänsyn till att tillgången till skyddsväst är en förutsättning för de enskilda polisernas möjlighet att tjänstgöra i yttre tjänst och polisens samhällsfunktion som bevarande av ordning och säkerhet, bedömer förvaltningsrätten att det finns tvingande hänsyn till allmänintresset att låta avtalet med Safe4U bestå trots att förutsättningarna för ogiltighet är uppfyllda. Ansökan ska därför avslås. Detta innebär att det interimistiska beslutet från den 14 november 2014 upphör att gälla.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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



Charlotte Hedberg
Rådman

Johanna Segerheim har föredragit målet.



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.