

PM

Till: Göteborgs stad, Stadsmiljöförvaltningen
Att: Bjarne Johansson

Från: Advokaten Hanna Lundqvist

Datum: den 19 mars 2026

Ang: Direktupphandling på grund av överprövningsprocess

1 BAKGRUND

Göteborgs stad, Stadsmiljöförvaltningen (SMF) har genomfört en upphandling av serviceresor.

Det avtal som upphandlingen avser att ersätta löper ut den 31 januari 2027. Etableringen av ny trafik kräver cirka ett år och nya avtal behöver således tecknas så snart som möjligt för att säkerställa att det finns trafik på plats när befintliga avtal löper ut.

Upphandlingen publicerades den 16 juni 2025. Under anbudstiden blev upphandlingen föremål för överprövning. Skriftväxlingen är för närvarande avslutad, men förvaltningsrätten har ännu inte meddelat dom. SMF meddelade tilldelningsbeslut den 14 november 2025.

SMF har mot ovanstående bakgrund gett Advokatfirman Lindahl i uppdrag att utreda om det är tillåtet enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) för SMF att direktupphandla avtal avseende serviceresor för att säkerställa att det finns trafik på plats när befintliga avtal löper ut.

Därutöver har SMF bett Advokatfirman Lindahl att utreda om det är tillåtet att flytta fram avtalstiden, dvs. såväl avtalsstart som avtalsslut, i de ordinarie trafikavtalen med 12 månader.

2 SAMMANFATTNING

1. Det är enligt vår bedömning tillåtet för SMF att ingå avtal om serviceresor utan föregående annonsering på grund av synnerliga skäl enligt 6 kap. 15 § LOU. Vår bedömning är att SMF varken kunnat förutse den synnerliga brådskan eller orsakat den. Se närmare avsnitt 3.1-3.3.
2. SMF bör göra ett antal överväganden vid utformningen av ett tillfälligt avtal, exempelvis avseende omfattningen och avtalstiden. Se närmare avsnitt 3.4.
3. Det är enligt vår bedömning tillåtet att flytta fram avtalstiden i de ordinarie avtalen med 12 månader. Se närmare avsnitt 4.

3 ÄR DET TILLÅTET ENLIGT LOU ATT GENOMFÖRA EN DIREKTUPPHANDLING?

Inledningsvis ska nämnas att det i 19 a kap. 6 § LOU finns en möjlighet att använda direktupphandling för att genomföra anskaffningar som är nödvändiga för att tillgodose ett angeläget behov som har uppstått till följd av en överprövning. Den bestämmelsen gäller emellertid endast om kontraktsvärdet understiger tröskelvärdet om 2 451 816 kronor. Eftersom de avtal som SMF avser att direktupphandla överstiger det värdet, kommer bestämmelsen inte att behandlas i denna promemoria.

3.1 Synnerlig brådska

Direkttilldelning av avtal i den uppkomna situationen motiveras vanligtvis med att det har uppstått synnerlig brådska på grund av överprövningsprocessen och att det därför inte är möjligt att genomföra ett konkurrensutsatt anbudsförfarande.

Upphandlande myndigheter får tillämpa så kallat förhandlat förfarande utan föregående annonsering enligt 6 kap. 15 § LOU om det föreligger synnerlig brådska. Bestämmelsen om synnerlig brådska är tillämplig om avtalsvärdet överstiger tröskelvärdet. Ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering motsvarar en direktupphandling och i fortsättningen används det begreppet.

Enligt bestämmelsen kan direktupphandling på grund av synnerlig brådska ske vid synnerlig brådska orsakad av omständigheter som inte kunnat förutses av och inte heller beror på den upphandlande myndigheten. Som grundförutsättning för synnerlig brådska gäller dessutom att det är absolut nödvändigt att genomföra upphandlingen.

3.2 Upphandlingen ska vara genomförd i tillräckligt god tid

För att en upphandlande myndighet inte ska anses kunna tillskrivas den synnerliga brådskan måste myndigheten ha genomfört den överprövade upphandlingen i tillräckligt god tid, dvs. räknat med en viss tid för överprövning.

Direktupphandlingar på grund av synnerlig brådska som har uppstått på grund av överprövningsprocesser som drar ut på tiden har prövats i rättspraxis ett antal gånger. Av den rättspraxis som finns framgår bland annat följande.

Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat att en myndighet hade tagit tillräcklig höjd för överprövning, när myndigheten hade påbörjat upphandlingen cirka ett och ett halvt år innan det befintliga ramavtalet löpte ut, se HFD 2019 ref. 65.

Kammarrätten i Sundsvall har i mål nr 1480-20 och 2308-21 bedömt att det som utgångspunkt bör vara tillräckligt att den upphandlande myndigheten i sin planering beaktar tidsåtgången för en överprövningsprocess i en instans. Kammarrätten bedömde också att myndigheten bör utgå från den genomsnittliga handläggningstiden i förvaltningsrätten.

I ett avgörande från Kammarrätten i Göteborg, mål nr 821—827-12, ansåg domstolen att den upphandlande myndigheten hade beräknat en rimlig tidsåtgång för upphandlingsförfarandet när upphandlingen annonserades ut cirka nio månader innan planerad avtalsstart.

SMF har annonserat den aktuella upphandlingen cirka 1,5 år innan det befintliga avtalet löpte ut och cirka nio månader innan avtal behöver ingås för att trafiken ska hinna etableras. Den genomsnittliga handläggningstiden för ett

överprövningsmål i förvaltningsrätten var 2024 cirka tre månader.¹ Utgångspunkten är mot den bakgrunden att upphandlingen är påbörjad i tillräckligt god tid för att kunna tillämpa undantaget om synnerlig brådska för att genomföra en direktupphandling.

Vår bedömning är därmed att SMF – mot bakgrund av den rättspraxis som finns – ska anses ha avsatt tillräcklig tid för en eventuell överprövning. SMF har alltså, enligt vår bedömning, varken kunnat förutse eller orsakat den synnerliga brådskan som nu har uppstått vad avser avtalet avseende servicersor.

3.3 Anskaffningen ska vara nödvändig

En ytterligare förutsättning för att synnerlig brådska ska anses föreligga är att anskaffningen ska vara nödvändig. SMF är beroende av avtalet om servicersor för att kunna tillhandahålla färdtjänst, riksfärdtjänst och skolskjuts.

Om SMF inte skulle ingå ett tillfälligt avtal om servicersor, hade SMF inte kunnat fullfölja sitt allmännyttiga uppdrag att tillhandahålla sådana resor. Inledningsvis ska noteras att SMF har en lagstadgad skyldighet att tillhandahålla den aktuella trafiken. Redan av den anledningen kan trafiken anses vara nödvändig. Dessutom föreligger det – om trafiken inte utförs – en risk för exempelvis att berörda resenärer isoleras, med sämre hälsa som följd, och att barn inte kan ta sig till skolan och därmed följa skolplikten. Det framstår således även av det skälet som nödvändigt att anskaffa de aktuella resorna.

Sammanfattningsvis bör undantaget för synnerlig brådska vara tillämpligt och det är därmed tillåtet att genomföra en direktupphandling.

3.4 Överväganden vid utformning av ett tillfälligt avtal

3.4.1 Omfattning

De tillfälliga avtalen bör endast omfatta servicersor som är nödvändiga för SMF att tillhandahålla (jfr avsnitt 3.3). Om det skulle finnas resor som ingår i den upphandling som är föremål för överprövning, men som inte är nödvändiga för SMF att utföra, bör dessa inte ingå i de tillfälliga avtal som SMF ingår genom direktupphandling.

3.4.2 Avtalstid

De tillfälliga avtalen bör inte sträcka sig under en längre tid än den tid som överprövningen pågår och den eventuella tid därefter som krävs för att genomföra en ny upphandling eller etablera en ny leverantör, eftersom anskaffningen då inte kan anses vara nödvändig.

Högsta förvaltningsdomstolen har bland annat uttalat att anskaffningen – för att vara nödvändig – ska syfta till att tillgodose ett trängande behov, se HFD 2019

¹ Siffran avser sakprövade mål, se <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/rattsfallsstatistik/handlaggningstiden-for-upphandlingsmal-minskar-2024/#handlaggningstiden-i-forvaltningsratterna-ar-i-genomsnitt-tva-manader>. Statistik för 2025 finns ännu inte tillgänglig.

ref. 65. Om avtalstiden sträcker sig längre än vad som behövs kan avtalet inte anses syfta till att endast tillgodose ett trängande behov.

Det ska emellertid också tas i beaktande under vilken tid leverantörer är villiga att ingå avtal. Om behovet endast finns i, exempelvis, sex månader, men det inte finns några leverantörer som är villiga att ingå kortare avtal än 12 månader, kan det utgöra ett argument för att ändå tillämpa en avtalstid om 12 månader.

SMF avser att tillämpa en avtalstid om 12 månader. Eftersom förvaltningsrätten ännu inte har meddelat sin dom är det svårt att veta hur länge SMF kommer att ha behov av de tillfälliga avtalen. Mot bakgrund av den etableringstid som krävs när de ordinarie avtalen väl kommer på plats samt med beaktande av ovanstående i övrigt, är vår bedömning att 12 månader är en tillåten avtalstid.

4 HANTERING AV AVTALSTIDEN I ORDINARIE AVTAL

Mot bakgrund av att SMF avser att teckna ett tillfälligt avtal om 12 månader, uppkommer frågan hur avtalstiden i de ordinarie avtalen (som ska tecknas enligt tilldelningsbeslutet i den genomförda upphandlingen) ska hanteras. Det finns två alternativ: antingen att korta ner avtalstiden och ha avtalsslut på det i upphandlingen angivna datumet, eller att flytta fram avtalstiden i sin helhet med 12 månader, dvs. att avtalstidens längd blir densamma men att avtalsstart och avtalsslut inträffar 12 månader senare än vad som angavs i upphandlingen.

Utgångspunkten är att det inte är tillåtet att genomföra väsentliga ändringar i upphandlade avtal. Frågan är således om något av ovanstående alternativ innebär en väsentlig ändring.

Det första alternativet, att korta ner avtalstiden, innebär andra förutsättningar för genomförande av avtalet i form av exempelvis kortare avskrivningstider för fordon. Det finns en betydande risk att anbudsgivarna i upphandlingen skulle ha offererat andra priser – och upphandlingen därmed fått ett annat resultat – om avtalstiden enligt upphandlingsdokumentet varit 12 månader kortare. Vår bedömning är således att det utgör en väsentlig ändring av avtalet att korta ner avtalstiden med 12 månader. Det är dessutom sannolikt att leverantörerna inte accepterar detta, vilket de inte heller har en skyldighet att göra eftersom anbudet är lämnat under andra förutsättningar.

Det andra alternativet, att flytta fram avtalstiden, innebär i viss mån ändrade förutsättningar eftersom det då rör sig om en annan tidsperiod och andra leverantörer (i vart fall teoretiskt) hade kunnat vara intresserade av uppdraget om detta varit känt under anbudstiden. Samtliga leverantörer är – eller bör i vart fall vara – dock medvetna om att en överprövningsprocess kan komma att ske och att avtal inte kan tecknas förrän en sådan process är avslutad. Därutöver har SMF i upphandlingsdokumentet angett ”planerad” avtalsstart och avtalsslut, vilket talar för att tiderna kan komma att förändras. Vår uppfattning är också att det är praxis bland upphandlande myndigheter att helt enkelt skjuta den planerade avtalstiden framåt vid en överprövning. Motsvarande agerande har också godkänts i rättspraxis, se Förvaltningsrätten i Jönköping, mål nr 2073-16 och Förvaltningsrätten i Karlstad, mål nr 3309-25. Vår bedömning är således att det andra alternativet är tillåtet och att föredra.