

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
1792-21

meddelad i Stockholm den 27 december 2021

KLAGANDE

Region Skåne
291 89 Kristianstad

MOTPART

Grönsakshallen Sorunda AB, 556263-6810
5246 Röinge
281 92 Hässleholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Göteborgs dom den 8 mars 2021 i mål nr 5699-20

SAKEN

Avvisad ansökan om överprövning av offentlig upphandling

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom och fastställer förvaltningsrättens beslut att avvisa Grönsakshallen Sorunda AB:s ansökan om överprövning.

Dok.Id 252883

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se
www.hogstaforvaltningsdomstolen.se

Telefax

Expeditionstid
måndag–fredag
09:00–12:00
13:00–16:00

BAKGRUND

1. En upphandlande myndighet får efter det att anbud har infordrats fatta beslut om att avbryta upphandlingen. Myndigheten ska i sådant fall snarast möjligt lämna en skriftlig underrättelse till anbudsgivarna. I underrättelsen ska skälen för beslutet anges. En ansökan om överprövning av ett beslut om att avbryta en upphandling ska ha kommit in till förvaltningsrätten innan 10 dagar har gått från det att den upphandlande myndigheten med ett elektroniskt medel, t.ex. e-post, har skickat en underrättelse om beslutet och angett skälen för det.
2. Region Skåne påbörjade en upphandling av livsmedel genom ett s.k. öppet förfarande. Efter det att tilldelningsbeslut hade meddelats beslutade regionen att avbryta upphandlingen och skickade den 29 juli 2020 en underrättelse om detta med e-post till anbudsgivarna. Som skäl för beslutet att avbryta upphandlingen angavs ”brister i Förfrågningsunderlaget”.
3. Den 30 juli 2020 meddelade regionen anbudsgivarna med e-post att tiden för att ansöka om överprövning av avbrytandebeslutet hade förlängts med 10 dagar, t.o.m. den 18 augusti 2020.
4. Grönsakshallen Sorunda AB, som tilldelats avtalet, begärde att få ytterligare information om varför upphandlingen hade avbrutits. Regionen förklarade i ett e-postmeddelande den 10 augusti 2020 till Grönsakshallen att det fanns formfel i utvärderingsmodellen och otydlighet i kravformuleringen.
5. Den 18 augusti 2020 lämnade Grönsakshallen in en ansökan om överprövning av avbrytandebeslutet till Förvaltningsrätten i Malmö.
6. Förvaltningsrätten avvisade Grönsakshallens ansökan med motiveringen att den hade kommit in för sent. Förvaltningsrätten ansåg att regelverket inte ger en upphandlande myndighet möjlighet att förlänga den lagstadgade fristen för när en ansökan om överprövning av ett beslut om att avbryta en upphandling ska ha

DOM

Mål nr
1792-21

kommit in till förvaltningsrätten. Regionens förlängning av fristen kunde därmed inte beaktas inom ramen för förvaltningsrättens rättidsprövning. Eftersom regionen den 29 juli 2020 hade skickat en underrättelse om avbrytandebeslutet och angett skälen för det skulle ansökningen, med beaktande av mellankommande helg, ha kommit in till förvaltningsrätten senast den 10 augusti 2020.

7. Kammarrätten i Göteborg upphävde förvaltningsrättens beslut och visade målet åter till förvaltningsrätten för prövning i sak. Enligt kammarrätten är syftet med att skälen ska anges i en underrättelse om ett avbrytandebeslut detsamma som för en underrättelse om ett tilldelningsbeslut, dvs. att anbudsgivarna ska kunna ta ställning till om det finns anledning att ansöka om överprövning. Kammarrätten ansåg att det angivna skälet, att det fanns brister i förfrågningsunderlaget, inte var tillräckligt utförligt för att kravet på att skälen ska anges kunde anses uppfyllt. Fristen för överprövning hade därmed inte börjat att löpa. Först i meddelandet den 10 augusti 2020 angavs tillräckliga skäl för att en anbudsgivare skulle kunna ta ställning till om det fanns anledning att ansöka om överprövning. Ansökan hade därmed kommit in inom den lagstadgade tidsfristen.

YRKANDEN M.M.

8. *Region Skåne* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva kammarrättens dom och anför att skälen i underrättelsen den 29 juli 2020 får anses vara tillräckligt tydliga för att överprövningsfristen ska ha börjat att löpa då.
9. *Grönsakshallen Sorunda AB* har inte yttrat sig i målet.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**Frågan i målet**

10. Huvudfrågan i målet är när tidsfristen för att ansöka om överprövning av ett beslut om att avbryta en upphandling börjar att löpa. I målet uppkommer även frågan om en upphandlande myndighet får förlänga denna tidsfrist.

Rättslig reglering m.m.

11. Av 12 kap. 12 § andra stycket lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU, framgår att en skriftlig underrättelse snarast möjligt ska lämnas till anbudsgivarna när den upphandlande myndigheten fattar beslut om att avbryta en upphandling efter anbudsinfordran. I underrättelsen ska skälen för beslutet anges.
12. Enligt 20 kap. 12 § första stycket LOU ska en ansökan om överprövning av ett beslut att avbryta en upphandling ha kommit in till förvaltningsrätten innan 10 dagar har gått från det att den upphandlande myndigheten med ett elektroniskt medel har skickat en underrättelse om beslutet och angett skälen för beslutet.
13. Bestämmelsen i 12 kap. 12 § andra stycket genomför artikel 55.1 i direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling (2014 års direktiv). Av artikeln framgår att den upphandlande myndigheten snarast möjligt ska underrätta varje anbudsgivare om skälen till att den har beslutat att inte ingå eller tilldela ett avtal efter anbudsinfordran. Av skäl 82 i direktivet framgår att en upphandlande myndighet ska ge berörda anbudsgivare en kortfattad redogörelse av relevanta skäl för vissa av de centrala beslut som fattas under upphandlingsförfarandets gång.
14. Bestämmelsen i 20 kap. 12 § första stycket genomför artikel 2c i direktiv 89/665/EEG (det första rättsmedelsdirektivet). Den artikeln innehåller för medlemsstaterna frivilliga bestämmelser om tidsfrister för ansökan om överprövning av beslut som fattas av en upphandlande myndighet inom eller med

anknytning till ett upphandlingsförfarande. Av artikeln framgår att ett meddelande till anbudsgivarna om den upphandlande myndighetens beslut måste innehålla en kortfattad redogörelse för skälen för beslutet.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Inledning

15. Den 29 juli 2020 underrättade regionen med ett elektroniskt medel anbudsgivarna om att upphandlingen hade avbrutits med hänvisning till att det fanns brister i förfrågningsunderlaget. Nästa dag underrättade regionen anbudsgivarna med samma medel om att fristen för att begära överprövning av avbrytandebeslutet hade förlängts t.o.m. den 18 augusti 2020. Grönsakshallens ansökan om överprövning kom in till förvaltningsrätten den dagen.
16. För att avgöra om Grönsakshallens ansökan om överprövning av regionens beslut har kommit in i rätt tid måste Högsta förvaltningsdomstolen först ta ställning till när ansökningsfristen började att löpa. Det e-postmeddelande som den 10 augusti 2020 skickades till Grönsakshallen saknar därvid betydelse redan av det skälet att det inte skickades till samtliga anbudsgivare. En annan fråga är om regionen fick förlänga denna frist.

När börjar tidsfristen för överprövning av ett beslut om att avbryta en upphandling att löpa?

17. Enligt bestämmelserna i 12 kap. 12 § andra stycket och 20 kap. 12 § första stycket LOU ska en upphandlande myndighet som fattar beslut om att avbryta en upphandling alltså underrätta samtliga anbudsgivare om sitt beslut och ange skälen för beslutet. Av sistnämnda bestämmelse och förarbetena till motsvarande reglering i 2007 års lag om offentlig upphandling framgår att tidsfristen för överprövning inte börjar att löpa om underrättelsen inte uppfyller de angivna kraven (prop. 2009/10:180 s. 338).

18. Det står således klart att skälen för ett avbrytandebeslut måste anges i underrättelsen om beslutet. Det framgår emellertid varken av bestämmelserna eller av förarbetena till dem hur skälen närmare ska anges för att överprövningsfristen ska börja att löpa (prop. 2009/10:180 s. 166 f., 338 och 358 samt prop. 2015/16:195 s. 669 ff. och 1075). Av den bakomliggande direktivregleringen framgår dock att skälen får vara kortfattade (se punkterna 13 och 14 ovan).
19. Syftet med att skäl ska anges i en underrättelse om ett avbrytandebeslut är – i likhet med vad som gäller för en underrättelse om tilldelningsbeslut enligt 12 kap. 12 § första stycket LOU – att säkerställa leverantörernas rätt till en effektiv överprövning genom att göra det möjligt för dem att ta ställning till om de har anledning att begära domstols överprövning av beslutet. Även om det av reglerna i lagen om offentlig upphandling inte går att utläsa att det ställs olika krav på utformningen av skälen i underrättelser om tilldelningsbeslut och underrättelser om andra slags beslut följer av den bakomliggande direktivregleringen (artikel 2a.2 i det första rättsmedelsdirektivet jämförd med artiklarna 55.2 och 91 i 2014 års direktiv) att underrättelser om tilldelningsbeslut ska innehålla en redovisning av varför myndigheten har antagit ett visst anbud framför andra (prop. 2009/10:180 s. 114 f. och prop. 2015/16:195 s. 670 f. och 1074, jfr även prop. 2001/02:142 s. 61 f.). För underrättelser om tilldelningsbeslut räcker det således inte att endast ange sådana kortfattade skäl som är tillräckliga för underrättelser om t.ex. avbrytandebeslut (artikel 2c i det första rättsmedelsdirektivet).
20. För en underrättelse om ett avbrytandebeslut är det alltså tillräckligt att den upphandlande myndigheten anger kortfattade skäl för sitt beslut för att överprövningsfristen ska börja att löpa. Av inte minst rättssäkerhetsskäl och för att systemet ska vara förutsägbart måste det vara tydligt när en överprövningsfrist startar, och därmed också löper ut. Det kan mot den bakgrunden inte krävas att en förvaltningsrätt ska göra en närmare prövning av innehållet i de redovisade skälen innan den avgör om en ansökan om överprövning av ett avbrytandebeslut har kommit in i rätt tid (jfr prop. 2009/10:180 s. 166 f. och 358). En sådan ordning skulle

nämligen riskera att leda till rättsosäkerhet och bristande förutsägbarhet för såväl upphandlande myndigheter som leverantörer eftersom utformningen av skälen för ett avbrytande är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet.

21. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening är det därför tillräckligt att förvaltningsrätten vid prövningen av om en ansökan om överprövning av ett avbrytandebeslut har kommit in i rätt tid konstaterar – förutom att den upphandlande myndigheten har skickat en underrättelse om beslutet till samtliga berörda leverantörer – att skäl för beslutet har angetts i underrättelsen. För rättidsprövningen saknar det betydelse om skälen är knapphändigt angivna.
22. I det nu aktuella fallet framgår av regionens underrättelse den 29 juli 2020 till anbudsgivarna att upphandlingen hade avbrutits på grund av brister i förfrågningsunderlaget. Regionen har således angett skäl för avbrytandebeslutet och fristen för att ansöka om överprövning av beslutet började därmed att löpa detta datum.

Får tidsfristen för överprövning av ett beslut om att avbryta en upphandling förlängas?

23. Högsta förvaltningsdomstolen har i HFD 2019 ref. 58 ansett att en upphandlande myndighet under vissa förutsättningar får förlänga den avtalsspärr som enligt 12 kap. 12 § första stycket LOU löper efter det att en underrättelse om ett tilldelningsbeslut har skickats till leverantörerna i en upphandling. Ett skäl till detta är att lagstiftningen enbart föreskriver en minimifrist för avtalsspärren och att inget hindrar den upphandlande myndigheten från att bestämma en längre tid. Motsvarande handlingsutrymme finns inte när det gäller överprövningsfristen i 20 kap. 12 § första stycket LOU för avbrytandebeslut utan den fristen är definitivt fastställd i lagstiftningen (jfr prop. 2009/10:180 s. 338). Till skillnad från vad som gäller för en avtalsspärr får en upphandlande myndighet därmed inte förlänga en överprövningsfrist.
24. Regionen fick alltså inte förlänga överprövningsfristen för avbrytandebeslutet.

DOM

Mål nr
1792-21

Sammanfattning

25. Fristen började att löpa den 29 juli 2020 och en ansökan om överprövning av beslutet skulle således ha kommit in till förvaltningsrätten inom 10 dagar från detta datum. Tiden för att ansöka om överprövning av avbrytandebeslutet löpte därmed, med hänsyn till mellankommande helg, ut den 10 augusti 2020. Grönsakshallens ansökan om överprövning kom in först den 18 augusti 2020 och således för sent. Regionens överklagande ska därför bifallas.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Margit Knutsson, Per Classon, Kristina Svahn Starrsjö och Helena Rosén Andersson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Lina Bjersbo.