



Överprövningar av offentliga upphandlingar

Siffror och fakta

Rapport 2013:5

Överprövningar av offentliga upphandlingar

Siffror och fakta

Konkurrensverkets rapportserie 2013:5

Konkurrensverket juni 2013

Utredare: Stefan Jönsson (projektledare), Ann Fryksdahl och
Sofia Lindgren

ISSN-nr 1401-8438

E-print, Stockholm 2013

Foto: Istockphoto

Förord

Risken för överprövningar har i många sammanhang, bland annat av Upphandlingsutredningen 2010, pekats ut som ett av de största problemen för upphandlare. Problemen handlar framför allt om att en överprövning innebär att en myndighet inte kan teckna kontrakt med den leverantör som vunnit upphandlingen under den tid överprövningen pågår. I den här rapporten görs en genomgång av regelverket kring överprövningar och av den statistik som finns tillgänglig om vilka upphandlingar som blir överprövade och hur lång tid överprövningarna tar i domstolarna.

Rapporten avslutas med ett antal förslag som vi anser kan effektivisera handläggningen och minska de negativa effekterna till följd av överprövningar för myndigheter och leverantörer.

Vi vill rikta ett stort tack till Domstolsverket som tagit fram de uppgifter om handläggningstider som redovisas i rapporten.

Stockholm juni 2013

Dan Sjöblom
Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	7
Begrepp och förkortningar	9
1 Inledning	12
2 Överprövning av upphandlingar	17
2.1 Leverantörer kan begära överprövning om en myndighet brutit mot upphandlingsreglerna	17
2.2 Avtal får inte tecknas under den tid överprövningen pågår i förvaltningsrätt	19
2.3 Leverantörer kan begära att domstolen ska ogiltigförklara avtal som tecknats i strid med upphandlingsreglerna.....	21
3 Vilka upphandlingar blir överprovade?	24
3.1 7 procent av upphandlingarna blev överprovade	24
4 Domstolarnas hantering av överprövningar	30
4.1 Antalet överprövningsärenden i domstol ökar igen	30
4.2 Prövningstillstånd innebär att domstolarnas prövning sker i fem steg	34
4.3 En lagändring kan leda till att Högsta förvaltningsdomstolen tar upp fler upphandlingsfrågor	39
4.4 Domstolarnas målsättning är att mål i förvaltnings- och kammarrätter inte ska ta längre tid än sex månader	40
5 Handläggningstider	42
5.1 I snitt 1,9 månader för prövning i förvaltningsrätt.....	43
5.2 I snitt 0,8 månader för beslut om prövningstillstånd i kammarrätt.....	48

5.3	I snitt 2,7 månader för sakprövning i kammarrätt.....	51
5.4	I snitt 1,6 månader för beslut om prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen.....	52
5.5	I snitt 6,1 månader för sakprövning i Högsta förvaltningsdomstolen.....	53
5.6	Sammanlagt 13,1 månaders total handläggningstid för ärenden som går ända upp till Högsta förvaltningsdomstolen.....	53
6	Resultat av överprövningarna	59
6.1	Leverantörerna fick bifall i 37 procent av de mål som sakprövades i förvaltningsrätterna.....	59
6.2	I drygt hälften av de mål som överklagas till kammarrätt ändras förvaltningsrättens beslut.....	61
7	Internationell jämförelse	62
8	Slutsatser och förslag	65
8.1	Minska behovet av överprövningar genom att stödja myndigheter att teckna sina kontrakt i enlighet med upphandlingsreglerna	68
8.2	Förbättra förutsättningarna för en mer utvecklad och enhetlig praxis.....	71
8.3	Minska de negativa konsekvenserna vid långa överprövningar	73
8.4	Minska incitamenten att begära överprövningar.....	74
8.5	Underlätta myndigheternas planering och förtydliga konsekvenserna vid överprövningar	75
	Referenser	78
	Bilagor.....	79
	Bilaga 1 Handläggningstider 2012	79
	Bilaga 2 Handläggningstider 2012 jämfört med 2011.....	80

Sammanfattning

Överprövningar är en viktig del av rättssäkerheten vid offentliga upphandlingar. En överprövning innebär att upphandlingen försenas, vilket kan innebära problem både för de myndigheter och för de leverantörer som berörs.

Under 2011 blev 1 320 upphandlingar överprövade, vilket motsvarar 7 procent av alla annonserade upphandlingar som genomfördes under året. Den bransch där överprövningar förekom oftast var *Transporter (utom avfallstransport)*, där 17 procent av upphandlingarna blev överprövade.

Under 2012 inkom 3 265 överprövningsärenden till förvaltningsdomstolarna. Antalet överprövningsärenden i domstolarna är alltså mer än dubbelt så stort som antalet upphandlingar som överprövas, vilket beror på att en upphandling som blir överprövad kan ge upphov till flera ärenden i domstolarna.

Leverantörerna fick helt eller delvis bifall till sin talan i 29 procent av målen i förvaltningsrätt under 2012. Om man bortser från de mål där förvaltningsrätten inte tog ställning i sakfrågan, t.ex. där målet avvisats för att ansökan inkommit för sent, fick leverantörerna helt eller delvis bifall i 37 procent av målen.

Hälften av upphandlingsärendena i förvaltningsrätterna avgörs inom 1,7 månader, vilket i jämförelse med andra domstolsärenden är en relativt kort handläggningstid. Det förekommer dock stora skillnader i handläggningstid inte bara mellan olika domstolar utan även mellan mål som handläggs av samma domstol. Under 2012 förekom det handläggningstider på mer än 6 månader i tio av de tolv förvaltningsrätterna.

I tre fjärdedelar av alla överprövningar slutar överprövningsprocessen när förvaltningsrätten har fattat sitt slutliga beslut, men i 24 procent av ärendena överklagas beslutet till kammarrätt. I de flesta fall vägrar dock kammarrätten att ta upp frågan. Endast omkring 7 procent av de upphandlingar som överprövas blir sakprövade i kammarrätt.

Även i kammarrätt finns en stor spridning i handläggningstiderna, där merparten hanteras relativt snabbt, men några överprövningar har avsevärt längre handläggningstider. De ärenden som beviljats prövningstillstånd och blivit prövade i sak av kammarrätterna hade en handläggningstid på 6,5 månader i genomsnitt under 2012, räknat från när ärendet inkom till förvaltningsrätten. De ärenden som fått prövningstillstånd och sakprövats i Högsta förvaltningsdomstolen hade på motsvarande sätt en handläggningstid på 13,1 månader.

Rapporten avslutas med ett antal förslag som syftar till att:

- Minska behovet av överprövningar genom att stödja myndigheter att teckna sina kontrakt i enlighet med upphandlingsreglerna.
- Förbättra förutsättningarna för en mer utvecklad och enhetlig praxis.
- Minska de negativa konsekvenserna vid långa överprövningar.
- Minska incitamenten att begära överprövningar.
- Underlätta myndigheternas planering och förtydliga konsekvenserna vid överprövningar.

Begrepp och förkortningar

I rapporten används följande begrepp och förkortningar:

LOU – lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

LUF – lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

LUFS – lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

LOV – lagen (2008:962) om valfrihetssystem.

HFD – Högsta förvaltningsdomstolen.

PT – se Prövningstillstånd.

Myndighet – med myndighet avses i denna rapport upphandlande myndigheter enligt LOU och LUFS samt upphandlande enheter enligt LUF.

Offentlig upphandling – åtgärder som en myndighet vidtar för att teckna ett kontrakt eller ramavtal om köp av varor, tjänster eller byggtreprenader. I princip omfattas alla kontrakt med ekonomiska villkor av upphandlingsreglerna. Det finns dock flera viktiga undantag, bl.a. för anställningskontrakt, lokalhyror, koncessioner och ersättningar som betalas enligt annan lagstiftning (t.ex. till fristående skolor och assistansersättning).¹

Försörjningssektorerna – verksamheter som omfattas av LUF.

¹ För en mer utförlig beskrivning av upphandlingsreglerna, se *Upphandlingsreglerna – en introduktion* (Konkurrensverket 2010).

TED – *Tenders Electronic Daily*. TED är EU:s gemensamma elektroniska databas för annonsering av upphandlingar över tröskelvärdena.

CPV – *Common Procurement Vocabulary*. CPV är en ordlista med tillhörande sifferkoder som används för att beskriva föremålet för en upphandling. Varje annons om en upphandling ska innehålla en eller flera CPV-koder.

Tröskelvärden – beloppsgränser som fastställs av kommissionen. Upphandlingar som omfattas av EU:s upphandlingsdirektiv och som överstiger tröskelvärdena ska annonseras i TED. För upphandlingar som inte överstiger tröskelvärdena räcker det ofta med annonsering i en svensk annonsdatabas.

Direktupphandlingsgränsen – 284 631 kronor under 2013 (inom försörjningssektorerna 569 262 kronor). Endast upphandlingar och kontrakt vars sammanlagda värde *inte överstiger* direktupphandlingsgränsen kan tecknas utan en annonserad upphandling (dvs. genom en *direktupphandling*), om det inte föreligger synnerliga skäl eller vissa särskilda förutsättningar är uppfyllda.²

Otillåten direktupphandling – kontrakt som överstiger direktupphandlingsgränsen men inte tecknats i enlighet med upphandlingsreglerna kan utgöra *otillåtna direktupphandlingar*. Det innebär att kontrakten kan ogiltigförklaras av domstol och att myndigheten kan tvingas betala upphandlingsskadeavgift.

² Hur direktupphandlingsgränsen beräknas framgår av 15 kap. 3 § LOU och 15 kap. 3 § LUF.

Visma Opic – ett privat företag som bland annat tillhandahåller information om annonserade upphandlingar. Vi har efter en upphandling köpt stora delar av den information om offentliga upphandlingar som redovisas i rapporten från Visma Opic AB.

Avtalsspärr – förbud för en myndighet att ingå avtal direkt efter att den fattat ett tilldelningsbeslut. Avtalsspärren gäller i 10 eller 15 dagar efter att myndigheten skickat en underrättelse om tilldelningsbeslutet till samtliga anbudsgivare. Om underrättelsen skickats elektroniskt är avtalsspärren 10 dagar, annars 15 dagar. Om en upphandling blir överprövad förlängs avtalsspärren automatiskt under målets handläggning i förvaltningsrätten.

Interimistiskt beslut – avtalsspärren förlängs inte automatiskt om en upphandling överklagas till kammarrätt eller Högsta förvaltningsdomstolen. I kammarrätt och i Högsta förvaltningsdomstolen krävs därför ett så kallat *interimistiskt beslut* från domstolen för att avtal inte ska kunna ingås innan överprövningen avslutats.

Prövningstillstånd (PT) – i upphandlingsmål krävs ett så kallat prövningstillstånd för att kammarrätten respektive Högsta förvaltningsdomstolen ska ta upp målet. Om sådant tillstånd inte ges kommer underinstansens dom att stå fast.

Handläggningstid – med handläggningstid avses, om inte annat framgår av sammanhanget, tiden från och med den dag ett ärende kom in till domstolen till och med den dag domstolen fattat ett slutligt beslut i ärendet.

1 Inledning

Möjligheten till överprövning är en viktig del av rättssäkerheten för de leverantörer som deltar i offentliga upphandlingar. En relativt hög andel av överprövningar leder till att domstolarna ger de klagande rätt, vilket visar att leverantörerna ofta har anledning att klaga på hur upphandlingarna går till. Samtidigt kan överprövningar innebära stora bekymmer för både myndigheter och leverantörer eftersom de skapar en osäkerhet och gör det svårt att planera verksamheten på ett bra sätt.

Det är vid domstolsprövningar som upphandlingsreglernas verkliga innebörd uttolkas och praxis skapas. Redan idag hanteras upphandlingsmål med förtur av förvaltningsdomstolarna. Vidare är förvaltningsrätterna domföra med endast en lagfaren domare. Detta innebär att flera av de möjligheter som finns att få till stånd en snabbare hantering redan är uttömda. Handläggningstiden är inte heller särskilt lång om man jämför med många andra domstolsärenden.

Trots detta kan en överprövning innebära avsevärda problem, inte bara för den myndighet som har gjort upphandlingen, utan även för den leverantör som inte vet om den kommer att få kontraktet eller inte. Under hela överprövningsprocessen måste leverantören vara beredd att åta sig uppdraget, ofta med relativt kort varsel. Detta innebär också leverantören har begränsade möjligheter att åta sig andra uppdrag under tiden eller ens lägga anbud i andra upphandlingar. Om överprövningen drar ut på tiden kan även andra problem dyka upp, till exempel om det kommer nya kollektivavtal som ändrar leverantörens egna kostnader eller om leverantörens underleverantörer ändrar sina priser.

Det förekommer också att överprövningar drabbar enskilda medborgare och företag när de tjänster som upphandlingarna avser inte kan utföras. Även de leverantörer som lämnat anbud men inte utsetts till vinnare eller begärt överprövning berörs, eftersom de i normalfallet är bundna av sina anbud fram tills upphandlingen har avslutats.

Upphandlingsutredningen konstaterar att rädslan för överprövningar i många fall leder till att förfrågningsunderlagen utformas på ett sätt som inte gagnar den goda affären.³ Det finns således en risk att myndigheter väljer att utforma sina upphandlingar för att minimera risken för överprövningar istället för att exempelvis pröva nya modeller som stimulerar konkurrens och utvecklar kvalitet och innovativa lösningar.

Det vore naturligtvis önskvärt att behovet av överprövningar minskade, och att de överprövningar som görs går snabbare. Men en minskning av antalet överprövningar bör bero på att behovet av överprövningar minskar, och en snabbare hantering får inte innebära att rättssäkerheten hotas.

En överprövning kan innebära stora konsekvenser för myndigheter, leverantörer och medborgare

Trafikverket har försett oss med ett exempel på vilka kostnader som enligt deras bedömning kan vara förknippade med en överprövning:

³ SOU 2013:12, *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling* sid 347.

Exempel på merkostnader till följd av en överprövning

Upphandlingen avsåg en anläggningsentreprenad med ett värde på omkring 1,5 miljarder kronor. Tilldelningsbeslutet överklagades till Förvaltningsrätten i Falun, som fattade beslut efter knappt 7 månader. Beslutet överklagades till Kammarrätten i Sundsvall, som nekade prövningstillstånd. Kontrakt tecknades drygt 8 månader efter tilldelningsbeslutet.

Kontraktstiden för tillhörande projekteringsuppdrag fick som en direkt följd av överklagandet förlängas. Den direkta kostnaden för projektörens medverkan under ytterligare 8 månader blev cirka 15 miljoner kronor. Trafikverkets egen projektorganisation för projektet kostar cirka 75 miljoner kronor per år, vilket innebär att fördröjningen innebär en direkt kostnad på cirka 50 miljoner kronor.

Ett planerat tågstopp för den aktuella järnvägssträckan (byggandet sker i aktiv tågmiljö och ett stopp på ett enkelspår måste äga rum) fick ställas in. Tågplaneprocessen innebär att ett nytt planerat tågstopp kan erhållas först ett år senare. Planeringen måste göras om vilket innebär kostnader för tågoperatörerna och deras kunder.

Överklagandet innebär också att tidplanen blir mer komprimerad. I ett komplext projekt där flera entreprenader är direkt beroende av varandra både i tid och fysiskt utrymme innebär detta att riskerna ökar och att frihetsgrader och marginaler minskar för kommande upphandlingar och entreprenader.

Den tilldelade entreprenören hade i detta fall omkring 5-10 personer i beredskap för att kunna starta uppdraget. Dessa kan visserligen även arbeta med andra uppgifter men de kan inte offereras eller ingå i andra uppdrag. Uppskattad kostnad för detta är ytterligare några miljoner kronor.⁴

⁴ E-post från Trafikverket till Konkurrensverket 2013-06-14.

Bristen på statistik har hämmat forskning och debatt om upphandlingar

Det har tidigare varit svårt att få ett grepp om hur många upphandlingar som blir överprövade. En upphandling som blir överprövad kan nämligen ge upphov till flera målnummer i domstolarnas statistik.⁵ Det har därför varit svårt att ta reda på om hur vanligt det är att upphandlingar blir överprövade och därmed om det över huvud taget finns något problem. Detta har hämmat diskussionen om överprövningarnas effekter och om vilka lösningar som kan vara möjliga och lämpliga.

Konkurrensverket har därför lagt ner en hel del arbete på att få fram en mera rättvisande statistik om offentliga upphandlingar och överprövningar. Förra året presenterade vi två rapporter med siffror och statistik som bl.a. visar hur många upphandlingar som överprövas och hur lång tid överprövningarna tar.

I den här rapporten har vi samlat den statistik som finns tillgänglig om upphandlingar och överprövningar. Vi avslutar rapporten med ett antal förslag om hur antalet överprövningar kan minskas och hur den försening av kontraktstecknandet som en överprövning medför kan minskas.

Studien omfattar inte orsaken till överprövningar eller vilka frågor som tas upp i domarna

I den här rapporten har vi inte studerat vilka frågor som tas upp i överprövningarna, och vi har inte heller analyserat domarna i andra

⁵ Detta kan uppstå till exempel om en leverantör begär överprövning av en samordnad upphandling (där flera myndigheter deltar). I sådana fall kan domstolarna registrera ett målnummer för varje myndighet som omfattas av upphandlingen. Se även avsnitt 4.1.

avseenden. En sådan analys vore naturligtvis intressant, men skulle kräva en avsevärt större resursinsats. Det finns också flera andra aktörer som analyserar domar på upphandlingsområdet.⁶ Syftet med den här rapporten är alltså inte att göra några djupare upphandlingsjuridiska analyser, utan att dels ge en grundläggande information om hur en överprövning går till och hur vanligt överprövningar är inom olika områden, dels göra en djupare kartläggning av handläggningstiderna eftersom handläggningstiderna uppfattas som ett stort problem av både myndigheter och leverantörer.

⁶ Även Konkurrensverket har gjort kartläggningar av domar på upphandlingsområdet, se *Länsrätternas domar om offentlig upphandling* (Konkurrensverket 2007:2).

2 Överprövning av upphandlingar

En leverantör som anser att en myndighet har brutit mot upphandlingsreglerna på ett sådant sätt att leverantören har lidit skada, eller kan komma att lida skada, kan ansöka om *överprövning* av upphandlingen. Under den tid överprövningen pågår i domstol får myndigheten inte avsluta upphandlingen eller teckna kontrakt.

I detta kapitel går vi igenom hur en överprövning går till och vilka regler som gäller. Våra kommentarer till regelverket tas upp i kapitel 8.

2.1 Leverantörer kan begära överprövning om en myndighet brutit mot upphandlingsreglerna

En leverantör som anser att en myndighet har brutit mot bestämmelserna i LOU, LUF eller LUFSS på ett sådant sätt att leverantören har lidit skada, eller kan komma att lida skada, kan ansöka om *överprövning* av upphandlingen. Talan om överprövning förs i allmän förvaltningsdomstol, dvs. i förvaltningsrätt som första instans med möjlighet att överklaga beslutet till kammarrätt och i sista hand till Högsta förvaltningsdomstolen. En utländsk leverantör har samma möjligheter som en svensk leverantör att föra talan om överprövning.

En leverantör kan även begära överprövning innan myndigheten fattat tilldelningsbeslut.

Om förvaltningsrätten finner att en överträdelse skett och att skada uppkommit eller kan uppkomma för leverantören, kan förvaltningsrätten besluta att upphandlingen ska göras om eller rättas till. Processen hos förvaltningsdomstolarna är normalt skriftlig och parterna betalar sina egna kostnader, till exempel ombudsarvoden. Domstolarna tar inte ut några avgifter för att pröva ansökan.

Avtalsspärren innebär ett förbud att ingå avtal direkt efter tilldelningsbeslutet

När en upphandlande myndighet fattar ett tilldelningsbeslut inträder en *avtalsspärr*, som är ett förbud mot att ingå avtal under en viss tid. Om tilldelningsbeslutet skickas elektroniskt till leverantörerna gäller avtalsspärren i minst 10 dagar. Om tilldelningsbeslutet meddelas på annat sätt, till exempel via traditionellt brev, eller både elektroniskt och på annat sätt, gäller avtalsspärren i minst 15 dagar. Avtalsspärren räknas från och med dagen efter att meddelandet om tilldelningsbeslut har skickats. Avtalsspärren innebär både ett förbud mot att ingå avtal och en borte tidsgräns för när en leverantör senast kan ansöka om överprövning av upphandlingen.

Figur 1 Tidsberäkning av avtalsspärr

	Avtalsspärren börjar gälla när tilldelningsbeslutet fattas.
Dag 0	Tilldelningsbeslutet skickas till samtliga anbudsgivare.
Dag 1-10	Avtalsspärren gäller i minst 10 dagar, räknat från dagen efter att alla anbudsgivare meddelats.
Dag 11	Avtalsspärren har löpt ut och myndigheten kan teckna avtal.

Om ingen avtalsspärr börjar gälla (till exempel vid direktupphandlingar och avrop från ramavtal) är det inte möjligt för leverantörer att begära överprövning av en upphandling efter att myndigheten ingått ett avtal.

2.2 Avtal får inte tecknas under den tid överprövningen pågår i förvaltningsrätt

Om en leverantör begär överprövning i förvaltningsrätten innan avtalsspärren har löpt ut börjar en *förlängd avtalsspärr* att gälla automatiskt. Den förlängda avtalsspärren innebär ett förbud mot att ingå avtal under överprövningsprocessen i förvaltningsrätten. I kammarrätt och i Högsta förvaltningsdomstolen krävs däremot ett särskilt beslut från domstolen för att avtal inte ska kunna ingås innan överprövningen avslutats (så kallat *interimistiskt beslut*).

Förvaltningsrätten kan besluta att någon förlängd avtalsspärr inte ska gälla.

När avtalsspärren har löpt ut är det inte längre möjligt för leverantörer att begära överprövning. Att avtalsspärren förlängts till följd av att en leverantör har begärt överprövning medför således inte att en annan leverantör kan ansöka om överprövning av samma upphandling. Varje ansökan om överprövning av en upphandling måste alltså komma in till förvaltningsrätten innan den ordinarie avtalsspärren har löpt ut.

När förvaltningsrätten fattat beslut får avtal inte tecknas innan tio dagar gått (tiodagarsfristen)

När förvaltningsrätten avgjort ett överprövningsärende får myndigheten inte ingå avtal innan 10 dagar gått (*tiodagarsfristen*). Under denna tid har parterna alltså möjlighet att överklaga beslutet till högre instans. Tiodagarsfristen gäller även i kammarrätt om domstolen fattat ett interimistiskt beslut att avtal inte får ingås förrän domstolen avgjort ärendet.

Figur 2 Tidsberäkning av tiodagarsfristen

Dag 0	Domstolen avgör målet.
Dag 1-10	Tiodagarsfristen gäller i minst 10 dagar, räknat från dagen efter att målet avgjorts.
Dag 11	Tiodagarsfristen har löpt ut och myndigheten kan teckna avtal.

Den så kallade *söndagsregeln* i lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid ska tillämpas vid beräkningen av avtalsspärrens och tiodagarsfristens längd samt tidsfristerna för ansökan om överprövning. Söndagsregeln innebär att tidsfrister som skulle löpa ut på en lördag, söndag eller annan helgdag förlängs till nästkommande vardag.

Även ett beslut att avbryta en upphandling kan överprövas

En överprövning av ett beslut att avbryta en upphandling innebär att domstolen prövar om den upphandlande myndigheten haft sakliga skäl att avbryta en pågående upphandling. En ansökan om överprövning av ett beslut att avbryta en upphandling ska ha kommit in till förvaltningsrätten innan 10 eller 15 dagar (beroende på kommunikationssätt) har gått från det att den upphandlande myndigheten har skickat ut underrättelse om beslutet att avbryta upphandlingen och angett skälen för beslutet.

Vid direktupphandlingar och avrop från ramavtal kan myndigheter fatta beslut om frivillig avtalsspärr

I vissa situationer börjar ingen avtalsspärr att gälla, till exempel vid direktupphandlingar och vid avrop från ramavtal. Den upphandlande myndigheten kan i sådana fall tillämpa en *frivillig avtalsspärr* och informera leverantörer om detta genom antingen ett

meddelande om frivillig förhandsinsyn (vid direktupphandlingar) eller i samband med tilldelningsbeslut (vid avrop från ramavtal). På så sätt kan leverantörerna ges möjlighet att begära överprövning även i dessa fall.

Om myndigheten inte fattar beslut om frivillig avtalsspärr kan leverantörerna inte begära överprövning av upphandlingen utan är hänvisade till att begära ogiltigförklaring av det ingångna avtalet.

2.3 Leverantörer kan begära att domstolen ska ogiltigförklara avtal som tecknats i strid med upphandlingsreglerna

En leverantör som anser att en myndighet ingått ett avtal i strid med upphandlingsreglerna kan begära att avtalet ogiltigförklaras. En talan om ogiltighet förs i allmän förvaltningsdomstol. För att avtalet ska kunna ogiltigförklaras krävs att det föregåtts av en *otillåten direktupphandling*. En otillåten direktupphandling kan exempelvis vara ett avtal som ingåtts med en leverantör trots att detta skulle ha föregåtts av annonsering enligt kraven i LOU.

Avtal kan även ogiltigförklaras om det har tecknats i strid med

1. en avtalsspärr,
2. en förlängd avtalsspärr,
3. ett interimistiskt beslut,
4. en tiodagarsfrist eller
5. om avtalet har ingåtts innan något tilldelningsbeslut har meddelats.

Likaså kan kontrakt inom ett ramavtal, som tillkommit efter en förnyad konkurrensutsättning som har genomförts på ett felaktigt sätt, ogiltigförklaras om den leverantör som begär överprövning har lidit eller kan komma att lida skada.

En överprövning av avtals giltighet ska som huvudregel komma in till förvaltningsrätten inom sex månader från det att avtalet slöts. Följden av att ett avtal ogiltigförklaras blir att ett eventuellt tilldelningsbeslut upphör att gälla samt att avtalet blir civilrättsligt ogiltigt och att alla prestationer som hunnit utbytas mellan avtalsparterna ska återgå.

Genom förhandsinsyn och avtalsspärr kan myndigheter undvika risken att avtal kan ogiltigförklaras

I vissa situationer, bland annat vid direktupphandlingar⁷ och vid avrop från ramavtal med förnyad konkurrensutsättning, har leverantörer inte någon möjlighet att begära överprövning i domstol om de anser att avtalet tecknats på ett sätt som strider mot upphandlingsreglerna. Däremot kan de alltså begära att avtalet ogiltigförklaras i domstol.

Om det finns tvingande hänsyn till ett allmänintresse kan domstol besluta att avtalet får bestå även om avtalet har tillkommit genom en otillåten direktupphandling eller har tecknats i strid med något av de fem olika förbuden mot att ingå avtal som angetts ovan.⁸

Att få ett avtal ogiltigförklarat skulle ofta innebära stora problem för en myndighet, särskilt vid upphandlingar som de anser är

⁷ Inkl. förhandlat förfarande utan föregående annonsering.

⁸ I sådana situationer är Konkurrensverket *skyldigt* att ansöka om upphandlingsskadeavgift.

föranledda av synnerlig brådska eller liknande skäl. Det finns dock ett sätt att undvika risken att ett avtal ska kunna ogiltigförklaras.

Vid direktupphandlingar kan myndigheten undvika denna risk genom att genomföra en så kallad *förhandsinsyn*, vilket innebär att myndigheten annonserar sin avsikt att teckna ett kontrakt i TED och skälen för att det inte behöver annonseras samt iakttar en avtalsspärr i tio dagar. Upphandlingen kan då överprövas i domstol, men när kontraktet är tecknat kan det inte ogiltigförklaras.⁹

Vid avrop från ramavtal med förnyad konkurrensutsättning kan den upphandlande myndigheten skicka en motiverad underrättelse om tilldelningsbeslutet till leverantörerna i ramavtalet och därefter iaktta en avtalsspärr. Om ingen ansökan om överprövning har kommit in till förvaltningsrätten innan avtalsspärren har löpt ut, kan avtalet därefter inte ogiltigförklaras.

När avtalet är tecknat kan leverantörer som lidit skada föra talan om skadestånd

Efter den tidpunkt då en upphandling anses avslutad, kan en leverantör som anser sig ha lidit skada till följd av en myndighets agerande vid en upphandling begära skadestånd. Talan om skadestånd förs med tingsrätt som första instans. Talan ska normalt väckas inom ett år från den tidpunkt då upphandlingskontraktet slöts. Tingsrättens dom kan överklagas till hovrätt med Högsta domstolen som sista instans.

⁹ Detta utesluter inte att Konkurrensverket kan ansöka om upphandlingsskadeavgift.

3 Vilka upphandlingar blir överprovade?

Under 2011 blev 7 procent av alla upphandlingar som genomfördes överprovade. Överprovningar är mer än dubbelt så vanligt vid upphandlingar som överstiger tröskelvärdena. Upphandlingar som genomfördes med öppet förfarande blev överprovade i 13 procent av fallen, vilket kan jämföras med 5 procent av de upphandlingar som genomfördes med förenklat förfarande. Den bransch där överprovningar förekom oftast var *Transporter (utom avfallstransport)*, där 17 procent av upphandlingarna blev överprovade.¹⁰

3.1 7 procent av upphandlingarna blev överprovade

Av de upphandlingar som annonserades under 2011 blev 1 320 överprovade, vilket motsvarar 7 procent av samtliga annonserade upphandlingar. Under 2010 var antalet något mindre, 1 254 blev överprovade, vilket även då motsvarade 7 procent av upphandlingarna.

Det är mer än dubbelt så vanligt att upphandlingar över tröskelvärdena blir överprovade. Vid upphandlingar enligt *öppet* förfarande var andelen överprovningar 13 procent, vilket kan jämföras med 5 procent vid *förenklat* förfarande. Tabell 1 visar antalet och

¹⁰ Detta kapitel bygger på analyser av uppgifter från Visma Opic. Analyserna har tidigare redovisats i rapporten *Siffror och fakta om offentlig upphandling* (Konkurrensverkets rapport 2012:6). Uppgifter om 2012 års upphandlingar blir klara tidigast under hösten 2013.

andelen överprövningar för samtliga förfaranden som omfattas av LOU eller LUF.

Värt att notera är att *påskyndat förhandlat* förfarande har en relativt hög andel överprövade fall. Det beror på att endast tre upphandlingar genomfördes med detta förfarande, varav en blev överprövad.

Tabell 1 Andel upphandlingar som överprövats av de upphandlingar som genomfördes under 2011, per förfarande

Förfarande	Antal upphandlingar	Varav överprövade	Andel
Påskyndat förhandlat	3	1	33 %
Öppet	4 852	630	13 %
Selektivt	168	20	12 %
Förhandlat	463	36	8 %
Förenklat	13 471	619	5 %
Urvalsupphandling	330	12	4 %
Påskyndat selektivt	1	0	0 %
Kvalificeringssystem	4	0	0 %
Konkurrenspräglad dialog	16	2	13 %
Formgivningstävlan	6	0	0 %
Samtliga	19 314	1 320	7 %

Källa: Visma Opic och Konkurrensverket.

Överprövningar var vanligast vid upphandlingar av transporter

Andelen upphandlingar som blir föremål för överprövning varierar mellan olika branscher. Tabell 2 visar att överprövningar är vanligast inom CPV-huvudgruppen *Transporter (utom avfallstransport)*, där 17 procent av upphandlingarna blev överprövade år 2011. Året innan var det två andra branscher som hade flest överprövningar, *Post och telekommunikationstjänster* och *Livsmedel, drycker, tobak o.d.* I båda dessa branscher var andelen överprövningar 17 procent under 2010, men andelen har alltså minskat avsevärt och uppgick under 2011 till 9 respektive 13 procent.

Tabell 2 Branscher med högst andel överprövningar under 2011

	CPV-huvudgrupp	Antal upphandlingar	Varav överprövade	Andel
60	Transporter (utom avfallstransport)	449	76	17 %
30	Kontorsmaskiner, datorer samt kontors- och datorutrustning, utom möbler och programvara	414	63	15 %
15	Livsmedel, drycker, tobak o.dyl.	231	31	13 %
63	Kringtjänster för transporter	235	30	13 %
85	Hälsa- och sjukvård samt socialvård	698	85	12 %
19	Skinn och textilier, plast- och gummimaterial	70	8	11 %
39	Möbler (inkl. kontorsmöbler), inredning, hushållsapparater (exkl. belysning) och rengöringsprodukter	901	101	11 %
41	Uppsamlat och renat vatten	9	1	11 %
33	Medicinsk utrustning, läkemedel och hygienartiklar	878	96	11 %
80	Undervisning och utbildning	542	59	11 %

Källa: Visma Opic och Konkurrensverket.

Överprövningar är däremot relativt ovanliga vid upphandlingar av *Anläggningsarbete*, som är den CPV-huvudgrupp där det sker flest upphandlingar. Endast 4 procent av dessa upphandlingar blev överprövade i domstol.¹¹

När *ekonomiskt mest fördelaktiga* anbud används som tilldelningskriterium var andelen överprövningar 8 procent. Vid utvärdering genom *lägsta pris* var andelen något lägre, 7 procent. Detta framgår i tabell 3.

¹¹ I rapporten *Siffror och fakta om offentlig upphandling* (Konkurrensverkets rapport 2012:6) redovisas andelen överprövningar för samtliga CPV-huvudgrupper (se bilaga 3).

Tabell 3 Andel upphandlingar som överprövats under 2011 per tilldelningskriterium

Tilldelningskriterium	Antal upphandlingar	Varav överprövade	Andel
Ekonomiskt mest fördelaktiga anbud	9 334	701	8 %
Lägsta pris	6 972	454	7 %
Uppgift saknas	3 008	165	5 %
Samtliga	19 314	1 320	7 %

Källa: Visma Opic och Konkurrensverket.

Landstingen har högst andel överprövningar

Andelen överprövningar skiljer sig något mellan olika typer av myndigheter. Andelen är något högre när landstingen gör upphandlingar, 11 procent, medan både kommuner och statliga myndigheter ligger nära genomsnittet på 7 procent.

Tabell 4 Landstingen har högst andel överprövningar

Typ av myndighet	Antal upphandlingar	Varav överprövade	Andel
Landsting	1 516	173	11 %
Kommuner	9 033	661	7 %
Statliga myndigheter	3 730	247	7 %
Aktiebolag	4 662	220	5 %
Övriga	342	14	4 %
Totalt	19 283	1 315	7 %

Källa: Visma Opic och Konkurrensverket.

Trafikverket och Arbetsförmedlingen fick flest upphandlingar överprövade

Många av de myndigheter som fått många upphandlingar överprövade har också genomfört ett stort antal upphandlingar. Ett stort antal upphandlingar gör att det är naturligt att flera upphandlingar blir överprövade, men några myndigheter har fått en avsevärt högre andel av sina upphandlingar överprövade än genomsnittet på 7 procent. Högst *antal* upphandlingar som blev överprövade hade Trafikverket och Arbetsförmedlingen, 38 respektive 31 stycken. Ser man däremot till *andelen* överprövningar framträder en annan bild. Då har istället Trafikverket en mycket låg andel överprövningar på bara 4 procent. Arbetsförmedlingen däremot fick hela en tredjedel av sina upphandlingar överprövade. Detta framgår av tabell 5.

Tabell 5 Trafikverket och Arbetsförmedlingen annonserade flest upphandlingar under 2011 som blivit överprövade

Myndighet	Antal upphandlingar	Varav överprövade	Andel
Trafikverket	922	38	4 %
Arbetsförmedlingen	91	31	34 %
Stockholms stad	245	29	12 %
Västerås stad	107	23	21 %
Kommunalförbundet Inköp Gävleborg	246	22	9 %
Region Skåne	103	20	19 %
Malmö stad	203	17	8 %
Landstinget Sörmland	70	15	21 %
Göteborgs stads upphandlings AB	114	14	12 %
Stockholms läns landsting	107	14	13 %

Källa: Visma Opic och Konkurrensverket.

Upphandlingar med flera anbudsgivare blir oftare överprovade

Sannolikheten för att en upphandling ska bli överprovad hänger ihop med hur många anbudsgivare som deltagit i den. Andelen överprovade upphandlingar ökar från nästan noll vid få anbudsgivare till mer än en tredjedel när antalet anbudsgivare är 30 eller fler. Detta kan vi se i tabell 6.

Tabell 6 Annonserade upphandlingar under 2011 som överprovats i förhållande till antal anbudsgivare

Antal anbudsgivare per upphandling	Antal upphandlingar	Varav överprovade	Andel
0	20	0	0 %
1	1 546	9	6 %
2	2 231	91	4 %
3-7	5 950	391	7 %
8-12	814	71	9 %
13-19	239	38	16 %
20-29	100	24	24 %
30-	53	19	36 %
Uppgift saknas	8 361	677	8 %
Samtliga	19 314	1 320	7 %

Källa: Visma Opic och Konkurrensverket.

4 Domstolarnas hantering av överprövningar

Under år 2012 inkom 3 265 överprövningsärenden till förvaltningsdomstolarna, vilket innebar en ökning med omkring 19 procent jämfört med år 2011.

Förvaltningsrättens beslut kan överklagas till kammarrätt och därefter till Högsta förvaltningsdomstolen. 32 procent av upphandlingsmålen i kammarrätterna beviljades prövningstillstånd år 2011. Högsta förvaltningsdomstolen beviljade prövningstillstånd till 4 procent av målen.

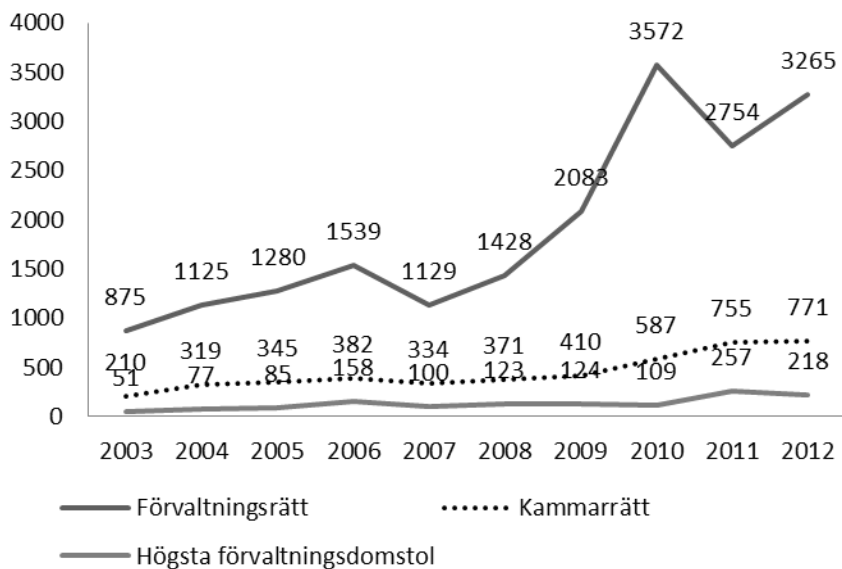
Antalet överprövningsärenden i domstolarna är mer än dubbelt så stort som antalet upphandlingar som överprövas. Detta beror på att en upphandling som blir överprövad kan ge upphov till flera ärenden i domstolarnas statistik.

4.1 Antalet överprövningsärenden i domstol ökar igen

Uppgifter från Domstolsverket visar att antalet överprövningsmål i domstolarna ökade kraftigt under flera år fram till 2010. År 2011 bröts den uppåtgående trenden, och antalet ansökningar om överprövning av upphandlingar som inkom till förvaltningsrätterna minskade med 23 procent. Under 2012 ökade antalet överprövningsärenden återigen till 3 265, vilket innebar en ökning med 19 procent.

Figur 3 visar antalet inkomna mål vid förvaltningsrätt, kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen för åren 2003–2012.

Figur 3 **Antal inkomna ansökningar om överprövningar vid domstol år 2003–2012**



Källa: Domstolsverket, egna beräkningar.

Antalet överprövningar i domstol är inte ett rättvisande mått på hur många upphandlingar som överprövas

Antalet mål i förvaltningsdomstolarna är inte ett rättvisande mått för hur många upphandlingar som överprövats. En upphandling som överprövas kan nämligen ge upphov till flera målnummer i Domstolsverkets statistik. Detta kan uppstå till exempel när en leverantör begär överprövning av en samordnad upphandling, där flera upphandlande myndigheter deltar. I sådana fall kan domstolarna registrera ett målnummer för varje myndighet. Om dessa ansökningar lämnas in vid olika förvaltningsrätter kan ytterligare målnummer skapas vid överföringen mellan olika domstolar. Om dessutom flera anbudsgivare begär överprövning av samma

upphandling får varje ansökan som regel ett eget målnummer. Varje kombination av sökande och myndighet kan alltså registreras som separata målnummer. Detta innebär att en enda upphandling som överprövas kan leda till ett stort antal målnummer i domstolarna, även om den i praktiken handläggs som ett enda mål.

Det höga antalet överprövningar år 2010 och den efterföljande minskningen år 2011 kan åtminstone delvis förklaras av ett antal ramavtalsupphandlingar som gjordes av SKL Kommentus.¹² Tidigare gjorde SKL Kommentus upphandlingarna på uppdrag av ett stort antal kommuner, och när några av dessa upphandlingar blev överprövade under 2010 ledde detta till ett stort antal målnummer i domstolarna eftersom det var de deltagande kommunerna som blev parter i överprövningen. Under 2011 bildade SKL Kommentus en inköpscentral, vilket innebär att inköpscentralen gör upphandlingarna. I de överprövningar som sker blir det därför SKL Kommentus Inköpscentral som är part i stället för ett stort antal kommuner, och därmed blir antalet målnummer lägre.

Upphandlingsmålen stod för två procent av målen i förvaltningsrätterna

Under 2011 avgjordes omkring 3 000 LOU-mål i förvaltningsrätterna, vilket innebar att de utgjorde 2 procent av samtliga omkring 137 000 avgjorda mål. De största målkategorierna i förvaltningsrätterna är migrationsmål (21 procent), mål enligt

¹² SKL Kommentus är en inköpsorganisation som arbetar med samordnade upphandlingar för kommuner, landsting och regioner.

socialtjänstlagen (18 procent) och socialförsäkringsmål (16 procent).¹³

Förvaltningsrätten i Stockholm avgjorde flest upphandlingsmål

En ansökan om överprövning ska ges in till den förvaltningsrätt i vars domkrets den myndighet som gjort upphandlingen har sin hemvist. Detta innebär att de förvaltningsrätter som har många och stora myndigheter inom sin domkrets får relativt många upphandlingsmål.

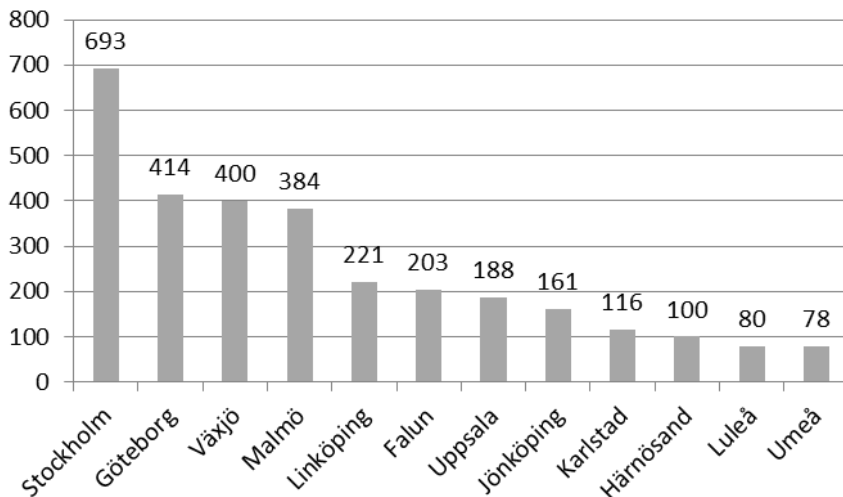
Förvaltningsrätten i Stockholm avgjorde i särklass flest upphandlingsmål under 2012, 693 stycken vilket motsvarade 23 procent av alla upphandlingsmål. Förvaltningsrätterna i Göteborg, Växjö och Malmö är ganska jämnstora med omkring 400 upphandlingsmål vardera. Förvaltningsrätterna i Linköping och Falun hade lite drygt 200 upphandlingsmål vardera, medan övriga sex förvaltningsrätter avgjorde färre än 200 upphandlingsmål under 2012.

Förvaltningsrätten i Stockholm avgjorde således nästan lika många mål som de sex förvaltningsrätterna som hade minst antal överprövningsärenden tillsammans.¹⁴

¹³ Årsredovisning 2012 för Sveriges domstolar, sid 38.

¹⁴ Förvaltningsrätterna i Umeå, Luleå, Härnösand, Karlstad, Jönköping och Uppsala avgjorde sammantaget 723 upphandlingsmål under 2012.

Figur 4 **Antal avgjorda upphandlingsmål under 2012,
per förvaltningsrätt**



Källa: Domstolsverket.

4.2 **Prövningstillstånd innebär att domstolarnas prövning sker i fem steg**

När ett upphandlingsmål har prövats i förvaltningsrätten kan domen överklagas till kammarrätt, och kammarrätternas beslut kan överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen (HFD). I upphandlingsmål krävs det så kallat *prövningstillstånd* (PT) för att kammarrätten respektive Högsta förvaltningsdomstolen ska ta upp målet. Om prövningstillstånd inte medges kommer underinstansens dom att stå fast.

Kammarrätten kan ge prövningstillstånd om det:

1. är av vikt för rättstillämpningen att överklagandet prövas,
2. finns anledning att ändra det beslut som förvaltningsrätten kommit fram till, eller
3. annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

I Högsta förvaltningsdomstolen är huvudregeln att prövningstillstånd bara lämnas om avgörandet kan få betydelse som prejudikat, det vill säga ge ledning för hur andra liknande fall ska bedömas. Den omständigheten att kammarrätten har dömt fel räcker som regel inte för att Högsta förvaltningsdomstolen ska medge prövningstillstånd.

Domstolarnas prövning sker i fem steg

Upphandlingar kan alltså prövas i tre instanser, men eftersom både kammarrätterna och Högsta förvaltningsdomstolen endast prövar ärenden som beviljats prövningstillstånd sker domstolarnas prövning i praktiken i fem steg:¹⁵

1. Överprövning i förvaltningsrätt.
2. Prövningstillstånd i kammarrätt.
3. Sakprövning av mål som beviljats prövningstillstånd i kammarrätt.
4. Prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen.
5. Sakprövning av mål som beviljats prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen.

¹⁵ Vi bortser i detta sammanhang från att vissa frågor inte kräver prövningstillstånd.

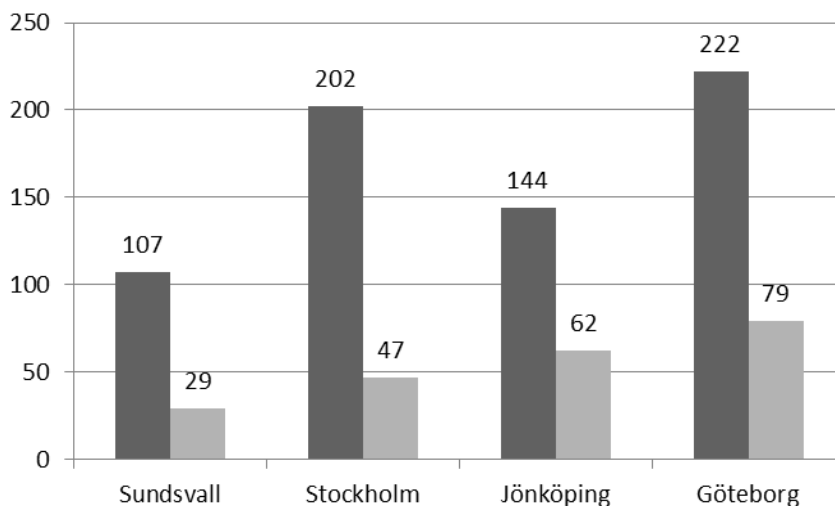
Med undantag av de frågor som inte kräver prövningstillstånd sker prövningen i kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen i regel sekventiellt, det vill säga domstolen tar först ställning till om prövningstillstånd ska medges, och först därefter sker sakprövningen av ärendet.

Kammarrätten i Göteborg beviljade flest prövningstillstånd

Alla fyra kammarrätter hanterar överprövningar av upphandlingsmål. Kammarrätterna i Stockholm, Göteborg och Jönköping hanterar ungefär lika många överprövningsärenden under 2012. Kammarrätten i Stockholm fick in 244 ärenden, Göteborg 231 och Jönköping 222. Kammarrätten i Sundsvall hanterade däremot bara 76 överprövningsärenden, alltså omkring en tredjedel så många ärenden som var och en av de tre övriga kammarrätterna hanterade.

Ser man däremot till *antalet beviljade prövningstillstånd* framträder en delvis annan bild. Kammarrätten i Göteborg var störst med 79 prövningstillstånd. Däremot medgav kammarrätten i Jönköping fler prövningstillstånd än kammarrätten i Stockholm, trots att Stockholm hade fått in avsevärt fler ansökningar. De stora skillnaderna framgår av figur 5.

Figur 5 Antal avgjorda ansökningar om prövningstillstånd respektive antal beviljade prövningstillstånd i upphandlingsmål under 2012, per kammarrätt



Källa: Domstolsverket, egna beräkningar.

32 procent av upphandlingsmålen i kammarrätter beviljades prövningstillstånd under 2012

Skillnaderna mellan kammarrätterna är således stora när det gäller hur stor andel av ansökningarna i upphandlingsmål som beviljas prövningstillstånd. Kammarrätten i Jönköping var minst restriktiv och beviljade prövningstillstånd i hela 43 procent av fallen. Även kammarrätten i Göteborg beviljade fler prövningstillstånd än genomsnittet, i 36 procent av fallen under 2012.

Kammarrätten i Stockholm var mest restriktiv och beviljade prövningstillstånd i bara 23 procent av fallen, alltså en nästan hälften så stor andel som kammarrätten i Jönköping. Den låga

andelen prövningstillstånd innebär att kammarrätten i Stockholm bara stod för 22 procent av samtliga prövningstillstånd under 2012.

Kammarrätten i Sundsvall fattade 107 beslut om prövningstillstånd, vilket motsvarade 16 procent av samtliga beslut om prövningstillstånd under 2012. Domstolens andel av besluten med prövningstillstånd beviljat var ännu lägre, bara 13 procent.

Tabell 7 Beslut om prövningstillstånd i kammarrätter under 2012

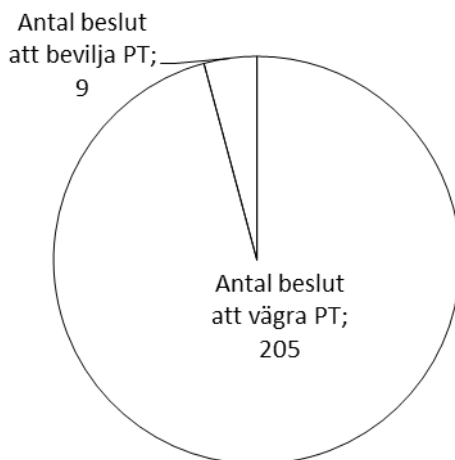
Kammarrätt	Antal PT-beslut	Antal beslut att bevilja PT	Andel PT
Jönköping	144	62	43 %
Göteborg	222	79	36 %
Sundsvall	107	29	27 %
Stockholm	202	47	23 %
Samtliga	675	217	32 %

Källa: Domstolsverket, egna beräkningar.

Högsta förvaltningsdomstolen medgav prövningstillstånd i fyra procent av målen

Högsta förvaltningsdomstolen är mycket restriktiv med att medge prövningstillstånd. Under 2012 medgav domstolen prövningstillstånd i nio ärenden, vilket motsvarar fyra procent av ansökningarna. Antalet prövningstillstånd var ungefär detsamma som under 2011, då åtta ärenden beviljades prövningstillstånd.

Figur 6 Antal beviljade respektive vägrade ansökningar om prövningstillstånd i upphandlingsmål i Högsta förvaltningsdomstolen under 2012



Källa: Domstolsverket, egna beräkningar.

4.3 En lagändring kan leda till att Högsta förvaltningsdomstolen tar upp fler upphandlingsfrågor

Högsta förvaltningsdomstolen har hittills tagit ställning till ett relativt litet antal frågor som rör upphandlingsreglernas tillämpning. En anledning kan vara att de överklaganden som kommer in alltför ofta innehåller många och alltför komplexa frågeställningar. Eftersom Högsta förvaltningsdomstolens uppgift främst handlar om att ta ställning till principiella och vägledande frågor har man inte tagit upp sådana mål.

Högsta förvaltningsdomstolen har fram till den 1 juli 2013 inte haft möjlighet att meddela partiella prövningstillstånd. Domstolen har således inte kunnat ta upp ett mål utan att behandla alla frågor som tas upp. En ny bestämmelse i förvaltningsprocesslagen (1971:291)

innebär dock att Högsta förvaltningsdomstolen får möjlighet att begränsa ett prövningstillstånd till att gälla en viss fråga i målet, vars prövning är av vikt för ledning av rättstillämpningen (prejudikatfråga) eller en viss del av målet.¹⁶ Detta kan leda till att Högsta förvaltningsdomstolen tar upp fler upphandlingsmål och därmed i högre utsträckning bidrar till praxisbildningen.

4.4 Domstolarnas målsättning är att mål i förvaltnings- och kammarrätter inte ska ta längre tid än sex månader

Regeringen har satt som mål att huvuddelen (75 procent) av målen i förvaltnings- och kammarrätter, exklusive förturs- och migrationsmål inte ska ta längre tid än sex månader att avgöra i respektive instans.¹⁷ Som ovan nämnts behandlas upphandlingsmål med förtur.¹⁸

I Domstolsverkets uppföljning av handläggningstiderna räknas handläggningstiden för alla ärenden i kammarrätter och Högsta förvaltningsdomstolen. Eftersom ärenden om överprövningar av upphandlingsmål kräver prövningstillstånd, och merparten inte beviljas prövningstillstånd, påverkas den genomsnittliga handläggningstiden i hög grad av de ärenden som bara genomgår prövning av frågan om prövningstillstånd.

Under de senaste fem åren har antalet inkomna mål varit relativt oförändrade vid förvaltningsrätterna bortsett från en uppgång 2010.

¹⁶ SFS 2013:86.

¹⁷ Årsredovisning 2012 för Sveriges domstolar, sid 12.

¹⁸ Målutredningen (SOU 2010:44) har föreslagit att överprövningar av offentliga upphandlingar inte längre ska behandlas med förtur. Konkurrensverket anser att förturen måste behållas.

Antalet avgjorda mål och antalet balanserade mål under perioden 2008–2012 illustrerar på ett tydligt sätt effekten av förvaltningsrättsreformen. Under 2009 och 2010 minskade avgörandetakten och balanserna ökade i samband med planeringen och genomförandet av organisationsförändringen. Under 2011 och 2012, då de nya organisationerna succesivt blev inarbetade, översteg antalet avgjorda mål antalet inkomna mål, vilket medfört att balanserna nu är på samma nivå som före reformen.¹⁹

Kammarrätterna har inte nått regeringens verksamhetsmål under 2012. Omloppstiderna har dock förbättrats. Arbetsbelastningen har under 2012 utvecklats åt olika håll på olika kammarrätter. Kammarrätten i Stockholm har haft en ökad arbetsbelastning på grund av målökning. Kammarrätterna i Göteborg, Jönköping och Sundsvall har haft en minskad måltillströmning. Totalt sett bedömer Domstolsverket att arbetsbelastningen minskat något på kammarrätterna. Antalet avgjorda mål har ökat på samtliga kammarrätter sedan 2011. Antalet årsarbetskrafter var i princip oförändrat mellan 2011 och 2012.²⁰

Tabell 8 Domstolsverkets uppfyllelse av regeringens verksamhetsmål att minska handläggningstiden för avgjorda mål, 75 percentilen²¹

	Handläggningstid för avgjorda mål, 75 percentilen (mån)			
	Mål	2010	2011	2012
Förvaltningsrätter*	6,0	8,1	10,0	8,5
Kammarrätter*	6,0	9,5	7,2	6,8

Källa: Årsredovisning 2012 för Sveriges domstolar, sid 12. * Samtliga mål exkl. förtursmål och migrationsmål.

¹⁹ Årsredovisning 2012 för Sveriges domstolar, sid 37.

²⁰ Årsredovisning 2012 för Sveriges domstolar, sid 51.

²¹ För förklaring av 75-percentil – se avsnitt 5.1.

5 Handläggningstider

De flesta överprövningar avgörs relativt snabbt. Hälften av upphandlingsärendena i förvaltningsrätterna avgörs inom 1,7 månader, vilket i jämförelse med andra domstolsärenden är en relativt kort handläggningstid.

Skillnaderna i handläggningstid är dock stora, inte bara mellan olika domstolar utan även mellan mål som handläggs av samma domstol. En mindre del av överprövningarna tar avsevärt längre tid. Under 2012 förekom det handläggningstider på mer än 6 månader i tio av de tolv förvaltningsrätterna, och i ett fall förekom en handläggningstid på närmare 22 månader.

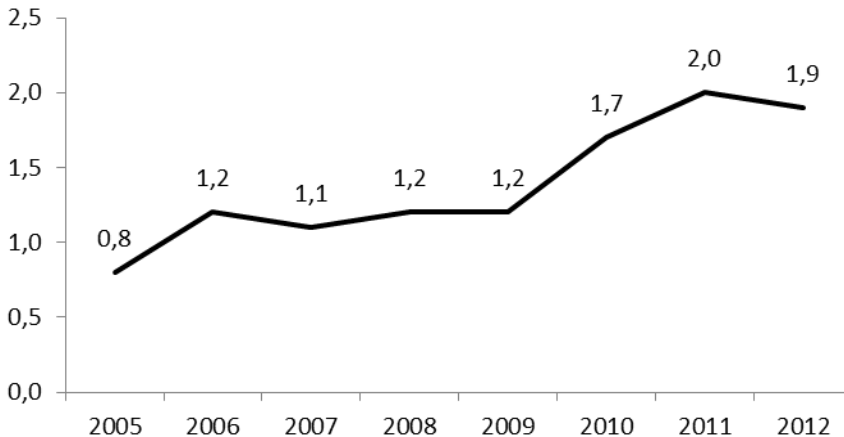
De ärenden som fått prövningstillstånd och blivit prövade i sak av kammarrätterna hade i genomsnitt en total handläggningstid på 6,5 månader under 2012, räknat från att ärendet inkom till förvaltningsrätt till att kammarrätten slutligt avgjort ärendet. De ärenden som fått prövningstillstånd och sakprövats i Högsta förvaltningsdomstolen hade på motsvarande sätt en total handläggningstid på i genomsnitt 13,1 månader.

En överprövning innebär att hela upphandlingsprocessen stannar upp, eftersom varken leverantören eller myndigheten kan vara säkra när och om kontraktet kan undertecknas. Det är därför av stort intresse hur lång tid överprövningsprocessen tar. Vi har fått uppgifter från Domstolsverket om *handläggningstider*, det vill säga hur lång tid det tar från det att en ansökan om överprövning kommer in till en domstol till dess att domstolen fattat slutligt beslut.

5.1 I snitt 1,9 månader för prövning i förvaltningsrätt

Den genomsnittliga handläggningstiden för överprövningsmål i förvaltningsrätterna var 1,9 månader under år 2012, vilket var en minskning jämfört med 2011 då handläggningstiden i genomsnitt var 2,0 månader. Av figur 7 framgår att handläggningstiderna i förvaltningsrätterna mer än fördubblats sedan år 2005. Samtidigt har antalet mål ökat kraftigt under perioden.²²

Figur 7 Genomsnittlig handläggningstid i mål om överprövning i förvaltningsrätt (månader)



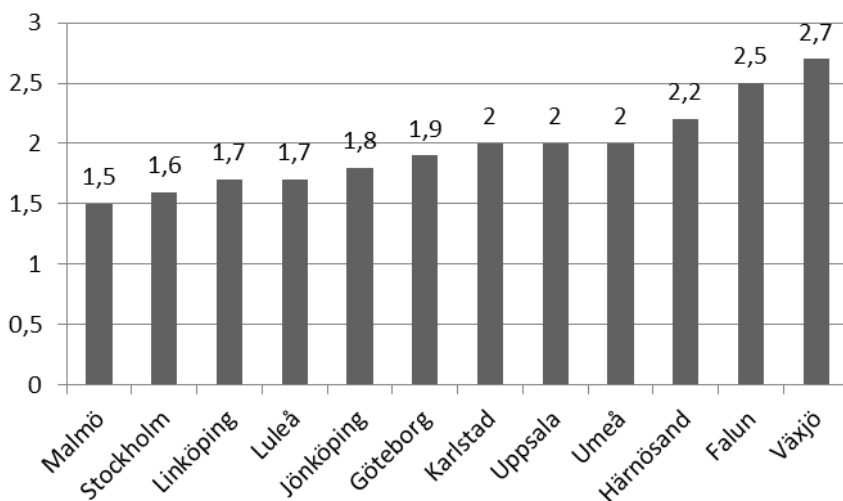
Källa: Domstolsverket.

²² Antalet inkomna mål i förvaltningsrätt redovisas i figur 3 i kapitel 4.

Kortast handläggningstid i Malmö och Stockholm

Handläggningstiden skiljer sig en hel del mellan de olika förvaltningsrätterna. Den genomsnittliga handläggningstiden är kortast i Malmö och Stockholm med 1,5 respektive 1,6 månader. I Växjö är den genomsnittliga handläggningstiden nästan dubbelt så lång som i Stockholm, 2,7 månader.

Figur 8 Genomsnittlig handläggningstid i mål om överprövning i förvaltningsrätt, per förvaltningsrätt (månader)



Källa: Domstolsverket.

Genomsnitt, median och 75-percentil för handläggningstider

Även inom samma förvaltningsrätt kan det förekomma avsevärda skillnader i handläggningstid mellan enskilda upphandlingsmål. Många ärenden har mycket kort handläggningstid, och det förekommer till och med att domstolarna fattar beslut samma dag som

ärendet kom in.²³ I andra fall kan det förekomma handläggningstider som är flera gånger längre än genomsnittet. Den genomsnittliga handläggningstiden ger därför inte en fullständig bild av hur lång tid en överprövning kan ta. Vi har därför valt att även redovisa några andra mått på domstolarnas handläggningstider.

Med *medianvärde* menas det "mittersta värdet". Ett enkelt sätt att förklara medianvärdet av handläggningstiden är att hälften av ärendena har kortare handläggningstid än medianvärdet, medan den andra hälften har längre handläggningstid. En fördel med medianvärden är att de inte påverkas av enstaka extremvärden. Detta är samtidigt en nackdel. En domstol som behandlar hälften av ärendena mycket snabbt skulle uppnå korta medianvärden, även om den lät den andra hälften av ärendena dra ut på tiden.

På motsvarande sätt innebär *75-percentilen* att 75 procent av ärendena har en kortare handläggningstid och 25 procent har en längre handläggningstid. Inom domstolsväsendet används ofta 75-percentilen vid uppföljningen av handläggningstiderna för olika typer av ärenden i domstolarna. För Sveriges Domstolar gäller ett mål som innebär att inriktningen ska vara att huvuddelen (75 procent) av målen i förvaltnings- och kammarrätterna, exklusive förturs- och migrationsmål, inte ska ta längre tid än sex månader att avgöra i respektive instans.²⁴

²³ Det kan till exempel bero på att avtalsspärren gått ut och att talan därför avvisas eller att överprövningen kommit in till fel förvaltningsrätt. Överprövningen skickas då till den rätta domstolen och målet avskrivs hos den förvaltningsrätt som först tog emot det.

²⁴ Årsredovisning för Sveriges Domstolar 2012 sid 12.

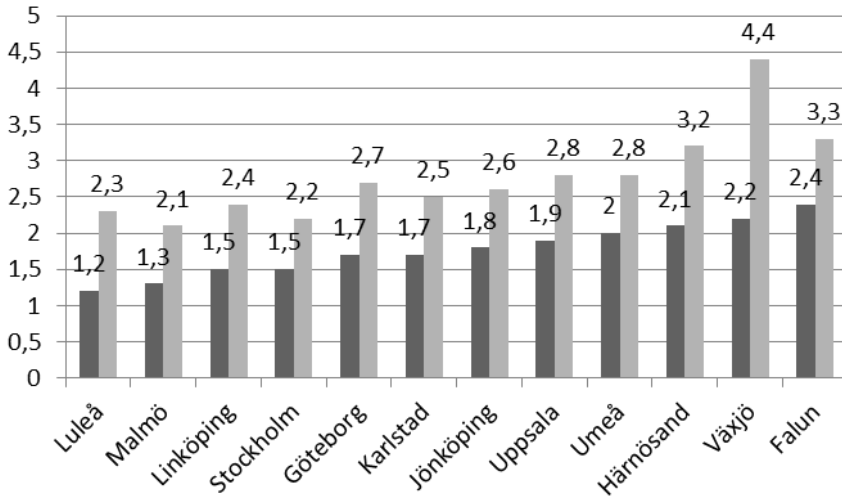
Hälften av upphandlingsmålen avgörs inom 1,7 månader

Medianvärdet för handläggningstiden för upphandlingsmål i förvaltningsrätterna är 1,7 månader. Det innebär alltså att hälften av målen är klara inom 1,7 månader efter att de inkommit (och att den andra hälften tar längre tid än 1,7 månader). 75-percentilen var 2,6 månader.

Av figur 9 framgår att förvaltningsrätten i Luleå hade kortare medianhandläggningstid än både Malmö, Stockholm och Linköping, trots att dessa domstolar hade kortare genomsnittlig handläggningstid. Förklaringen antyds i figuren, där det framgår att 75-percentilen är lägre i både Malmö och Stockholm. Förvaltningsrätten i Luleå lyckas alltså behandla många ärenden relativt snabbt, men genomsnittet dras upp av att andra ärenden tar längre tid. I Malmö och Stockholm är skillnaden mellan median och 75-percentil mindre, vilket visar att man har färre ärenden som tar längre tid.

Av figuren framgår också att medianhandläggningstiden i Falun är dubbelt så lång som i Luleå. På omkring 2,3 månader har förvaltningsrätten i Luleå hanterat 75 procent av sina ärenden, medan förvaltningsrätten i Falun på samma tid bara hunnit med hälften.

Figur 9 Handläggningstid i mål om överprövning i förvaltningsrätt, median och 75-percentil, per förvaltningsrätt (månader)



Källa: Domstolsverket. Medianvärden är mörkgrå och 75-percentil ljusgrå.

I tabell 9 redovisas handläggningstider i förvaltningsrätterna som genomsnitt, median och 75-percentil. Dessutom redovisar vi även handläggningstiden för det ärende som tagit längst tid att avgöra av respektive domstol under året. Tabellen är ordnad efter genomsnittlig handläggningstid. Enstaka ärenden med mycket långa handläggningstider kan uppträda även på domstolar med relativt snabb genomströmning av ärenden. Den i särklass längsta handläggningstiden, 22 månader, förekom hos förvaltningsrätten i Stockholm, som alltså trots detta hade näst snabbast handläggningstid i genomsnitt under 2012.²⁵

²⁵ Förvaltningsrätten i Stockholms dom i mål 2644-11 (Stockholms läns landstings upphandling av tvätt- och textilservice).

Tabell 9 Handläggningstid i mål om överprövning i förvaltningsrätt (månader) under 2012, i genomsnitt, median och 75-percentil, per förvaltningsrätt

Förvaltningsrätt	Antal avgjorda ärenden 2012	Handläggningstid i genomsnitt (mån)	Handläggningstid median (mån)	Handläggningstid 75-percentil (mån)	Längsta handläggningstid under 2012 (mån)
Malmö	384	1,5	1,3	2,1	4,5
Stockholm	693	1,6	1,5	2,2	21,9
Linköping	221	1,7	1,5	2,4	6,1
Luleå	80	1,7	1,2	2,3	7,3
Jönköping	161	1,8	1,8	2,6	6,9
Göteborg	414	1,9	1,7	2,7	7,2
Karlstad	116	2,0	1,7	2,5	7,7
Uppsala	188	2,0	1,9	2,8	7,2
Umeå	78	2,0	2,0	2,8	5,3
Härnösand	100	2,2	2,1	3,2	7,3
Falun	203	2,5	2,4	3,3	12,8
Växjö	400	2,7	2,2	4,4	8,0
Samtliga	3 038	1,9	1,7	2,6	21,9

Källa: Domstolsverket.

5.2 I snitt 0,8 månader för beslut om prövningstillstånd i kammarrätt

Både i kammarrätterna och i Högsta förvaltningsdomstolen krävs prövningstillstånd. Med undantag av de frågor som inte kräver prövningstillstånd tar domstolen först ställning till om prövningstillstånd ska medges, och först därefter sker sakprövningen av ärendet. För att få en bild av hur lång tid en överprövning tar i kammarrätterna och i Högsta förvaltningsdomstolen är det därför viktigt att kunna skilja mellan de ärenden som beviljats prövningstillstånd och de som inte beviljats prövningstillstånd.

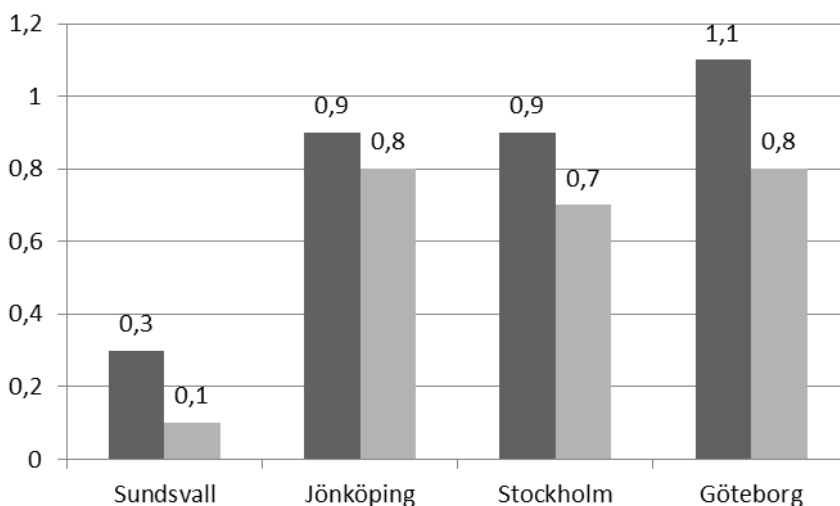
Tack vare ett gott samarbete med Domstolsverket kan vi nu presentera uppgifter om handläggningstid för prövningstillstånd i

kammarrätterna under 2012. Av uppgifterna framgår att handläggningstiden för prövningstillstånd i kammarrätterna var 0,8 månader i genomsnitt under 2012.

Kammarrätten i Sundsvall hade kortast handläggningstid

Kammarrätten i Sundsvall var avsevärt snabbare än övriga kammarrätter att avgöra frågor om prövningstillstånd. I genomsnitt tog det bara 0,3 månader från att en begäran om prövningstillstånd kommit in till att domstolen fattat beslut om att bevilja eller vägra prövningstillstånd. Handläggningstiden var därmed bara en tredjedel av handläggningstiden i de tre övriga kammarrätterna, som hade en handläggningstid på 0,9 – 1,1 månader.

Figur 10 Handläggningstid* (genomsnitt och median) för prövningstillstånd 2012



Källa: Domstolsverket. * Från att ärendet kom in till domstolen fram till beslut om prövningstillstånd.

Vi kan också konstatera att den korta handläggningstiden i Sundsvall påverkat den genomsnittliga handläggningstiden. Trots att de tre större kammarrätterna samtliga hade en genomsnittlig handläggningstid på minst 0,9 månader blev den genomsnittliga handläggningstiden för samtliga kammarrätter alltså lägre, 0,8 månader under 2012.

Det går att ana ett visst samband mellan handläggningstid och antalet beviljade prövningstillstånd. Kammarrätten i Göteborg, som beviljade flest prövningstillstånd, hade längst handläggningstid, medan kammarrätten i Sundsvall, som beviljade lägst antal prövningstillstånd, hade kortast handläggningstid. Vi har dock inte gjort någon jämförelse av vilka resursinsatser som gjorts av de olika kammarrätterna.

Även om det finns skillnader i handläggningstid mellan kammarrätterna är skillnaderna ännu större mellan enskilda ärenden. Av tabell 10 framgår att medianhandläggningstiden är kortare än den genomsnittliga handläggningstiden, vilket visar att spridningen är större bland de ärenden som hade längre handläggningstid. Att det finns några ärenden som har en avsevärt längre handläggningstid framgår än tydligare av 75-percentilen.

Tabell 10 Handläggningstid för prövningstillstånd under 2012

Kammarrätt	Antal beslut om PT	Handläggningstid i genomsnitt* (mån)	Handläggningstid median* (mån)	Handläggningstid 75-percentil* (mån)	Längsta handläggningstid under 2012 (mån)
Göteborg	222	1,1	0,8	1,6	4,0
Jönköping	144	0,9	0,8	1,2	3,5
Stockholm	202	0,9	0,7	1,2	2,9
Sundsvall	107	0,3	0,1	0,4	2,0
Samtliga	675	0,8	0,7	1,2	4,0

Källa: Domstolsverket. * Från att ärendet kom in till domstolen fram till beslut om prövningstillstånd.

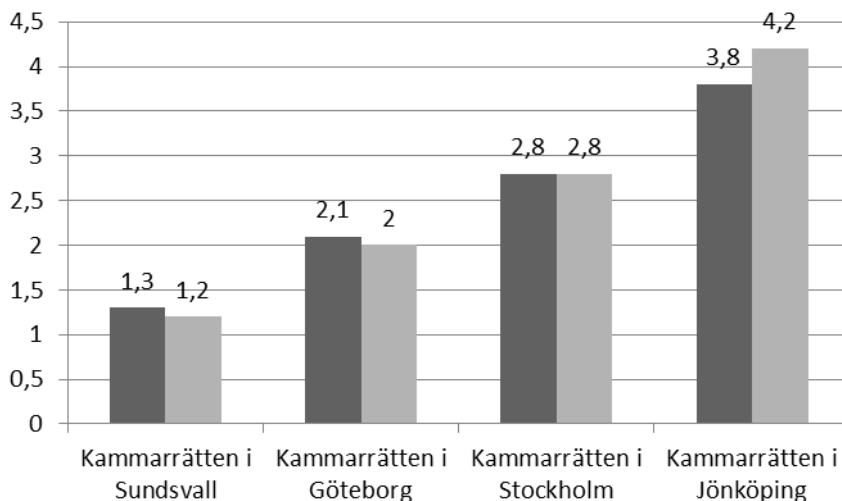
5.3 I snitt 2,7 månader för sakprövning i kammarrätt

De mål som beviljades prövningstillstånd i kammarrätt hade en genomsnittlig handläggningstid på 2,7 månader under 2012, vilket innebar en mindre ökning jämfört med 2011 då den genomsnittliga handläggningstiden var 2,6 månader.

Kammarrätten i Sundsvall har kortast handläggningstid

Det finns relativt stora skillnader i handläggningstid mellan kammarrätterna. Liksom när det gäller beslut om prövningstillstånd är handläggningstiden avsevärt kortare i Sundsvall jämfört med framför allt kammarrätterna i Jönköping och Stockholm, där handläggningstiden är mer än dubbelt så lång.

Figur 11 Handläggningstid* (genomsnitt och median) för sakprövning i kammarrätterna i upphandlingsmål under 2012



Källa: Domstolsverket. * Från att ärendet beviljats prövningstillstånd fram till domstolen fattat slutligt beslut.

Tabell 11 Handläggningstid* i kammarrätt för prövning av mål som beviljats prövningstillstånd under 2012

Kammarrätt	Antal mål	Handläggningstid i genomsnitt (mån)	Handläggningstid median (mån)	Handläggningstid 75-percentil (mån)	Längsta handläggningstid under 2012 (mån)
Göteborg	74	2,1	2,0	3,4	6,5
Jönköping	63	3,8	4,2	4,7	6,5
Stockholm	39	2,8	2,8	4,2	13,1
Sundsvall	26	1,3	1,2	1,8	5,6
Samtliga	202	2,7	2,8	4,2	13,1

Källa: Domstolsverket. * Från att ärendet beviljats prövningstillstånd fram till domstolen fattat slutligt beslut.

5.4 I snitt 1,6 månader för beslut om prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen

Handläggningstiden för prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen var i genomsnitt 1,6 månader under 2012, vilket var en kraftig ökning jämfört med året innan då handläggningstiden bara var 0,7 månader.

De flesta ärenden avgjordes dock snabbare. Hälften av ärendena avgjordes inom 1,1 månader. Ökningen av den genomsnittliga handläggningstiden kan troligen till stor del förklaras av att ett enskilt ärende hade en handläggningstid på hela 7,2 månader.

Tabell 12 Handläggningstid för prövningstillstånd under 2012

Domstol	Antal beslut om PT	Handläggningstid i genomsnitt* (mån)	Handläggningstid median* (mån)	Handläggningstid 75-percentil* (mån)	Längsta handläggningstid under 2012* (mån)
Högsta förvaltningsdomstolen	214	1,6	1,1	2,1	7,2

Källa: Domstolsverket. * Från att ärendet kom in till domstolen fram till beslut om prövningstillstånd.

5.5 I snitt 6,1 månader för sakprövning i Högsta förvaltningsdomstolen

De mål som beviljats prövningstillstånd hade en genomsnittlig handläggningstid på 6,1 månader under 2012, vilket var en avsevärd ökning jämfört med 2011 då handläggningstiden i genomsnitt uppgick till 4,2 månader.

Tabell 13 Handläggningstid för prövning av mål som beviljats prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen under 2012

Domstol	Antal beslut	Handläggningstid i genomsnitt* (mån)	Handläggningstid median* (mån)	Handläggningstid 75-percentil* (mån)	Längsta handläggningstid under 2012* (mån)
Högsta förvaltningsdomstolen	9	6,1	7,9	8,2	10,3

Källa: Domstolsverket. * Från att ärendet beviljats prövningstillstånd fram till domstolen fattat slutligt beslut.

5.6 Sammanlagt 13,1 månaders total handläggningstid för ärenden som går ända upp till Högsta förvaltningsdomstolen

För de myndigheter och leverantörer som berörs vid en överprövning är det naturligtvis inte de olika domstolarnas hantering som spelar roll, utan hur lång tid det tar från att ett tilldelningsbeslut är fattat tills att ett kontrakt kan tecknas.

Vi har därför begärt uppgifter från Domstolsverket om hur lång den totala handläggningstiden är för överprövningar som överklagas till kammarrätt och till Högsta förvaltningsdomstolen. Med total handläggningstid avses alltså i detta sammanhang tiden från

att ärendet inkommit till förvaltningsrätten till att ett slutligt beslut fattats av kammarrätten respektive Högsta förvaltningsdomstolen.²⁶

De nio upphandlingsärenden som avgjordes av Högsta förvaltningsdomstolen under 2012 hade en total handläggningstid på i genomsnitt 13,1 månader, räknat från att ärendet inkom i förvaltningsrätt till dess Högsta förvaltningsdomstolen fattade sitt beslut. De ärenden som inte beviljades prövningstillstånd hade på motsvarande sätt en total handläggningstid på 6,7 månader. Ärenden som inte omfattades av prövningstillstånd hade en total handläggningstid på i genomsnitt 13,2 månader.

Av tabellen framgår också att den totala handläggningstiden för det ärende som tagit längst tid var hela 23 månader, dvs. nästan två år.

Tabell 14 Total handläggningstid för ärenden som avgjorts av Högsta förvaltningsdomstolen under 2012, räknat från att ärendet inkom till förvaltningsrätten

	Antal ärenden	Handläggningstid i genomsnitt (mån)	Längsta handläggningstid under 2012 (mån)
Mål som beviljats PT	9	13,1	23,0
Mål som ej beviljats PT	204	6,7	19,8
Mål som ej omfattas av PT	2	13,2	18,7
Samtliga	215	7,0	23,0

Källa: Domstolsverket, egna beräkningar.²⁷

²⁶ Domstolarna är självständiga myndigheter och varje domstol äger uppgifterna om sina mål. Vi har därför begärt, och fått, tillstånd av alla kammarrätter och av Högsta förvaltningsdomstolen att Domstolsverket ska ges möjlighet att sammanställa de uppgifter som redovisas i detta avsnitt.

²⁷ Tyvärr har vi inte fått uppgifter om median och 75-percentil från Domstolsverket.

Den totala handläggningstiden skiljer sig något i jämfört med summan av de genomsnittliga handläggningstiderna

Vi har även gjort en sammanställning av handläggningstiderna i de olika instanserna, där vi jämför handläggningstiderna för varje instans. I tabell 15 redovisas de genomsnittliga handläggningstiderna i de olika instanserna. Förutom domstolarnas genomsnittliga handläggningstider har vi även tagit med avtalsspärr och tid för klagofrister som gäller från tilldelningsbeslutet tills en ansökan om överprövning lämnats till förvaltningsrätten och från att en förvaltningsdomstol eller en kammarrätt fattat slutligt beslut till dess ett överklagande har överlämnats till överinstansen. I tabellen har vi antagit att dessa motsvarar 0,3 månader (10 dagar).²⁸

Av tabell 15 framgår att summan av de genomsnittliga handläggningstiderna i förvaltningsrätt, kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen blir 14,0 månader.

²⁸ Klagotiden enligt förvaltningsprocesslagen är tre veckor, men eftersom domstolen är förhindrad att pröva mål när kontrakt är tecknat sammanfaller i praktiken klagotiden med tiodagarsfristen.

Tabell 15 Handläggningstider i upphandlingsmål 2012

	Antal avgjorda ärenden 2011	Genomsnittlig handläggningstid under 2011 (månader)	Sammanlagd handläggningstid** (månader)
Avtalsspärr*		0,3*	0,3
Överprövning i förvaltningsrätt	3038	1,9	2,2
Tiodagarsfrist*		0,3*	2,5
PT-prövning i kammarrätt	675	0,8	3,3
Prövning av mål som beviljats PT i kammarrätt	202	2,7	6,0
Tiodagarsfrist*		0,3*	6,3
PT-prövning i HFD	214	1,6	7,9
Prövning av mål som beviljats PT i HFD	9	6,1	14,0

Källa: Domstolsverket, egna beräkningar. * Överprövningsfristen är 10 dagar för leverantörer, vilket vi avrundat till 0,3 månader. ** Räkneexempel baserat på genomsnittliga handläggningstider under 2012. I praktiken kan ett mål handläggas i annan ordning, t.ex. om ett beslut att vägra prövningstillstånd överklagas.

Den totala handläggningstiden för de ärenden som sakprövades av Högsta förvaltningsdomstolen under 2012, 13,1 månader räknat från den dag ärendet inkom till förvaltningsrätten, var således något kortare än summan av de genomsnittliga handläggningstiderna för de olika instanserna, 14,0 månader.

Även om man ser till de ärenden som inte beviljades prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen var den totala handläggningstiden något kortare än summan av de genomsnittliga handläggningstiderna i varje domstol, 6,7 månader totalt att jämföra med 7,9 månader.

En liten skillnad mellan uppgifterna är att vi i sammanställningen av genomsnittliga handläggningstider även räknade in avtalsspärren. Denna skillnad motsvarar dock bara omkring 0,3 månader.

Vi kan dock konstatera att handläggningstiderna skiljer sig avsevärt mellan olika ärenden, och med tanke på att det endast avgjordes nio upphandlingsärenden av Högsta Förvaltningsdomstolen under 2012 påverkas genomsnittet i hög grad av vilka ärenden som tagits upp. Till saken hör också att Högsta förvaltningsdomstolens uppgift främst handlar om att ta upp principiella och vägledande frågor, och det är inte säkert att det alltid är de mest komplicerade och omfattande ärendena som innehåller sådana frågeställningar.

Totalt 6,5 månaders handläggningstid för ärenden som sakprövas i kammarrätt

Om vi på motsvarande sätt jämför handläggningstiden för ärenden som överklagats till kammarrätterna och sakprövats i kammarrätt är skillnaden den motsatta. Här var den verkliga totala handläggningstiden längre än summan av de genomsnittliga handläggningstiderna.

Av tabell 16 framgår att den totala handläggningstiden för ärenden som överklagats till kammarrätterna och beviljats prövningstillstånd var 6,5 månader under 2012, räknat från den dag ärendet inkom till förvaltningsrätten. Detta är något längre än summan av de genomsnittliga handläggningstiderna i förvaltningsrätt och kammarrätt, 6,0 månader (se tabell 15). Detta kan vara naturligt om man utgår från att ett komplicerat ärende som kräver relativt lång handläggningstid i förvaltningsrätten med stor sannolikhet också bör kräva lång handläggningstid i kammarrätten.

För ärenden som inte beviljats prövningstillstånd var den totala handläggningstiden 3,6 månader, räknat från ärendet inkom till förvaltningsrätten till dess kammarrätten fattat slutligt beslut. Detta kan jämföras med 3,3 månader som är summan av de genomsnittliga handläggningstiderna i förvaltningsrätt och kammarrätt.

Tabell 16 Total handläggningstid för ärenden som avgjorts av kammarrätterna under 2012, räknat från att ärendet inkom till förvaltningsrätten

Domstol	Antal ärenden	Handläggningstid i genomsnitt* (mån)	Längsta handläggningstid under 2012 (mån)
Mål som beviljats PT	202	6,5	15,6
Mål som ej beviljats PT	464	3,6	11,3
Mål som ej omfattas av PT	48	3,1	5,8
Samtliga	714	4,4	15,6

Källa: Domstolsverket, egna beräkningar.²⁹

²⁹ Tyvärr har vi inte fått uppgifter om median och 75-percentil från Domstolsverket.

6 Resultat av överprövningarna

Leverantörerna fick helt eller delvis bifall till sin talan i 29 procent av målen i förvaltningsrätt under 2012. Om man bortser från de mål där förvaltningsrätten inte tagit ställning i sakfrågan, t.ex. där målet avvisats för att ansökan inkommit för sent, fick leverantörerna helt eller delvis bifall i 37 procent av målen.

6.1 Leverantörerna fick bifall i 37 procent av de mål som sakprövades i förvaltningsrätterna

Enligt Domstolsverkets statistik avgjordes 3 038 mål om överprövning av förvaltningsrätterna under 2012. I 29 procent av målen, fick leverantörerna helt eller delvis bifall för sin talan. Det innebär att myndigheten ålagts att helt eller delvis rätta eller göra om upphandlingen.³⁰

I 23 procent av målen avgjorde förvaltningsrätten ärendet utan att ta ställning till den fråga som den klagande tagit upp. Detta kan bland annat bero på att överprövningen kommit in för sent, att den klagande inte hade talerätt eller på att målet lämnats över till en annan förvaltningsrätt. I sju fall saknas det uppgifter om utgången i målet. I 48 procent av målen fick leverantören inte bifall.³¹

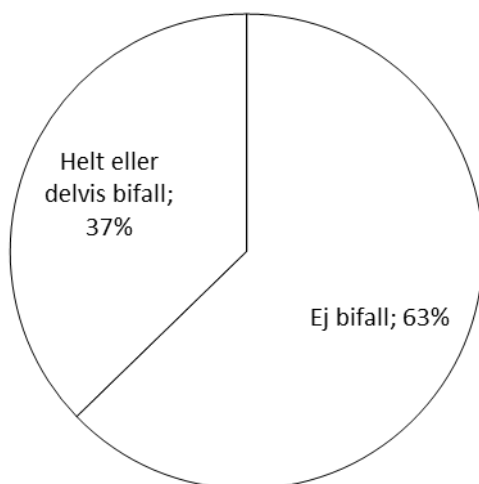
³⁰ Beslut om helt eller delvis bifall, ändrat eller delvis ändrat beslut samt inhibition meddelad.

³¹ Ej bifall eller ej ändrat beslut.

Om man enbart ser till de mål som blev sakprövade av förvaltningsrätterna fick leverantörerna bifall till sin talan i 37 procent av målen.

Redovisningen av de mål om överprövning som avgjordes år 2012 omfattar bara de mål som avgjordes i första instans – det vill säga förvaltningsrätt - och tar inte hänsyn till den fortsatta prövningen i kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen. Det går inte att utläsa av dessa uppgifter i hur många av upphandlingsmålen som domstolarna slutligt beslutat att upphandlingen ska rättas eller göras om. Figur 6 redovisar resultaten av upphandlingsmål som avgjordes år 2011.

Figur 12 **Resultat av avgjorda mål om överprövning av upphandlingar i förvaltningsrätt 2012**



Källa: Domstolsverket, egna beräkningar.

Tabell 17 Resultat av överprövningar i förvaltningsrätt under 2012

Utgång	Antal	Andel	Antal	Andel
Helt eller delvis bifall*	874	29 %	874	37 %
Ej bifall**	1 473	48 %	1 473	63 %
Ej sakprövat	684	23 %		
Värde saknas	7	0 %		
Summa	3 038	100 %	2 347	100 %

Källa: Domstolsverket, egna beräkningar * Med *Helt eller delvis bifall* avses utgångarna *Ändrat, Delvis ändrat, Helt eller delvis bifall (ansökningsmål)* samt *Inhibition meddelad*. ** Med *Ej bifall* avses utgångarna *Ej ändrat* samt *Ej bifall (ansökningsmål)*.

6.2 I drygt hälften av de mål som överklagas till kammarrätt ändras förvaltningsrättens beslut

I drygt hälften av de mål som beviljas prövningstillstånd och som alltså tas upp av kammarrätterna ändrar domstolarna helt eller delvis på förvaltningsrätternas beslut. Här går det dock inte att enkelt avgöra om detta innebär att leverantörerna har vunnit i förvaltningsrätten men förlorat i kammarrätten eller om de tvärtom förlorat i förvaltningsrätten men vunnit i kammarrätten.

Tabell 18 Resultat av överprövningar som beviljats prövningstillstånd i kammarrätt under 2012

Utgång	Antal	Andel	Antal	Andel
Helt eller delvis bifall*	106	52 %	106	63 %
Ej bifall**	63	31 %	63	37 %
Ej sakprövat***	26	13 %		
Övrigt	2	1 %		
Värde saknas	5	2 %		
Summa	202	100 %	169	100 %

Källa: Domstolsverket, egna beräkningar. * Med *Helt eller delvis bifall* avses utgångarna *Ändrat, Delvis ändrat* samt *PT meddelat + ändrat*. ** Med *Ej bifall* avses utgångarna *Ej ändrat* samt *PT meddelat + ej ändrat*. *** Med *Ej sakprövat* avses utgångarna *Avskrivet, PT meddelat + avvisat, Återförvisat* samt *Ej prövat i sak*.

7 Internationell jämförelse

Det saknas i hög utsträckning tillförlitlig och jämförbar statistik om den offentliga upphandlingen i olika EU-länder. De senaste åren har dock Europeiska kommissionen gjort ett antal försök att få fram jämförbara uppgifter, och i det direktivförslag som nu lagts fram ingår ett förslag om att det ska tas fram en årlig rapport om den offentliga upphandlingen i EU-länderna.

Under 2012 publicerade kommissionen för första gången en sådan rapport, *Annual Public Procurement Implementation Review 2012*. Rapporten bygger i hög grad på uppgifter ur TED och andra dokument som redan samlats in av kommissionen, men också på uppgifter från medlemsstaterna. Tyvärr är uppgifterna av låg kvalitet, och det är ofta oklart om uppgifterna är jämförbara. Detta gäller inte minst de uppgifter som samlats in om överprövningar i de olika medlemsstaterna.

Antalet överprövningar i relation till antalet upphandlingar är högst i Sverige

Kommissionen konstaterar att i de flesta medlemsstater utgör antalet överprövningsärenden i domstolarna en "lägre ensiffrig andel" av upphandlingarna, och att andelen är lägre än 20 procent i samtliga medlemsstater. Tyvärr bygger jämförelsen bara på de 13 länder (av 27) som inkommit med uppgifter. För Sverige anges

andelen överprövningar till 19 procent,³² vilket är högst av de länder som lämnat uppgifter.

Kommissionen har alltså jämfört antalet överprövningsärenden i domstolarna med antalet annonserade upphandlingar. Genomsnittet för de 13 länder som lämnat uppgifter är 8,5 procent.³³ Vi har i avsnitt 4.1 redogjort för att antalet överprövningsärenden inte är något bra mått på hur många upphandlingar som överprövas, eftersom en upphandling som överprövas kan ge upphov till ett stort antal målnummer i domstolarna. Vi vet inte i vilken utsträckning detta utgör ett problem även i andra medlemsstater, men det finns anledning att påpeka att vi i kapitel 4 konstaterade att 7 procent av de upphandlingar som annonserades i Sverige under 2010 och 2011 blev överprövade.

Det kan också finnas anledning att påpeka att reglerna om hur upphandlingar under tröskelvärdena ska annonseras är olika i olika medlemsstater. Det kan därför finnas även jämförelseproblem även i detta avseende, vilket gör uppgifterna svåra att tolka.

³² Uppgifterna avser 2010, då det inkom 3 572 ansökningar om överprövning till förvaltningsrätterna. Samma år annonserades 18 755 upphandlingar enligt upphandlingsreglerna. $3572/18755=0,19$.

³³ *Annual Public Procurement Implementation Review 2012*, sid 31.

Tabell 19 **Antal överprövningar i relation till antal upphandlingar
2012, per medlemsstat**

Medlemsstat	Antal överprövningar i relation till antal upphandlingar
Cypern	1 %
Polen	1,4 %
Litauen	3 %
Malta	3 %
Estland	4,2 %
Finland	4,9 %
Tjeckien	5 %
Ungern	13 %
Rumänien	13 %
Slovakien	13 %
Lettland	14 %
Bulgarien	16 %
Sverige	19 %
Samtliga	8,5 %

Källa: Europeiska kommissionen "Annual Public Procurement Implementation Review 2012".

8 Slutsatser och förslag

Möjligheten till överprövning en viktig del av rättssäkerheten, och det är också viktigt för en effektiv hushållning av våra gemensamma resurser att offentliga upphandlingar hanteras på ett korrekt sätt.

I de flesta fall innebär en överprövning inga större problem

Under 2011 blev omkring 7 procent av alla annonserade upphandlingar överprövade i domstol. Att en upphandling blir överprövad är således inte något ovanligt eller konstigt. Hälften av överprövningsärendena i förvaltningsrätterna är avgjorda redan efter 1,7 månader, vilket i jämförelse med andra domstolsärenden är en relativt kort handläggningstid. I de flesta fall bör en överprövning således inte innebära några större problem eller förseningar.

I tre fjärdedelar av alla överprövningar slutar överprövningsprocessen när förvaltningsrätten har fattat sitt slutliga beslut, vilket innebär att myndigheten kan teckna kontrakt när tiodagarsfristen löpt ut.

Omkring 24 procent av ärendena som tas upp i förvaltningsrätterna blir överklagade till kammarrätt.³⁴ I de flesta fall vägrar dock kammarrätten att ta upp fallet. Endast 202 ärenden beviljades prövningstillstånd i kammarrätt under 2012, vilket innebär att

³⁴ Under 2012 inkom 3 265 ansökningar om överprövning till förvaltningsrätterna och 771 överklaganden i överprövningsmål till kammarrätterna. 771/3265=0,24

endast omkring 7 procent av de upphandlingar som överprövas blir sakprövade i kammarrätt.³⁵

Men ibland innebär en överprövning kraftiga förseningar

Även om en stor del av överprövningarna går relativt snabbt och utan stora konsekvenser så gäller det inte alla. Det förekommer stora skillnader i handläggningstid inte bara mellan olika domstolar utan även mellan de mål som handläggs av samma domstol. Detta är naturligt eftersom upphandlingsmålen är av olika karaktär och kräver olika mycket arbete. Under 2012 förekom handläggningstider som var längre än 6 månader i tio av de tolv förvaltningsrätterna. Som längst hade ett ärende en handläggningstid på närmare 22 månader.

De ärenden som blev överklagade till kammarrätt och beviljats prövningstillstånd hade en total handläggningstid på 6,5 månader i genomsnitt under 2012, räknat från att ärendet inkom till förvaltningsrätt till att kammarrätten slutligt avgjort ärendet. De ärenden som beviljats prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen hade på motsvarande sätt en total handläggningstid på i genomsnitt 13,1 månader.

Med detta vill vi understryka att det finns en stor spridning i handläggningstiderna, där merparten av överprövningarna hanteras relativt snabbt, men där det samtidigt förekommer avsevärt längre handläggningstider. Även om det inte är särskilt vanligt, förekommer det inte sällan att en överprövningsprocess tar längre tid än ett halvår.

³⁵ Under 2012 fattade kammarrätterna 202 beslut om att bevilja prövningstillstånd i upphandlingsmål, vilket bör jämföras med de 3 038 beslut i upphandlingsmål som fattades av förvaltningsrätterna samma år. 202/3038=0,07.

Det går således inte att blunda för att en överprövad upphandling innebär negativa konsekvenser, framför allt för den myndighet som har behov av den upphandlade varan eller tjänsten och för den leverantör som enligt tilldelningsbeslutet vunnit kontraktet och som så snart som möjligt vill sätta igång med förberedelserna för att kunna leverera. I många fall drabbas även enskilda medborgare och företag till följd av att myndigheterna inte kunnat utföra den service till medborgarna som de har i uppdrag att tillhandahålla.

Upphandlingsutredningen konstaterar att rädslan för överprövningar i många fall leder till att förfrågningsunderlagen utformas på ett sätt som inte gagnar den goda affären.³⁶ Det finns således en risk att myndigheter väljer att utforma sina upphandlingar för att minimera risken för överprövningar istället för att exempelvis pröva nya modeller som stimulerar konkurrens och utvecklar kvalitet och innovativa lösningar.

Redan idag handläggs överprövningsärenden med förtur i förvaltningsdomstolarna. Vidare är förvaltningsrätterna domföra med endast en domare i upphandlingsmål, vilket innebär en avsevärd förenkling i jämförelse med mål där nämndemän eller särskilda ledamöter måste närvara. Vi menar dock att det bör finnas ytterligare möjligheter att snabba på hanteringen i domstolarna och att på andra sätt se till att överprövningsprocesserna innebär så små negativa konsekvenser som möjligt för myndigheter, leverantörer och medborgare.

³⁶ SOU 2013:12, *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling* sid 347.

För att minska de negativa effekterna av överprövningar finns det därför anledning att överväga åtgärder som:

- minskar behovet av överprövningar genom att stödja myndigheter att teckna sina kontrakt i enlighet med upphandlingsreglerna,
- förbättrar förutsättningarna för en mer utvecklad och enhetlig praxis,
- minskar de negativa konsekvenserna vid långa överprövningar,
- minskar incitamenten att begära överprövningar och
- underlättar myndigheternas planering och förtydligar konsekvenserna vid överprövningar.

8.1 Minska behovet av överprövningar genom att stödja myndigheter att teckna sina kontrakt i enlighet med upphandlingsreglerna

Det bästa vore naturligtvis om alla myndigheter alltid gjorde alla sina upphandlingar helt i enlighet med upphandlingsreglerna, och leverantörerna aldrig hade någon anledning att klaga eller ifrågasätta deras agerande. Detta är naturligtvis en utopi, och i en rättsstat måste det alltid finnas utrymme för skilda uppfattningar om hur reglerna ska tolkas.

Icke desto mindre bör åtgärderna i första hand handla om att ge myndigheterna förutsättningar att göra korrekta upphandlingar, och att tydliggöra reglernas innebörd för alla inblandade parter.

Upphandlingar bör hanteras på strategisk nivå i myndigheterna

Konkurrensverket instämmer med Upphandlingsutredningen att det kan vara svårt för många myndigheter att väva samman olika hänsyn i upphandlingar och samtidigt uppnå goda affärer, och att en mer samordnad upphandlingspolitik skulle gynna både upphandlande myndigheter och leverantörer. Det är därför angeläget att myndigheternas upphandlingsfunktioner integreras i verksamheten på ett mer strategiskt sätt, till exempel genom att funktionens roll lyfts fram och får rapportera direkt till ledningsfunktionen. Konkurrensverket delar utredningens bedömning att myndigheterna bör ha dokumenterade rutiner och processer som stöd till upphandlingsfunktionerna.³⁷

Bättre stöd och vägledning till myndigheterna

Upphandlingsstödet har en viktig roll att ge stöd till upphandlande myndigheter att göra korrekta upphandlingar och att därmed minska antalet formella fel som ger upphov till överprövningar. Upphandlingsutredningen har föreslagit att Upphandlingsstödet ska förstärkas i olika avseenden och att det bland annat ska ge information och vägledning om hur kvalitetskrav och tilldelningskriterier kan utformas och om metoder för uppföljning och utvärdering.³⁸ Vi har (med vissa reservationer) tillstyrkt utredningens förslag och bedömer att detta bör innebära att myndigheterna ges bättre förutsättningar att genomföra sina upphand-

³⁷ Konkurrensverkets yttrande över Upphandlingsutredningens slutbetänkande (dnr 185/2013).

³⁸ SOU 2013:12, *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling* sid 139.

lingar i enlighet med regelverken och därmed med mindre risk för överprövningar.³⁹

Kommunikation och dialog med leverantörer

Förutom att upphandlingar ska genomföras på ett korrekt sätt i enlighet med regelverken är det minst lika viktigt, om inte viktigare, att de genomförs så att myndigheterna verkligen får de varor och tjänster som de har behov av. Det är därför viktigt att det sker en bra dialog mellan myndigheten och leverantörer så att leverantörerna dels får en förståelse för myndighetens behov, dels ges utrymme att föreslå alternativa lösningar som på olika sätt kan bidra till en bättre eller effektivare användning av skattemedlen.

I kommunikationen ligger också att leverantörerna ska kunna förstå hur anbuden kommer att bedömas. I många fall kan det troligen vara lämpligt med en återkoppling till de leverantörer som inte vunnit kontrakt om hur deras anbud har hanterats.

En funktion för att utreda och föreslå lösningar på strukturella upphandlingsproblem

Det är angeläget att underlätta för upphandling inom områden som är särskilt problematiska, bland annat upphandling av livsmedel, konsulttjänster och byggtreprenader. Vi tillstyrker därför Upphandlingsutredningens förslag att inrätta en särskild funktion med ansvar för att utreda och föreslå lösningar på strukturella problem inom den offentliga upphandlingen i samverkan med berörda parter, och vi ser det som naturligt att den inrättas vid Kon-

³⁹ Konkurrensverkets yttrande över Upphandlingsutredningens slutbetänkande (dnr 185/2013).

kurrensverket. Både leverantörer och myndigheter bör kunna vända sig till funktionen, men funktionen bör även ha möjlighet att på eget initiativ ta upp problem och föreslå lösningar. Vi vill poängtera att funktionen inte ska användas för att lösa problem i enskilda upphandlingar, utan endast för strukturella problem.⁴⁰

8.2 Förbättra förutsättningarna för en mer utvecklad och enhetlig praxis

Koncentrera upphandlingsmålen till färre domstolar

Upphandlingsutredningen föreslår att hanteringen av upphandlingsmål koncentreras till tre förvaltningsrätter samt en kammarrett, med motivering att detta skulle leda till en effektivare handläggning.⁴¹ Vi tillstyrker förslaget, men anser att en koncentration av överprövningsmål bör följas av inriktade utbildningsinsatser för att önskad effekt ska kunna uppnås.⁴²

Redan i dag finns domstolsinterna specialiseringar på flera förvaltningsdomstolar. Dessa innebär att upphandlingsmål koncentreras till vissa handläggare och domare på domstolen. En koncentration av upphandlingsmål till vissa utvalda domstolar riskerar att leda till att domstolar som i dagsläget har sådan intern specialisering istället sprider ut målen på fler handläggare och domare, något som skulle motverka det tilltänkta syftet med en koncentration. Den föreslagna förändringen förutsätter därför att detta inte i sin tur

⁴⁰ Konkurrensverkets yttrande över Upphandlingsutredningens slutbetänkande (dnr 185/2013) sid 16.

⁴¹ SOU 2013:12, *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling* sid 361.

⁴² Konkurrensverkets yttrande över Upphandlingsutredningens slutbetänkande (dnr 185/2013) sid 15.

leder till sådana konsekvenser. Vi instämmer därför i utredningens förslag att domstolarna ges förutsättningar att bygga upp särskild kompetens genom domstolsintern specialisering. Detta bör också kunna leda till förbättrade handläggningstider och en mer enhetlig rättspraxis.⁴³

Domstolarna bör ge besked om när handläggningen beräknas avslutas

Idag har de myndigheter och leverantörer som är inblandade i en överprövning inte någon möjlighet att förutse när domstolen kommer att fatta beslut i en överprövning. Leverantörerna, både de som vunnit kontraktet enligt tilldelningsbeslutet och den som begärt överprövning, måste således vara beredda att åta sig uppdraget kort efter att domstolen fattat beslut.

Vi anser därför att det vore en avsevärd förenkling för alla inblandade om domstolarna kunde ge besked om när de beräknar att handläggningen kommer att vara klar.

Vi anser vidare att domstolarna bör ge tydligare vägledning till parterna, till exempel om vilka frågor de bör yttra sig över och hur de i övrigt kan underlätta handläggningen.

⁴³ Konkurrensverkets yttrande över Upphandlingsutredningens slutbetänkande (dnr 185/2013) sid 15.

8.3 Minska de negativa konsekvenserna vid långa överprövningar

Direktupphandling under pågående överprövning

Upphandlingsutredningen 2010 har föreslagit att direktupphandling temporärt får användas när en upphandling blivit föremål för överprövning och en förlängd avtalsspärr har inträtt. Utredningen konstaterar att ett sådant undantag endast är möjligt inom det rättsliga utrymme som Sverige förfogar över, vilket innebär att förslaget endast omfattar kontrakt vars värde inte överstiger EU:s tröskelvärden.⁴⁴

Utredningen menar att bestämmelsen bör göra det möjligt att temporärt teckna kontrakt med en leverantör som har deltagit i det upphandlingsförfarande som är föremål för prövning eller från den tidigare leverantören. En förutsättning bör vara att det på grund av upphandlingens art inte är möjligt att skjuta upp genomförandet av upphandlingen.

Vi välkomnar utredningens förslag, men anser emellertid att det saknas en utredning av eventuella nya problem som kan uppkomma till följd av ett sådant undantag. Vi vill särskilt uppmärksamma att det saknas en analys av vilka konsekvenser förslaget skulle innebära för avtal med kort löptid och som avser enstaka leveranser. Ett ingående av sådant avtal genom direktupphandling under pågående överprövning skulle innebära att avtalet också fullbordas innan ansökan om överprövning prövats i domstol, även om sådana situationer ofta bör kunna hanteras med skadestånd. Vi vill därför påtala att en eventuell lagstiftningsåtgärd

⁴⁴ SOU 2013:12, *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling* sid 367.

på området måste föregås av tillfredsställande utredning. Sådan utredning bör även omfatta de gränsdragningsproblem som kan uppkomma i samband med ett sådant förslag.⁴⁵

8.4 Minska incitamenten att begära överprövningar

Överväg att låta domstolar pröva upphandlingar även när kontrakt är tecknat

Enligt rättsmedelsdirektivet ska en förlängd avtalsspärr gälla från att en överprövning inkommer till domstolen fram tills domstolen antingen prövat om spärren ska fortsätta att gälla (*interimistiskt beslut*) eller fattat slutligt beslut i målet.⁴⁶ När direktivet skulle införlivas i svensk rätt fanns två alternativ, antingen att tillämpa en automatiskt förlängd avtalsspärr eller ett interimistiskt förordnande där domstolen fattar ett beslut om den förlängda avtalsspärren ska fortsätta att gälla eller inte. Enligt förarbetena har en leverantör inte något intresse av ett interimistiskt beslut, eftersom en prövning i stort sett alltid skulle leda till att den förlängda avtalsspärren förlängs. Detta resonemang bygger på att leverantören annars helt skulle förlora sin rätt till prövning, eftersom en överprövning av en upphandling inte får ske efter att ett avtal har slutits.⁴⁷ Därför valde lagstiftaren att avtalsspärren ska gälla ända fram tills domstolen fattar slutligt beslut i ett mål.⁴⁸

⁴⁵ Konkurrensverkets yttrande över Upphandlingsutredningens slutbetänkande (dnr 185/2013) sid 17.

⁴⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/66/EG.

⁴⁷ LOU 16 kap. 6 § 2 st.

⁴⁸ Prop. 2009/10:180 sid 124.

Att domstolen inte får pröva upphandlingsmål efter att avtal tecknats beror på att man tidigare ansett det vara främmande för förvaltningsdomstolarna att ta ställning i frågor som rör civilrättsliga avtal.⁴⁹ Sedan dess har dock förvaltningsdomstolarna getts befogenhet att ogiltigförklara avtal som ingåtts på ett sätt som strider mot upphandlingsreglerna.

Konkurrensverket har inlett ett arbete för att analysera om det är möjligt och önskvärt att låta domstolarna pröva upphandlingsmål även efter att kontrakt tecknats. Den skadeavvägningen som domstolen gör kan då innebära att något interimistiskt beslut om förlängd avtalsspärr inte fattas, eftersom leverantören inte går miste om sakprövningen. Att en upphandling blir överprövad skulle därmed inte bli ett lika stort problem för de myndigheter och leverantörer som berörs, samtidigt som domstolarna inte skulle känna sig tvingade att fatta snabba beslut. Vi avser att redovisa detta arbete under 2013.

8.5 Underlätta myndigheternas planering och förtydliga konsekvenserna vid överprövningar

Se över hur lång tid myndigheter bör ta med i beräkningen för en eventuell domstolsprocess

Att en upphandling blir överprövad i domstol är enligt rättspraxis något som myndigheter måste ta med i beräkningen vid planeringen av sina upphandlingar. Konkurrensverket har tidigare uttalat att myndigheter bör ta med *i vart fall den tid en tvåinstansprövning*

⁴⁹ Prop. 1992/93:88 sid 101.

*kan förväntas ta tas i samband med planeringen av sina upphandlingar.*⁵⁰

Konkurrensverket avser att fortsätta arbetet med att ta fram statistik om upphandlingar och överprövningar. Mot bakgrund av den statistik som vi presenterat i denna rapport kan det finnas anledning att analysera närmare hur lång tid myndigheter bör räkna med för en eventuell överprövning i planeringen av sina upphandlingar.

Statistik och forskning om offentlig upphandling

Trots att den offentliga sektorns inköp av varor och tjänster utgör en stor del av Sveriges ekonomi saknas det idag tillförlitlig statistik om vilka inköp som omfattas av upphandlingsreglerna och vilka inköp som omfattas av andra regelverk. Detta innebär också att det är svårt att dra slutsatser om reglerna leder till önskade effekter och om hur regelverken kan och bör utformas för att leda till effektiva inköp och kostnadseffektivitet. Det är exempelvis svårt att identifiera vilka typer av upphandlingar som blir överprövade i högre utsträckning än andra, vilka kostnader överprövningarna medför och vilka andra konsekvenser som följer av överprövningar.

En förutsättning för forskning och utveckling är kunskap om det område man vill studera och utveckla. Det är därför önskvärt att statistiken om offentliga upphandlingar utvecklas och blir mer relevant och tillförlitlig.⁵¹ Vi tillstyrker därför Upphandlingsutredningens förslag om en ny metod för insamling av upphandlingsstatistik, men föreslår samtidigt vissa modifieringar, bland

⁵⁰ Konkurrensverkets yttrande till kammarrätten i Göteborg 2010-08-25 (dnr 346/2010) sid 11.

⁵¹ *Bättre statistik om offentliga upphandlingar*, Konkurrensverkets rapport 2011:5.

annat att även uppgifter om vilka kontrakt som överprövats i domstol ska samlas in, med hänvisningar till domstol och målnummer.⁵²

⁵² Konkurrensverkets yttrande över Upphandlingsutredningens slutbetänkande (dnr 185/2013).

Referenser

Europeiska kommissionen (2012), *Annual Public Procurement Implementation Review 2012*, SWD(2012) 342 final.

Konkurrensverket (2007), *Länsrätternas domar om offentlig upphandling*, Konkurrensverkets rapport 2007:2.

Konkurrensverket (2010), *Upphandlingsreglerna – en introduktion*.

Konkurrensverket (2011), *Yttrande över Målutredningens betänkande (SOU 2010:44)*, dnr 505/2010.

Konkurrensverket (2011), *Bättre statistik om offentlig upphandling*, Konkurrensverkets rapport 2011:5.

Konkurrensverket (2012), *Siffror och fakta om offentlig upphandling*, Konkurrensverkets rapport 2012:6.

Konkurrensverket (2013), *Yttrande över Upphandlingsutredningens slutbetänkande (SOU 2013:12)*, Dnr 185/2013.

SOU 2010:44, *Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol*, slutbetänkande av Målutredningen.

SOU 2013:12, *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling*, slutbetänkande av Upphandlingsutredningen 2010.

Sveriges Domstolar (2013), *Årsredovisning 2012*.

www.konkurrensverket.se

Bilagor

Bilaga 1 Handläggningstider 2012

Tabell 20 Handläggningstider i upphandlingsmål 2012

Domstol	Antal avgjorda ärenden 2012	Genomsnittlig handläggningstid under 2012 (månader)	Median-handläggningstid* under 2012 (månader)	75-percentil handläggningstid under 2012 (månader)	Längsta handläggningstid under 2012 (månader)
Avtalsspärr		0,3*	0,3*	0,3*	0,3*
Överprövning i förvaltningsrätt	3038	1,9	1,7	2,6	21,9
Tiodagarsfrist		0,3*	0,3*	0,3*	0,3*
PT-prövning i kammarrätt	675	0,8	0,7	1,2	4,0
Prövning av mål som beviljats PT i kammarrätt	202	2,7	2,8	4,2	13,1
Tiodagarsfrist		0,3*	0,3*	0,3*	0,3*
PT-prövning i HFD	214	1,6	1,1	2,1	7,2
Prövning av mål som beviljats PT i HFD	9	6,1	7,9	8,2	10,3
Summa*		14,0	15,1	19,2	57,4

Källa: Domstolsverket, egna beräkningar. * Räkneexempel baserat på handläggningstider under 2012. I praktiken kan ett mål handläggas i annan ordning, till exempel om ett beslut att vägra prövningstillstånd överklagas.

Bilaga 2 Handläggningstider 2012 jämfört med 2011

Tabell 21 Handläggningstider i upphandlingsmål 2012 (jämfört med 2011 inom parentes)

Domstol	Antal avgjorda ärenden	Genomsnittlig handläggningstid (månader)	Kumulerad handläggningstid** (månader)
Avtalsspärr*		0,3*	0,3
Överprövning i förvaltningsrätt	3038 (2960)	1,9 (2,0)	2,2 (2,3)
Tiodagarsfrist*		0,3*	2,5 (2,6)
PT-prövning i kammarrätt	675 (619)	0,8 (0,7)	3,3 (3,3)
Prövning av mål som beviljats PT i kammarrätt	202 (250)	2,7 (2,6)	6,0 (5,9)
Tiodagarsfrist*		0,3*	6,3 (6,2)
PT-prövning i HFD	214 (234)	1,6 (0,7)	7,9 (6,9)
Prövning av mål som beviljats PT i HFD	9 (2)	6,1 (4,2)	14,0 (11,1)

Källa: Domstolsverket, egna beräkningar. * Överprövningsfristen är 10 dagar för leverantörer, vilket vi avrundat till 0,3 månader. ** Räkneexempel baserat på handläggningstider under 2012 (2011 inom parentes). I praktiken kan ett mål handläggas i annan ordning, t.ex. om ett beslut att vägra prövningstillstånd överklagas.

Risken för överprövningar kan vara ett stort problem för upphandlare. En överprövning innebär att en myndighet inte kan teckna kontrakt med den leverantör som vunnit upphandlingen under den tid överprövningen pågår.

I den här rapporten görs en genomgång av regelverket kring överprövningar och av den statistik som finns tillgänglig om hur många och vilka upphandlingar som blir överprövade och hur lång tid överprövningarna tar i domstolarna. Rapporten innehåller också förslag som vi anser kan effektivisera handläggningen och minska de negativa effekterna till följd av överprövningar för myndigheter och leverantörer.

KONKURRENSVERKETS RAPPORTSERIE 2013:5



KONKURRENSVERKET

Swedish Competition Authority

Adress 103 85 Stockholm

Telefon 08-700 16 00

Fax 08-24 55 43

konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se