



KLAGANDE

Transportstyrelsen

MOTPART

Aktiebolaget Scandinavian Motorcenter, 556135-5933

Ombud: Advokaterna Anna Ulfsdotter och Elin Nilsson samt biträdande jurist Anna Westberg

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 23 juli 2025 i mål nr 3047-25, se bilaga A

SAKEN

Överprövning av avtals giltighet

KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Kammarrätten upphäver förvaltningsrättens dom och avslår ansökan om överprövning av avtals giltighet.

Avgörandet är elektroniskt undertecknat

Dok.Id 387373

Postadress
Box 2203
550 02 Jönköping

Besöksadress
Hamngatan 11

Telefon
036-15 68 00 (vx)
E-post: kammarrattenijonkoping@dom.se
www.kammarrattenijonkoping.domstol.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:00

YRKANDEN M.M.

Transportstyrelsen yrkar att kammarrätten ska upphäva förvaltningsrättens dom och avslå Aktiebolaget Scandinavian Motorcenters (SMC) ansökan om överprövning av avtals giltighet.

SMC motsätter sig ändring av förvaltningsrättens dom.

VAD PARTERNA ANFÖR I HUVUDSAK

Transportstyrelsen

SMC har inte lidit någon skada. Det rör sig om två olika upphandlingar, som har genomförts som förhandlade förfaranden utan föregående annonsering. Någon gemensam annonsering har inte skett, utan en separat förfrågan om att teckna avtal har skickats till vart och ett av de två bolagen. Det finns därmed inte någon rättighet för SMC att delta i den upphandling som riktades till J.H. Tönnjes E.A.S.T GmbH & Co KG (Tönnjes). Det finns heller inte någon möjlighet att tilldela någon av leverantörerna något annat än de femtio procent av volymen som de har erbjudits i just sin unika förfrågan. Avtalens ensidiga optioner innebär att Transportstyrelsen, om myndigheten vill, kan öka eller minska volymen i ett avtal. Det finns dock inte någon rätt för SMC att få omfattningen på avtalet ändrad och optionen kan inte användas för det fall avtalet med Tönnjes skulle förklaras ogiltigt.

Transportstyrelsens avsikt med att genomföra införskaffningen genom två separata upphandlingar har varit att behandla leverantörerna lika på så sätt att båda leverantörerna ska få leverera registreringsskyltar under tiden fram tills ett ordinarie avtal är på plats. Med likabehandling avsåg Transportstyrelsen således att leverantörerna ska behandlas lika utifrån sina egna unika förutsättningar, dvs att båda leverantörerna ska få leverera, inte att de ska få leverera på samma villkor.

SMC

Transportstyrelsen har först i kammarrätten anført att myndigheten har skickat ut två förfrågningar om att teckna avtal, vilket inte är samma sak som att ange att det har genomförts två upphandlingar. Uppgiften att myndigheten skickade en separat förfrågan till Tönnjes är en ny omständighet som Transportstyrelsen borde ha ført fram tidigare och som inte får beaktas av kammarrätten.

Transportstyrelsen har ingått avtalet med Tönnjes och avtalet med SMC i en och samma upphandling. Att det är fråga om en upphandling framgår av Transportstyrelsens beslut om inköp utan konkurrensutsättning och av att förfrågningarna har diarieförts samma dag och under samma diarienummer. Vidare har Transportstyrelsen agerat som om det är fråga om en enda upphandling. Ingenstans i förfrågningarna framgår det att Transportstyrelsen inte skulle kunna tilldela endast en av leverantörerna avtal om bara en av dem uppfyller samtliga obligatoriska krav. SMC har alltså kunnat tilldelas mer än 50 procent av den totala volymen i upphandlingen. Produktion kan flyttas till någon av leverantörerna om den andra leverantören får produktions- eller kvalitetsproblem. Tönnjes har såväl produktions- som kvalitetsproblem och det är därför möjligt för SMC att tilldelas 100 procent av volymen. SMC hade lämnat anbud i hela upphandlingen om man hade känt till Transportstyrelsens förfrågan till Tönnjes. Transportstyrelsen kan inte förvägra en leverantör att lämna anbud i de upphandlingar som genomförs av myndigheten.

Transportstyrelsen har brutit mot likabehandlings- respektive transparensprincipen och mot 4 kap. 2 § lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Myndigheten har gynnat Tönnjes i upphandlingen, bland annat genom att ställa lägre krav på Tönnjes än på SMC. Det har också framkommit att Tönnjes skyltar inte uppfyller de krav som har ställts i upphandlingen. Vidare har Transportstyrelsen överträtt Rådets förordning

(EU) nr 2022/576 av den 8 april 2022 om ändring av förordning (EU) nr 833/2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina och Rådets förordning (EU) nr 269/2014 av den 17 mars 2014 om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (sanktionsförordningarna) när man har ingått avtal med Tönnjes. Detta eftersom Tönnjes har en sådan koppling till Ryssland som medför att det har varit förbjudet enligt förordningarna att ingå avtal med bolaget. Att avtal ändå har tecknats har stridit mot såväl LOU som likabehandlingsprincipen.

Genom att Transportstyrelsen, trots ovan anförda omständigheter, har slutit avtal med Tönnjes har SMC lidit skada, eller i vart fall riskerat att göra det.

Om kammarrätten anser att det är fråga om två upphandlingar ska avtalet ändå ogiltigförklaras med stöd av 20 kap. 13 § LOU, eftersom Transportstyrelsen inte har fått använda ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering avseende avtalet med Tönnjes. Detta eftersom det inte har förelegat någon synnerlig brådska som beror på omständigheter som inte kan tillskrivas och inte har kunnat förutses av Transportstyrelsen. Det finns inte något hinder för SMC att anförda dessa nya omständigheter i kammarrätten eftersom de är föranledda av att Transportstyrelsen har fört fram nya omständigheter i sitt överklagande.

SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

SMC har anført att Transportstyrelsens uppgifter om att separata förfrågningar har skickats till SMC respektive Tönnjes är en ny omständighet som inte får beaktas. Bolaget har vidare fört fram nya omständigheter till stöd för sin egen talan, nämligen att förutsättningar att ingå kontrakt utan föregående annonsering med stöd av 6 kap. 15 § LOU inte förelegat.

I 20 kap. 5 c § LOU anges att en omständighet som en part åberopar till grund för sin talan först i kammarrätten får beaktas av rätten endast om parten gör sannolikt att den inte har kunnat åberopa omständigheten i förvaltningsrätten eller annars har haft giltig ursäkt att inte göra det.

Redan av det som parterna anförde i förvaltningsrätten framgick att det har rört sig om två förfrågningar och två kontrakt. När Transportstyrelsen har gett in de båda förfrågningarna till kammarrätten och uttryckligen anført att myndigheten har skickat separata förfrågningar till de båda bolagen har det varit fråga om sådana förtydliganden och bevis som inte omfattas av preklusion. Något hinder för kammarrätten att beakta denna omständighet finns därför inte.

Det som SMC har anført om att Transportstyrelsen inte har fått använda sig av ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering i förhållande till Tönnjes har inte anförts tidigare, utan är en ny omständighet. Transportstyrelsen anförde redan i förvaltningsrätten uppfattningen att myndigheten hade genomfört två separata upphandlingar. SMC har inte gjort sannolikt att bolaget inte i samband med det hade kunnat åberopa grunder hänförliga till 20 kap. 13 § LOU eller har haft giltig ursäkt att inte göra det. Frågan om ogiltighet enligt 20 kap. 13 § LOU kommer alltså inte att prövas av kammarrätten.

I målet är ostridigt att avtalet med Tönnjes har ingåtts före en underrättelse om tilldelningsbeslut. Alldeles oavsett om en sådan skyldighet förelegat krävs dock att någon annan bestämmelse i LOU har överträtts och detta har medfört att SMC har lidit eller kan komma att lida skada.

När det gäller frågan om avtalet ska anses ha tecknats i strid med någon av sanktionsförfordningarna, konstaterar kammarrätten att en allmän förvaltningsdomstol, enligt 20 kap. 6 § LOU, under vissa förutsättningar ska besluta att en upphandling ska göras om eller rättas när den upphandlande

myndigheten har brutit mot en unionsrättslig bestämmelse om upphandling. Av 20 kap. 20 § LOU framgår vidare att skadeståndsskyldighet för en upphandlande myndighet kan uppstå på samma unionsrättsliga grund. I förarbetena framhålls att aktuell reglering syftar till att uppfylla rättsmedelsdirektivens krav på att beslut ska kunna undanröjas och skadestånd ska kunna dömas ut vid överträdelse av unionsrätten (se prop. 2024/25:116 s. 30). Någon motsvarande bestämmelse har inte införts i den reglering som rör överprövning av avtals giltighet. En förutsättning för ett ingripande enligt 20 kap. 13 b § LOU är i stället att någon bestämmelse i lagen har överträtts. LOU innehåller inte någon hänvisning till sanktionsförordningarna. Kamarrätten bedömer därför att en allmän förvaltningsdomstol inte kan ogiltighetsförklara ett avtal enbart av det skälet att avtalet strider mot någon av sanktionsförordningarna. Vidare bedömer kamarrätten att det SMC har anfört i denna del inte heller gör det sannolikt att Transportstyrelsen ska anses ha brutit mot principen om likabehandling genom att tilldela Tönnjes aktuellt kontrakt. Förutsättningar för att bifalla SMC:s talan på denna grund finns därför inte.

Kamarrätten konstaterar att Transportstyrelsen har genomfört ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering. I LOU ges inga närmare anvisningar för hur ett sådant oannonserat förfarande ska gå till. Likväl bör de upphandlingsrättsliga principer som anges i 4 kap. 1 § LOU beaktas även och den faktiska innebörden av de olika principerna naturligen varierar med hänsyn till varje enskilt upphandlingsärendes karaktär och föremål (jfr rättsfallet HFD 2018 ref. 60).

Kamarrätten anser inte att Transportstyrelsen har agerat i strid med likabehandlingsprincipen när myndigheten i nu aktuell situation har vänt sig till båda de leverantörer som har visat intresse i föregående annonserad upphandling. Detta gäller oavsett att förfrågningarna justerats utifrån respektive leverantörs situation. Tvärtom finner kamarrätten att agerandet syftat till att upprätthålla viss konkurrens.

Vidare konstaterar kammarrätten att det rör sig om två separata kontrakt där ingen annan leverantör än kontraktsparten namnges i respektive kontrakt. Annat har inte framkommit än att det rör sig om kontrakt som inte är sammankopplade i fråga om volym och att det endast är Transportstyrelsen som ensidigt kan justera volymer i respektive kontrakt. Respektive leverantörs anbud har inte heller ställts emot varandra med beaktande av någon utvärderingsmodell. Mot denna bakgrund finner kammarrätten att SMC aldrig varit aktuell som leverantör enligt det kontrakt som Transportstyrelsen tecknat med Tönnjes och att SMC därför inte lidit eller riskerat att lida skada av utformningen av vare sig upphandling eller kontrakt.

Eftersom det saknas förutsättningar för att ingripa mot avtalet med anledning av det som SMC har anfört om brott mot sanktionsförordningarna och då SMC inte heller har gjort sannolikt att någon skada har uppstått till följd av någon överträdelse av de allmänna principerna, ska avtalet inte förklaras ogiltigt. Inte heller vad SMC i övrigt framfört ger skäl för sådant ingripande. Kammarrätten bifaller därför överklagandet och beslutar, med upphävande av förvaltningsrättens dom, att ansökan om överprövning av giltigheten av avtalet med Tönnjes ska avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (KR-09).

I avgörandet har deltagit tf. kammarrättslagmannen Tomas Kjellgren (ordförande), kammarrättsrådet Erik Hannus (referent) och tf. kammarrättsassessorn Matilda Jerlvall.

Föredragande har varit föredragande juristen Mikaela Andersson.



SÖKANDE

Aktiebolaget Scandinavian Motorcenter, 556135-5933

Ombud: Advokaterna Anna Ulfsson och Elin Nilsson samt
biträdande juristen Anna Westberg
Advokatfirman Ulfsson AB

MOTPART

Transportstyrelsen, 202100-6099

SAKEN

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

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten beslutar att avtalet mellan Transportstyrelsen och J.H.
Tönnjes E.A.S.T GmbH & Co KG från den 13 mars 2025 är ogiltigt.

BAKGRUND OCH YRKANDEN

Transportstyrelsen har den 13 mars 2025, med användning av ett förhandlat
förfarande utan föregående annonsering enligt 6 kap. 15 § LOU, ingått ett avtal
med J.H. Tönnjes E.A.S.T GmbH & Co KG (Tönnjes).

Aktiebolaget Scandinavian Motorcenter (SMC) yrkar att förvaltningsrätten ska
besluta att avtalet mellan Transportstyrelsen och Tönnjes är ogiltigt.

Transportstyrelsen bestrider bifall till ansökan.

Avgörandet är elektroniskt undertecknat

VAD PARTERNA SAMMANFATTNINGSVIS ANFÖR**SMC**

Transportstyrelsen har skickat ut en enda förfrågan av vilken det framgår att den avser att teckna interimsavtal med två leverantörer och att upphandlingen är uppdelad i två delar, en för respektive leverantör som har lämnat anbud i den annonserade upphandlingen, dvs. SMC och Tönnjes. Det är frågan om en anskaffning, vilket framgår även av Transportstyrelsens beslut om inköp utan konkurrensutsättning och av Frågor och svar i upphandlingen. Utifrån hur Transportstyrelsen har fördelat volymen i upphandlingen är det uppenbart att den är att betrakta som en enda upphandling, där den totala volymen fördelas mellan SMC och Tönnjes till 50 (+/- 10) procent vardera, och att en leverantör har möjlighet att tilldelas hundra procent av volymen för det fall den andra leverantören har produktions- eller kvalitetsproblem.

Påståendet om att det skulle vara fråga om två upphandlingar saknar betydelse för bedömningen av om SMC har talerätt. SMC har, i egenskap av nuvarande leverantör av 100 procent av volymen avseende tillverkning av registreringskyltar, ett intresse av att även fortsättningsvis tillverka 100 procent av de svenska registreringsskyltarna. Samtliga rekvisit för att talerätt ska anses föreligga enligt 20 kap. 4 § LOU är uppfyllda eftersom SMC är en leverantör enligt definitionen i 1 kap. 16 § LOU och har ett intresse av att tilldelas avtalet vars giltighet det ansöks om överprövning av.

Vid användning av ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering enligt 6 kap. 15 § LOU har Transportstyrelsen en skyldighet att enligt 12 kap. 12 § LOU snarast möjligt skriftligen underrätta anbudsgivarna om de beslut som har fattats om att tilldela ett kontrakt eller att ingå ett ramavtal. Det finns inte något undantag från bestämmelsen och den är således tillämplig vid all upphandling över tröskelvärdena. Undantaget från bestämmelsen om avtals-spärr i 20 kap. 2 § punkten 1 LOU vid tilldelning av kontrakt efter upphandling

med stöd av 6 kap. 15 § LOU fråntar inte den upphandlande myndigheten skyldigheten att skicka underrättelse om tilldelningsbeslut.

Transportstyrelsen har inte skickat någon underrättelse om tilldelningsbeslut. Beslutet om inköp utan föregående annonsering som Transportstyrelsens generaldirektör har fattat kan inte likställas med ett tilldelningsbeslut. Avtalet har således slutits före en underrättelse om tilldelningsbeslut enligt 12 kap. 12 § första stycket LOU. Det första rekvisitet för att ogiltigförklara avtalet med stöd av 20 kap. 13 b § LOU är därmed uppfyllt.

Transportstyrelsen har bjudit in både SMC och Tönnjes att delta i upphandlingen och har därför en skyldighet att behandla SMC och Tönnjes lika. Den har dock, på flera sätt, behandlat anbudsgivarna olika och gynnat Tönnjes på ett sätt som inte är förenligt med de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § LOU.

Transportstyrelsen har brutit mot likabehandlings- och transparensprinciperna (i) genom att ingå avtalet trots att Tönnjes inte uppfyllt det obligatoriska kravet att inkomma med provskyltar, (ii) genom att initialt undanta vissa skylttyper från avtalet med Tönnjes och ge Tönnjes en option att vid en senare tidpunkt tillverka dessa, utan att göra motsvarande ändring i förutsättningarna för SMC och (iii) genom att ingå avtalet trots att Tönnjes har sådan koppling till Ryssland att det är förbjudet att tilldela bolaget avtal i offentliga upphandlingar enligt Rådets förordning (EU) nr 2022/576 av den 8 april 2022 om ändring av förordning (EU) nr 833/2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina (Sanktionsförordningen) och Rådets förordning (EU) nr 269/2014 av den 17 mars 2014 om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (Individuella sanktionsförordningen).

Om Transportstyrelsen hade följt de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § LOU och behandlat leverantörerna lika hade SMC tilldelats 100 procent av tillverkningen av registreringsskyltar på den svenska marknaden. SMC har lidit, eller i vart fall riskerat att lida, skada av Transportstyrelsens överträdelser av LOU.

SMC har inte haft någon skyldighet att enligt HFD 2022 ref. 4 I och II påtala de överträdelser som görs gällande i målet för att bolaget ska anses lida skada i den mening som avses i 20 kap. 13 b § LOU. Uttalandena i målen är inte tillämpliga i mål som avser överprövning av avtals giltighet och avser endast fall då en leverantör anser att de uppgifter som lämnats i upphandlingsdokumenten är ofullständiga eller otydliga, vilket SMC inte gör gällande avseende de uppgifter som Transportstyrelsen lämnat. Samtliga rekvisit i 20 kap. 13 b § LOU är därmed uppfyllda.

Transportstyrelsen

Transportstyrelsen har genomfört två upphandlingar, en där anbud inhämtades anbud från SMC och en där anbud inhämtades från Tönnjes. Något förbud mot att använda två förhandlade förfaranden utan föregående annonsering finns inte och något kringgående av LOU har inte skett. Att upphandlingarna har samma diarienummer och ingick i samma interna inköpsbeslut är endast en rent intern administrativ omständighet och inte ett uttryck för att de utgör en och samma upphandling enligt LOU. SMC har inte lämnat, eller haft möjlighet att lämna, anbud i upphandlingen med Tönnjes och har därmed inte talerätt angående avtalet med Tönnjes.

Varken SMC eller Tönnjes har inkommit med några provskyltar i upphandlingen. Något brott mot likabehandlingsprincipen har därmed inte skett.

Beslutet att undanta personliga skyltar och skyltar för terrängfordon för Tönnjes innebar en ändring av upphandlingsdokumenten. SMC har dock inte

försatts i en sämre situation med anledning av ändringen eftersom bolaget inte kunnat tilldelas mer än 50 procent av volymen. Ändringen av upphandlingsdokumenten har dessutom kommunicerats till SMC den 11 februari 2025. Sista dag för att inkomma med anbud i upphandlingen var den 26 februari 2025. Eftersom SMC fick kännedom om ändringen i upphandlingsdokumenten två veckor innan sista anbudsdag utan att påtala den påstådda bristen innan sista anbudsdag kan SMC inte anses ha lidit eller riskerat att lida skada av sagda agerande.

Bestämmelsen i 13 kap. 3 § LOU är fakultativ och är inte tillämplig i upphandlingen då Transportstyrelsen inte har angett den som ett krav i den. Tönnjes har dessutom varken begått något allvarligt fel i yrkesutövningen eller undanhållit någon information. Eftersom det inte har skett något brott mot LOU i denna del har SMC inte lidit någon skada på denna punkt.

Det strider inte mot Sanktionsförordningen eller Individuella sanktionsförordningen att tilldela eller fullgöra ett avtal med Tönnjes med anledning av det SMC anfört i målet. Eftersom det inte har skett något brott mot sanktionerna i fråga har SMC inte heller lidit någon skada på denna punkt.

Det saknas sammanfattningsvis skäl för att ogiltigförklara Transportstyrelsens avtal med Tönnjes.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

SMC:s talerätt

Enligt 20 kap. 4 § LOU får allmän förvaltningsdomstol, efter ansökan av en leverantör som anser sig ha lidit eller kunna komma att lida skada, överpröva giltigheten av ett avtal som har slutits mellan en upphandlande myndighet och en leverantör.

Utgångspunkten är att det är sökandens egen uppfattning om skada eller risk för skada som är relevant (se bl.a. Kammarrätten i Göteborgs avgörande i mål 2109-13). Förvaltningsrätten konstaterar att det, för att uppfylla det aktuella rekvisitet, inte krävs att leverantören faktiskt har lidit eller kan komma att lida skada, utan endast att denne har eller haft ett intresse av att tilldelas kontrakt i den aktuella upphandlingen (jfr HFD 2017 ref. 62).

Förvaltningsrätten finner utifrån anbudsförfrågans utformning, att det är fråga om samma tjänster och att en leverantör har möjlighet att tilldelas hundra procent av den totala volymen, att det är frågan om en och samma upphandling (jfr Kammarrätten i Göteborgs avgöranden i mål 3525-09 och 3526-09).

Det är i målet ostridigt att SMC är leverantör på den aktuella marknaden och att bolaget anser sig ha lidit skada på grund av i målet påstådda överträdelser. Förvaltningsrätten finner, mot bakgrund av det SMC redogjort för i målet i relevant avseende, att SMC har förmått visa att det har eller haft ett intresse av att tilldelas kontrakt i upphandlingen. SMC uppfyller därmed skaderekvisitet enligt 20 kap. 4 LOU och har således talerätt.

Avtalets giltighet

Utgångspunkter för prövningen

Förvaltningsrätten har att pröva om det, på grund av det SMC gjort gällande, finns skäl att ogiltigförklara avtalet med Transportstyrelsen och Tönnjes.

Transportstyrelsen har slutit avtalet utan föregående annonsering med åberopande av 6 kap. 15 § LOU och SMC har inte ifrågasatt att Transportstyrelsen haft rätt att använda sig av det aktuella undantagsförfarandet. I stället har SMC gjort gällande att avtalet ska ogiltigförklara enligt 20 kap. 13 b § LOU. Av den aktuella bestämmelsen framgår att rätten ska besluta att ett avtal

som har slutits mellan en upphandlande myndighet och en leverantör är ogiltigt, om det har slutits

1. i strid med bestämmelserna om avtalsspärr i 1, 3 eller 8 §, ett interimistiskt beslut enligt 9 § eller tiodagarsfristen i 10 §, eller
2. före en underrättelse om tilldelningsbeslut enligt 12 kap. 12 § första stycket eller 19 kap. 19 § första stycket.

För ogiltighet i dessa fall krävs dessutom att någon annan bestämmelse i denna lag har överträtts och att detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada.

Har avtalet slutits före en underrättelse om tilldelningsbeslut enligt 12 kap. 12 § första stycket LOU?

Av 12 kap. 12 § första stycket LOU framgår att en upphandlande myndighet snarast möjligt ska skriftligen underrätta anbudssökandena och anbudsgivarna om de beslut som har fattats om att tilldela ett kontrakt eller att ingå ett ramavtal. Såsom SMC har anfört i målet, finns det inga undantag från den aktuella bestämmelsen, vilket i praxis och doktrin (se (Kammarrätten i Sundsvalls avgörande i mål 2282–2283-17 och kommentarerna till 12 kap. 12 § första stycket LOU i rättsdatabasen Juno Norstedts Juridik och till 20 kap. 2 § LOU i rättsdatabasen Juno Lexino [inhämtade 2025-07-09]) har tolkats på så sätt att en upphandlande myndighet, förutom vid den situationen att det funnits endast en deltagande leverantör i upphandlingen, har en skyldighet att skicka en underrättelse om tilldelningsbeslutet även för det fall upphandlingen genomförs utan föregående annonsering och avtalsspärr således inte löper.

Det är i målet ostridigt att Transportstyrelsen inte har skickats någon underrättelse om beslutet att tilldela Tönnjes kontrakt i upphandlingen. Det beslut om inköp utan föregående annonsering som har fattats innan anbudsförfrågan skickades ut är enligt förvaltningsrättens bedömning inte att likställa med en sådan underrättelse. Det är därmed visat att avtalet med Tönnjes har slutits före en underrättelse om tilldelningsbeslut enligt 12 kap. 12 § första stycket LOU.

Har någon bestämmelse i LOU överträtts?

En ytterligare förutsättning för att ett avtal ska förklaras ogiltigt enligt 20 kap. 13 b § LOU är att någon annan bestämmelse i LOU har överträtts och att detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada. SMC har gjort gällande att Transportstyrelsen har handlat i strid med principerna om likabehandling och transparens (i) genom att ingå avtalet trots att Tönnjes inte uppfyllt det obligatoriska kravet att inkomma med provskyltar, (ii) genom att initialt undanta vissa skylttyper från avtalet med Tönnjes och ge Tönnjes en option att vid en senare tidpunkt tillverka dessa, utan att göra motsvarande ändring i förutsättningarna för SMC och (iii) genom att ingå avtalet trots att Tönnjes har sådan koppling till Ryssland att det är förbjudet att tilldela bolaget avtal i offentliga upphandlingar enligt Sanktionsförordningen och Individuella sanktionsförordningen.

Skulle Tönnjes uteslutas med grund i Sanktionsförordningen och Individuella sanktionsförordningen?

I artikel 5 k punkt 1 i Sanktionsförordningen anges, såvitt här är aktuellt, följande.

Det ska vara förbjudet att tilldela eller fortsätta fullgörandet av offentliga kontrakt eller koncessionskontrakt som omfattas av tillämpningsområdet för direktiven om offentlig upphandling till eller i förhållande till

- a) ryska medborgare, fysiska personer som är bosatta i Ryssland eller juridiska personer, enheter eller organ som är etablerade i Ryssland,
- b) juridiska personer, enheter eller organ vars äganderätter till mer än 50 procent direkt eller indirekt ägs av en enhet som avses i led a i denna punkt, eller
- c) fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som agerar för, eller på uppdrag av, en enhet som avses i led a eller b i denna punkt,

inbegripet, om de står för mer än 10 procent av kontraktets värde, underleverantörer, leverantörer eller enheter vars kapacitet utnyttjas i den mening som avses i direktiven om offentlig upphandling.

I artikel 2 punkt 2 i Individuella sanktionsförordningen anges att inga penningmedel eller ekonomiska resurser får direkt eller indirekt ställas till förfogande för eller göras tillgängliga till förmån för fysiska personer eller fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som är förbundna med dem som förtecknas i bilaga I.

Förvaltningsrätten finner att det saknas grund för att utesluta Tönnjes från fortsatt deltagande i upphandlingen med stöd av artikel 5 k punkt 1 i Sanktionsförordningen och/eller artikel 2 punkt 2 i Individuella sanktionsförordningen. Detta på grund av följande.

Förvaltningsrätten konstaterar att Tönnjes inte är ett ryskt företag och att det inte heller är visat att bolaget är etablerat i Ryssland. Tönnjes ägs inte direkt eller indirekt av ryska medborgare, fysiska personer bosatta i Ryssland eller juridiska personer, enheter eller organ som är etablerade i Ryssland. Det är inte heller visat, eller påstått, att Tönnjes agerar för eller på uppdrag av ryska medborgare, fysiska personer bosatta i Ryssland eller juridiska personer, enheter eller organ som är etablerade i Ryssland, eller att Tönnjes kommer att ha något ryskt företag som underleverantör eller åberopa något rysk företags kapacitet i upphandlingen. Vad SMC anfört om att Tönnjes äger ett ryskt företag tillsammans med en rysk medborgare som finns på EU:s sanktionslista omfattas inte av något av de angivna förbuden för tilldelning av offentligt kontrakt i artikel 5 k punkt 1 i Sanktionsförordningen.

Vad gäller påstådda skäl för uteslutning på grund av artikel 2 punkt 2 i Individuella sanktionsförordningen, finner förvaltningsrätten att SMC inte har förmått visat att det faktum att en sanktionslistad rysk medborgare äger en del

av ett ryskt företag som även ägs av Tönnjes innebär att några penningmedel eller ekonomiska resurser direkt eller indirekt ställs till förfogande för eller görs tillgängliga till förmån för den sanktionerade individen i fråga.

Krav på inlämnande av provskyltar

En förutsättning för att underlaget ska kunna fylla sin konkurrensuppsökande funktion är att potentiella leverantörer kan vara säkra på att de obligatoriska krav som ställs i underlaget upprätthålls under hela förfarandet. Anbud som inte uppfyller upphandlingsdokumentens obligatoriska krav ska inte beaktas vid utvärderingen (jfr rättsfallet HFD 2016 ref. 37).

Det är i målet ostridigt att det i upphandlingen genom anbudsförfrågan med efterföljande tillägg har uppställts ett obligatoriskt krav för leverantören att senast den 21 februari 2025 till Transportstyrelsen lämna in sammanlagt 612 skyltar för genomförande av tester och att Tönnjes inte har lämnat in några sådana skyltar.

Att Transportstyrelsen gentemot SMC har frånfallit det aktuella kravet innebär enligt förvaltningsrätten inte per automatik, vilket Transportstyrelsen förefaller göra gällande, att det är i enlighet med likabehandlingsprincipen att frånfalla det ställda kravet även gentemot Tönnjes. SMC har i målet visat att frånfallandet av kravet gentemot bolaget grundar sig i att Transportstyrelsen tidigare har genomfört RISE-tester på provskyltar från SMC med den offererade reflexfolien. Transportstyrelsen har i målet inte förklarat vad det faktum att Tönnjes inte lämnade in skyltar beror på. Vid det förhållandet är annat inte visat än att Tönnjes anbud har brustit i uppfyllelse av ett obligatoriskt krav och det står således i strid med likabehandlingsprincipen att kvalificera anbudet till anbudsutvärderingen.

Undantagande av vissa skylttyper och option att påbörja produktion senare

Av upphandlingsdokumenten framgår att de tjänster som leverantören ska åta sig att utföra i upphandlingen omfattar tillverkning, paketering och överlämnande till postdistributör av de registreringsskyltar som Transportstyrelsen har ansvar för att tillverka och leverera, bland annat då registreringsskyltar för terrängmotorfordon och dekalerna för personliga skyltar.

Det är i målet ostridigt att Transportstyrelsen har låtit Tönnjes exkludera registreringsskyltar för terrängmotorfordon och dekalerna för personliga skyltar från priset för tillverkning, paketering, överlämning och returhantering. Vidare framgår att Transportstyrelsen också erbjudit Tönnjes en option att inkludera skyltar i fråga vid en senare tidpunkt. Transportstyrelsen har vidgått att det är fråga om en ändring av upphandlingsdokumentet men gör gällande att SMC inte har försatts i en sämre situation med anledning av ändringen eftersom bolaget inte kunnat tilldelas mer än 50 procent av volymen samt då det fick kännedom om ändringen två veckor innan sista anbudsdag och inte har påtalat den påstådda bristen innan sista anbudsdag.

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis, utifrån karaktären av den påstådda bristen, att någon påtalandeskyldighet för SMC inte följer av HFD 2022 ref. 4 I och II. Vad gäller den ändring av upphandlingsdokumentet som exkluderingen och optionen i fråga innebär, finner förvaltningsrätten att denna innebär att Transportstyrelsen har frånfallit sitt krav enligt anbudsförfrågan att leverantören i anbudet skulle lämna priser för tillverkning, paketering och överlämnande till postdistributör av de registreringsskyltar som Transportstyrelsen har ansvar för att tillverka och leverera, bland annat då registreringsskyltar för terrängmotorfordon och dekalerna för personliga skyltar. Ett sådant förfarande kan enligt förvaltningsrättens bedömning inte anses vara i enlighet med upphandlingsdokumentet och principerna om likabehandling och transparens.

Skada och slutsats

Mot bakgrund av det som ovan anförts anser förvaltningsrätten att Tönnjes anbud rätteligen skulle ha förkastats då det inte uppfyller i upphandlingen uppställda obligatoriska krav. Då förvaltningsrätten ovan har konstaterat att det är fråga om en och samma upphandling, där upplägget från början är tänkt att vara att produktionen kan ligga hos endast en leverantör, får SMC anses ha visat att det lidit, eller i vart fall riskerat att lida skada, till följd av att Transportstyrelsen har brutit mot principerna om likabehandling och transparens på sätt som framgår ovan. Förutsättningarna i 20 kap. 13 b § andra stycket LOU för att förklara det aktuella avtalet ogiltigt är således uppfyllda.

Det har i målet inte framkommit – eller gjorts gällande av Transportstyrelsen – att det föreligger något skäl som motiverar att avtalet ska få bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse enligt 20 kap. 14 § LOU. Mot denna bakgrund finner förvaltningsrätten att det avtal som Transportstyrelsen ingick med Tönnjes den 13 mars 2025 ska förklaras ogiltigt.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (FR-05).

Olof Danielsson
rådman

Målet har föredragits av föredragande juristen Stefka Bokmark.



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 den dag domstolen meddelade beslutet.

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.

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.



Hur man överklagar

KR-09

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga det till Högsta förvaltningsdomstolen. Överklagandet ska skickas till kammarrätten. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga 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 en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen senast den dag tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

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

Om sista dagen är en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton, 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 Högsta förvaltningsdomstolen inte överpröva upphandlingen. Detta gäller alltså även om tiden för överklagande fortfarande gäller.

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

Prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen

Det krävs prövningstillstånd för att Högsta förvaltningsdomstolen ska pröva ett överklagande. Högsta förvaltningsdomstolen får meddela prövningstillstånd endast om

1. det är av vikt för ledning av rätts-tillämpningen att överklagandet prövas, eller
2. det finns synnerliga skäl till sådan prövning, så som att det finns grund för resning eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller kammarrättens beslut. Det är därför viktigt att du i överklagandet tar med allt som du vill föra fram.

Så här gör du

1. Skriv kammarrättens namn, målnummer och beslutsdatum.
2. Förklara vilken ändring du vill ha och varför du tycker att beslutet ska ändras.
3. Förklara varför du anser att Högsta förvaltningsdomstolen ska ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd ovan).
4. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Bifoga de skriftliga bevis du hänvisar till om de inte redan finns i målet.
5. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer. Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om hur domstolen kan nå dig: e-postadresser, postadresser,

och telefonnummer. Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.

6. Skicka eller lämna in överklagandet till kammarrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Kammarrätten kontrollerar att överklagandet har kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet, och då står kammarrättens beslut fast.

Om överklagandet har kommit in i rätt tid, skickar kammarrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till Högsta förvaltningsdomstolen.

Har du tidigare fått handlingar med förenklad delgivning kan även Högsta förvaltningsdomstolen skicka handlingar på detta sätt.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med kammarrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.

För fullständig information, se:

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