



KLAGANDE

Konkurrensverket

MOTPARTER

1. Region Örebro län
2. Region Västernorrland
3. Region Västerbotten

Ombud för 1–3: Advokat Ponthus Andersson och jurist Camilla Brizzi

4. Region Sörmland
5. Region Dalarna
6. Region Blekinge
7. Region Gävleborg

Ombud för 4–7: Jurist Henrik Sollenborn

8. Region Halland

Ombud för 8: Juristerna Camilla Windrish och Oskar Gustafsson

9. Region Norrbotten

Ombud för 9: Jurist Linnea Lindberg

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Karlstads dom den 23 oktober 2025 i mål nr 5729-23, 5774-23, 5778-23, 5772-23, 5779-23, 5776-23, 5780-23, 5753-23 och 5764-23, se bilaga A

SAKEN

Upphandlingsskadeavgift

KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Kammarrätten upphäver Förvaltningsrätten i Karlstads dom och bestämmer att regionerna Örebro län, Västernorrland, Västerbotten, Sörmland, Dalarna, Blekinge, Gävleborg, Halland och Norrbotten ska betala 10 000 000 vardera i upphandlingsskadeavgift.

Avgörandet är elektroniskt undertecknat

Kammarrätten fastställer förvaltningsrättens sekretessbeslut.

BAKGRUND

Den upphandlingsrättsliga regleringen

1. Huvudregeln är att ett avtal som en myndighet har ingått inte får ändras utan att myndigheten först genomför ett nytt upphandlingsförfarande.
2. Det finns ett antal undantagssituationer från huvudregeln. De räknas upp i 17 kap. lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU. Om en sådan situation är aktuell kräver en ändring av ett avtal inte ett nytt upphandlingsförfarande. Enligt de i målet aktuella undantagsbestämmelserna behövs inte ett nytt upphandlingsförfarande i följande situationer:
 - Om ändringen har stöd i en i kontraktet intagen ändringsklausul som uppfyller vissa krav,
 - Om behovet av ändringen beror på omständigheter som den upphandlande myndigheten varken förutsåg eller borde ha förutsett vid beslutet att tilldela kontraktet förutsatt att ändringen av avtalet inte ändrar avtalets övergripande karaktär eller innebär att värdet ökas med mer än 50 procent, eller
 - Om ändringen, oavsett om den omfattas av något av ovan nämnda undantag, inte är väsentlig. En ändring anses vara väsentlig bl.a. om nya villkor tillkommit som – om de hade ingått i den ursprungliga upphandlingen – skulle ha medfört att andra anbud skulle ha ingått i utvärderingen, eller att ytterligare leverantörer skulle ha deltagit i upphandlingen.
3. En ändring i ett kontrakt som görs utan att någon undantagssituation är tillämplig utgör en s.k. otillåten direktupphandling och kan föranleda att den upphandlande myndigheten påförs en upphandlingsskadeavgift.

Regionernas upphandling

4. Den nu aktuella upphandlingen avser ett avancerat IT-system för vården med tillhörande driftstjänst, benämnt Framtidens Vårdinformationssystem. Region Örebro har administrerat upphandlingen på uppdrag av övriga regioner.
5. Upphandlingen omfattade ett digitalt journalsystem för vården, nyttjanderätter till det s.k. kärnsystemet samt implementering och drift av systemet. Avtalstiden var tio år med möjlighet till förlängning tre gånger med maximalt tre år per tillfälle, dvs. med maximalt 19 år. Upphandlingens värde uppskattades till 4 372 900 000 kr.
6. Med kärnsystemet avses efterfrågad systemlösning, inklusive åtta specialområden. Enligt anbudsinbjudan skulle anbud lämnas för hela upphandlingsobjektet, varvid det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet skulle antas.
7. De obligatoriska kraven innefattade bl.a. funktionalitet för de åtta specialområdena, som skulle vara uppfylld antingen vid anbud eller vid leverans till acceptanstest. Acceptanstester skulle genomföras för att säkerställa att avtalad specifikation var uppfylld. Leverans till acceptanstest skulle ske 24 kalendermånader efter avtalstecknandet, vilket var den 3 juni 2021.
8. I tilldelningsbeslut 2018 tilldelades Cambio Healthcare Systems AB kontraktet. Regionerna ingick avtal med Cambio år 2019 respektive år 2020. De ursprungliga avtalen benämns Huvudavtalet och Drifts- och underhållsavtalet.
9. Av Huvudavtalet framgår att leverantören åtar sig att leverera en integrerad helhetslösning i enlighet med avtalad specifikation som fanns i en bilaga till avtalet. Huvudavtalet ställde också krav på genomförande av, och tidpunkter för, acceptanstester. En leverans till acceptanstest innebar att vissa obligatoriska krav skulle vara uppfyllda. Samma tidpunkt utgjorde startskottet för när den s.k. leveranskontrollperioden började.

10. Av Huvudavtalet framgår att om effektiv leveransdag infaller senare än den avtalade leveransdagen föreligger en leveransförsening som medför vite för den tid leveransförseningen föreligger. Vite utgår med två procent av kontraktssumman per vecka, dock längst under 20 veckor, beräknat för respektive beställare på visst sätt som anges i Huvudavtalet.
11. Leverans ska enligt Huvudavtalet ske enligt en viss prioritetsordning, där grundimplementationen rankas högst. I den ingår leverans av kärnsystemen och driftstjänsten, vissa integrationer, utbildning och utbildningsmaterial och de specialområden som beställs av regionerna inom en viss angiven tid. Priset för grundimplementationen är fast.
12. Mellan november 2020 och december 2022 ingick regionerna och Cambio nya avtal utan föregående annonsering. Tilläggsavtal 1 ingicks i november 2020 och innebar i korthet att ett i anbudet erbjudet IT-system för ett specialområde byttes ut mot ett annat. I december 2021 slöts Tilläggsavtal 2 med anledning av en försening som Cambio aviserat året innan. I Tilläggsavtal 2 förlängdes den ursprungliga huvudavtalstiden från tio till elva år och det gjordes också ändringar i Huvudavtalets bestämmelser om grundimplementationen, betalningsmodellen, leveransförsening och vite samt en uppdatering av Huvudavtalets bilaga A5 Projektplan. I december 2022 ingicks Tilläggsavtal 3. Det avtalet innebar ändringar i tidsplanen för leveransen, att ett krav som angetts i avtalad specifikation för ett specialområde exkluderades från Acceptanstest 1, att en avbeställningsrätt infördes för ett specialområde och att krav på tidigare så kallad övrig funktionalitet helt eller delvis utgick, alternativt att leveransen sköts fram i tiden. I december 2022 ingicks också ett avtal som benämns Sidoavtalet mellan parterna. Det innebar att Cambio åtog sig att ersätta regionerna för eventuella i domstol fastställda anspråk på skadestånd på upphandlingsrättslig grund eller upphandlingsskadeavgift under förutsättning att vissa villkor var uppfyllda. Samma dag ingicks också den s.k. Överenskommelsen mellan parterna, vilken innebar att Cambio förklarade sig villigt att utge 30 000 000 kr till regionerna

bl.a. mot bakgrund av justeringen i tidsplanen i enlighet med Tilläggsavtal 3.

Ansökningarna

13. Konkurrensverket ansökte hos Förvaltningsrätten i Karlstad om att regionerna skulle påföras en upphandlingsskadeavgift om 10 000 000 kr vardera, sammanlagt 90 000 000 kr, på grund av att regionerna utan föregående annonsering ingått nya avtal med leverantören, vilket enligt verket inneburit en otillåten direktupphandling. De tre nya avtal som Konkurrensverket grundade sin ansökan på var Tilläggsavtal 3, Sidoavtalet och Överenskomelsen.
14. Förvaltningsrätten avslog ansökningarna. Enligt förvaltningsrätten skulle preskriberade ändringar inte beaktas, även om de i sig varit otillåtna direktupphandlingar. Förvaltningsrätten uttalade vidare att det åligger Konkurrensverket att visa att regionerna haft ett subjektivt syfte att kringgå lagstiftningen vid genomförandet av de successiva ändringarna, vilket verket inte hade visat. Vidare bedömde förvaltningsrätten att frågan om ändringarna var väsentliga eller inte skulle bedömas i förhållande till den avtalsversion som förelåg vid tiden för de aktuella ändringarna och ses i ljuset av upphandlingens omfattning och komplexitet. Förvaltningsrätten kom med det synsättet som grund fram till att avtalsändringarna inte var väsentliga.

YRKANDEN M.M.

15. *Konkurrensverket* yrkar i första hand att upphandlingsskadeavgift ska påföras regionerna med 10 000 000 kr vardera, eller sammanlagt 90 000 000 kr. I andra hand yrkar verket att förvaltningsrättens dom ska ändras på så sätt att det föreligger otillåtna ändringar av avtalen, men att målen ska visas åter till förvaltningsrätten för prövning av frågan om avgifternas storlek och om ansvaret är solidariskt.

16. Konkurrensverket anför sammanfattningsvis följande. Det saknas vägledande avgöranden om hur ändringsbestämmelserna i 17 kap. LOU ska tillämpas i ett fall när det ursprungliga upphandlade kontraktet har ändrats genom successiva ändringar, av vilka vissa är preskriberade och andra inte. Konkurrensverkets uppfattning är att ändringarna ska bedömas mot det ursprungliga kontraktet. Ändringarna i Tilläggsavtal 3, Sidoavtalet och Överenskommelsen är väsentliga. Ändringarna kunde inte göras med stöd av ändringsklausulen i avtalet eller på grund av oförutsedda händelser. Ändringarna har förändrat kontraktets grundläggande karaktär. En upphandlingsskadeavgift om 10 000 000 kr för respektive region är en proportionerlig och avskräckande sanktion för den aktuella överträdelsen.
17. *Regionerna* anser att överklagandena ska avslås och anför sammanfattningsvis följande. Det föreligger inte några otillåtna ändringar av avtalen och förvaltningsrätten har gjort en riktig bedömning. De ändringar som ägt rum har gjorts med stöd av det ursprungliga huvudavtalets ändringsklausul och eller med stöd av undantaget för oförutsedda omständigheter. Ändringarna är i vart fall inte väsentliga och de har inte tillkommit i syfte att kringgå regelverket. Tidigare ändringar som är preskriberade får inte läggas till grund för bedömningen av om de tre avtalsändringarna motiverar en upphandlingsskadeavgift. Avbeställningsrätten för ett specialområde innebär ingen lättnad för leverantören, eftersom kravet alltså varit att lämna anbud och förbereda test och leverans av det. Konkurrenssituationen har inte påverkats av den ändringen.

SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Frågor i målen

18. Den grundläggande frågan i målen är om det finns skäl för att påföra regionerna upphandlingsskadeavgifter. Den frågan aktualiserar i sin tur följande delfrågor:
- Hur ska jämförelsen mellan de tre ändringsavtalen och tidigare avtal göras utifrån reglerna om preskription?

- Är ändringarna väsentliga?
 - Om ändringarna bedöms vara väsentliga, är någon annan undantags-situation i 17 kap. LOU tillämplig?
 - Hur stor ska en eventuell upphandlingsskadeavgift vara?
19. Det är Konkurrensverket som har bevisbördan för att en upphandlingsskadeavgift ska påföras. Bevisbördan för att ett undantag är tillämpligt har däremot den som hävdar det. Det framgår av praxis från EU-domstolen, bl.a. av EU-domstolens dom i målet Kommissionen mot Italien (C-385/02, EU:C:2004:522, p. 19). I det målet, som handlade om ett undantag från annonseringsskyldigheten vid ett förhandlat förfarande var uppfyllt, uttalade domstolen att undantagsbestämmelserna ska tolkas restriktivt och att den som åberopar dem har bevisbördan för att det verkligen föreligger sådana särskilda omständigheter som motiverar att undantag görs. Tillämpat på de här målen innebär det således att regionerna har bevisbördan för att en undantagssituation är uppfylld.

Rättslig reglering m.m.

20. När upphandlingen påbörjades 2016 gällde den äldre lagen (2007:1091) om offentlig upphandling. Den lagen har den 1 januari 2017 ersatts av lagen (2016:1145) om offentlig upphandling som i sin tur genomgått ändringar. Nya regler om tillsyn och upphandlingsskadeavgift trädde i kraft den 1 januari 2024 (SFS 2023:816). Av övergångsbestämmelserna framgår dock att de nya reglerna inte ska tillämpas på upphandlingar som påbörjats före ikraftträdandet, vilket gäller i det här fallet. På samma sätt som i förvaltningsrättens dom hänvisas nedan till de lagrum där de relevanta bestämmelserna fanns före den 1 januari 2024, om inte annat framgår.
21. Av 21 kap. 1 § 3 LOU framgår att allmän förvaltningsdomstol får besluta att en upphandlande myndighet ska betala en särskild avgift (upphandlingsskadeavgift) om myndigheten har slutit avtal med en leverantör utan före-

gående annonsering enligt vissa uppräknade bestämmelser. En sådan ansökan skulle enligt 21 kap. 7 § LOU ha inkommit inom ett år från det att avtalet slutits.

22. Av 4 kap. 2 § LOU i nuvarande lydelse, vilken motsvarar vad som gällde när upphandlingen genomfördes enligt de upphandlingsrättsliga principerna, framgår att en upphandling inte får utformas i syfte att undanta den från lagens tillämpningsområde och får inte heller utformas i syfte att begränsa konkurrensen så att vissa leverantörer gynnas eller missgynnas på ett otillbörligt sätt.
23. I 17 kap. 8 § LOU anges att ett kontrakt får ändras utan att en ny upphandling görs om ändringen görs med stöd av någon bestämmelse i 9–14 §§ LOU. Bestämmelserna om ändring av kontrakt i 17 kap. LOU är tillämpliga i målet trots att 2007 års lag, som gällde när upphandlingen påbörjades, saknade sådana bestämmelser. Detta gäller på grund av att ändringarna skett efter ikraftträdandet av nu gällande LOU och med stöd av uttalanden som finns i prop. 2015/16:195 s. 851.
24. Av 17 kap. 10 § LOU framgår att ett kontrakt eller ramavtal får ändras i enlighet med en ändrings- eller optionsklausul utan att en ny upphandling måste genomföras, om kontraktets eller ramavtalets övergripande karaktär inte ändras och klausulen har angetts i något av upphandlingsdokumenten i den ursprungliga upphandlingen och på ett klart, exakt och entydigt sätt beskriver under vilka förutsättningar den kan tillämpas samt anger omfattningen och arten av ändringarna som kan komma att göras.
25. Av 17 kap. 12 § LOU framgår att ett kontrakt eller ett ramavtal får ändras utan en ny upphandling, om behovet av ändringen beror på omständigheter som den upphandlande myndigheten varken förutsåg eller borde ha förutsett vid beslutet att tilldela kontraktet eller att ingå ramavtalet. En sådan ändring får dock inte medföra att kontraktets eller ramavtalets övergripande karaktär ändras, eller innebära att värdet av kontraktet eller ramavtalet ökar med mer än 50 procent. Om flera på varandra följande ändringar genomförs, ska

begränsningen i fråga om ökningen av värdet tillämpas på varje enskild ändring.

26. I 17 kap. 14 § första stycket LOU anges att ett kontrakt eller ett ramavtal får ändras utan en ny upphandling, trots att ändringen inte omfattas av bestämmelserna i 9–13 §§, om ändringen inte är väsentlig. Av andra stycket 1 framgår att en ändring ska anses vara väsentlig bl.a. om den inför nya villkor som, om de hade ingått i den ursprungliga upphandlingen, skulle ha medfört att andra anbudssökande bjudits in att lämna anbud, att andra anbud skulle ha ingått i utvärderingen eller att ytterligare leverantörer skulle ha deltagit i upphandlingen.
27. Regleringen av ändring av kontrakt i 17 kap. 9–14 §§ LOU anger uttömmande i vilka situationer ett kontrakt får ändras utan en ny upphandling (prop. 2015/16:195 s. 1127).
28. Av 21 kap. 4 § LOU framgår att en upphandlingsskadeavgift ska uppgå till lägst 10 000 kr och högst 10 000 000 kr. Avgiften får inte överstiga tio procent av upphandlingens värde enligt 5 kap.
29. Vid fastställande av upphandlingsskadeavgiftens storlek ska enligt 21 kap. 5 § LOU särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och i ringa fall ska någon avgift inte tas ut. Avgiften får efterges om det finns synnerliga skäl.
30. Syftet med en upphandlingsavgift är bl.a. att säkerställa att upphandlingsreglerna följs och avgiften ska vara effektiv, proportionerlig och avskräckande. Det krävs inte att den upphandlande myndigheten har agerat med uppsåt eller av oaktsamhet för att en avgift ska kunna dömas ut. Bristande kännedom om gällande rätt eller missförstånd om lagstiftningens innehåll utgör inte heller någon ursäkt för en överträdelse (prop. 2009/10:180 s. 193, 196–197 och 368–369).

31. Alla relevanta omständigheter ska beaktas i det enskilda fallet när storleken av en upphandlingsskadeavgift fastställs. Det innefattar även den upphandlande myndighetens agerande (HFD 2014 ref. 49).
32. Enligt principerna om likabehandling och icke-diskriminering krävs att alla anbudsgivare ges samma möjligheter när de utformar sina anbud. Att annonseringsskyldigheten i en upphandling följs är en förutsättning för att den upphandlande myndigheten ska agera i enlighet med principen om öppenhet. Öppenheten utgör en garanti för att det inte förekommer någon risk för favorisering av en anbudsgivare eller annat godtycke från den upphandlande myndighetens sida (EU-domstolens dom i mål C-223/16, Casertana, EU:C:2017:685, p. 34).

Kammarrättens bedömning

Jämförelsen av avtalen

33. De tre avtal som ligger till grund för Konkurrensverkets ansökan, Tilläggsavtal 3, Sidoavtalet och Överenskommelsen (ändringsavtalen) är beslutade inom ettårsfristen för Konkurrensverkets ansökan till förvaltningsrätten.
34. Konkurrensverkets ståndpunkt är att ändringsavtalen ska bedömas mot det ursprungliga avtalets lydelse. Till stöd för den uppfattningen anförs att det följer av ordalydelsen i 17 kap. 9–14 §§ LOU samt av tillämpliga artiklar i LOU-direktivet (2014/24/EU) och av praxis från EU-domstolen. Vidare hänvisar Konkurrensverket till bestämmelsen i 4 kap. 2 § LOU. Konkurrensverket framhåller också att preskriptionsfristen i 21 kap. 7 § LOU endast innebär en begränsning i talerätten avseende upphandlingsskadeavgift och inte en begränsning i att åberopa omständigheter som ska ingå i bedömningen av tillåtligheten av en icke-preskriberad ändring.
35. Regionerna å sin sida anför att det vid bedömningen av tillåtligheten av icke-preskriberade ändringar inte får beakta ändringar som ligger längre tillbaka i tiden än ett år. Äldre och oprövade ändringar som inte kan bli

föremål för prövning längre skulle i så fall läggas till grund för upphandlingsskadeavgift, vilket är i strid med lagens bestämmelser och syftet med preskriptionsregeln.

36. Kammarrätten gör följande bedömning av frågan om jämförelsen mellan avtalen. Ett grundläggande syfte med huvudregeln om förbud mot ändring av avtal utan ny konkurrensutsättning är att upprätthålla principerna om öppenhet och likabehandling och att ingen leverantör ska favoriseras. Det är vid upphandlingsförfarandet som villkoren i det blivande avtalet klargörs och potentiella leverantörer har möjlighet att bedöma om de kan och önskar lämna ett konkurrenskraftigt anbud eller inte. Att ett ändrat avtalsinnehåll som huvudregel ska upphandlas innebär att nya anbudsgivare får en möjlighet att lämna anbud och att transparens råder om vilka krav som en anbudsgivare ska uppfylla för att kunna tilldelas kontraktet. De upphandlingsrättsliga principerna om öppenhet och likabehandling är utgångspunkten för bedömningen.
37. Ordalydelsen i 17 kap. 9–14 §§ LOU samt de artiklar i LOU-direktivet som lagstiftningen genomför ger enligt kammarrättens bedömning ett starkt stöd för att jämförelsen av en ändring ska göras mot det ursprungliga kontraktet. I artiklarna 72.1 (b) andra stycket, 72.1 (c) (iii) och 72.2 (ii) hänvisas till ”det ursprungliga kontraktet”. I den engelska versionen anges ”original contract” respektive ”initial contract”. Artikel 72.1 (d) i LOU-direktivet hänvisar till den ursprungliga upphandlingen i vilken det kvalitativa urvalet fastställts.
38. Stöd för tolkningen att jämförelsen ska göras mot det ursprungliga kontraktet finns också i praxis, bl.a. i EU-domstolens dom i målet Pressetext (C-454/06, EU:C:2008:351, p. 34). Där uttalas angående ändring av kontrakt under kontraktets löptid att en sådan ändring anses utgöra en ny upphandling om de ändrade bestämmelserna uppvisar betydande skillnader i förhållande till bestämmelserna i *det ursprungliga kontraktet* och följaktligen visar på en avsikt från parternas sida att omförhandla de väsentliga villkoren i kontraktet. Även i rättsfallet HFD 2016 ref. 85 görs motsvarande

jämförelse. I Högsta förvaltningsdomstolens dom den 21 januari 2026 i mål nr 2752-23, som bl.a. rör frågan om ett ändringsavtal ändrar ett ramavtals övergripande karaktär och om ändringen är väsentlig, görs också jämförelsen med det ursprungliga avtalet. Frågan om successiva ändringar av kontrakt var dock inte uppe till bedömning i de nämnda avgörandena.

39. Ytterligare ett argument för att ändringsavtalen ska jämföras med det ursprungliga kontraktet är bestämmelsen i 4 kap. 2 § LOU och artikel 18.1 andra stycket i LOU-direktivet som bestämmelsen genomför. Av dessa framgår att bestämmelserna om ändring av kontrakt och ramavtal inte får utnyttjas på ett konstgjort sätt i syfte att kringgå lagen. Om en ändring endast skulle kunna jämföras med närmast föregående ändring som inte är preskriberad skulle ett avtal kunna justeras genom flera på varandra följande ändringar som görs när föregående ändring är preskriberad. På så sätt skulle en större ändring, som hade varit otillåten om den gjordes vid ett tillfälle, kunna ske i etapper och då inte bli möjlig att lägga till grund för upphandlingsskadeavgift, trots att resultatet av ändringarna sammantagna skulle vara detsamma som en otillåten ändring. Enligt kammarrätten kan ett sådant förfarande betraktas som ett konstgjort sätt att utnyttja reglerna om ändring av kontrakt.
40. När det gäller frågan om det krävs en subjektiv avsikt att kringgå reglerna om upphandling för att bestämmelsen i 4 kap. 2 § LOU ska vara tillämplig noteras att EU-domstolen i målet Finn Fronge (C-549/14, EU:C:2016:634, p. 31–33) uttalar att det förhållandet att en väsentlig kontraktsändring inte var resultatet av parternas vilja inte var en avgörande omständighet. I stället skulle ett objektivet synsätt tillämpas utifrån de upphandlingsrättsliga principerna om likabehandling och transparens. Det krävs därmed inte enligt kammarrättens bedömning en uttrycklig avsikt att kringgå reglerna för att 4 kap. 2 § LOU ska vara tillämplig.
41. De nu aktuella ändringsavtalen har samband med tidigare ändringar som skett genom Tilläggsavtal 1 och 2 och kan sägas behandla konsekvenserna av dessa tidigare ändringar. Redan det förhållandet att ändringar med ett

nära samband sinsemellan har skett successivt, och när föregående ändringar har preskriberats, talar enligt kammarrätten för att reglerna om ändring av kontrakt har utnyttjats på ett konstgjort sätt.

42. De successiva ändringarna av avtalen som har ägt rum måste också bedömas mot det förhållandet att regionerna underlåtit att publicera tidigare ändringsmeddelanden på ett tydligt sätt och dessutom avtalat med leverantören att avvakta med att publicera ett ändringsmeddelande till dess att möjligheten att använda rättsmedel hade löpt ut. Sammantaget visar detta enligt kammarrätten ett kringgående av upphandlingsreglerna.
43. Mot bakgrund av lydelsen av ovan nämnda bestämmelser i 17 kap. LOU och i LOU-direktivet samt såväl nationell som EU-rättslig praxis anser kammarrätten sammantaget att prövningen bör göras på så sätt att ändringsavtalen ska jämföras med hur det ursprungliga avtalet såg ut. Det synsättet tillgodoser de upphandlingsrättsliga principerna om öppenhet och likabehandling och avspeglar det som leverantörerna hade att utgå från när de lämnade anbud.

Är ändringarna väsentliga?

44. Väsentlighetsbedömningen ska göras utifrån uppräknningen i 17 kap. 14 § LOU som innehåller en exemplifiering av ändringar som alltid ska anses vara väsentliga. Så är fallet om ändringen inför nya villkor som, om de hade ingått i den ursprungliga upphandlingen, skulle ha medfört att andra anbudssökande bjudits in att lämna anbud, att andra anbud skulle ha ingått i utvärderingen eller att ytterligare leverantörer skulle ha deltagit i upphandlingen. I EU-domstolens dom i målet Pressetext (p. 34–35) uttalas följande. I syfte att säkerställa insyn i förfarandena och likabehandling av anbudsgivarna ska ändringar som görs i bestämmelserna i ett offentligt kontrakt under dess löptid anses utgöra en ny upphandling respektive ett nytt ingående av kontrakt om de ändrade bestämmelserna uppvisar betydande skillnader i förhållande till bestämmelserna i det ursprungliga kontraktet. En ändring anses vara betydande om den innebär att det införs villkor som, om de hade förekommit i det ursprungliga upphandlingsförfarandet skulle ha gjort det möjligt att

godkänna andra anbudsgivare än de som ursprungligen godkändes eller anta ett annat anbud. Av EU-domstolens dom Finn Fronge (p. 28-29) framgår att betydande ändringar i ett kontrakt kan avse såväl ändringar som innebär utvidgningar som inskränkningar i kontraktsföremålet. Det framhålls bl.a. att en inskränkning av kontraktsföremålet kan få till följd att ett större antal mindre ekonomiska aktörer kan bli intresserade av att lämna anbud. Bedömningen av frågan om ändringsavtalen är väsentliga ska därmed göras utifrån om det är sannolikt att ytterligare leverantörer hade deltagit i upphandlingen eller att utfallet av utvärderingen av anbud blivit annorlunda om de bestämmelser som införts genom Tilläggsavtal 3, Sidoavtalet och Överenskommelsen ingått i den ursprungliga upphandlingen.

45. Enligt de obligatoriska kraven i upphandlingsdokumenten skulle funktionaliteten för de åtta specialområdena vara uppfylld antingen vid anbud eller vid acceptanstest. De krav som skulle vara uppfyllda vid acceptanstest skulle därmed vara uppfyllda senast 24 kalendermånader efter avtalet, vilket var den 2 juni 2021. Tilläggsavtal 3 innebär att krav som angavs i Avtalad specifikation hänförligt till ett visst specialområde med en viss produkt, s.k. särskild funktionalitet, exkluderades från acceptanstest 1. Ändringen gällde ett specialområde vars funktionalitet skulle vara uppfyllt vid anbudstidpunkten. Den ändringen innebar att leverantörernas fakturering minskade med 11 000 000 kr per år. Vidare gavs regionerna möjlighet att under vissa förutsättningar helt avstå från att beställa nämnda specialområde och IT-stöd. Därtill utgick helt eller delvis krav på s.k. övrig funktionalitet, alternativt sköts leveransen fram i tiden. Den senaste leveransdagen sköts fram till den 31 december 2025. Den ändringen minskade leverantörernas ersättning med totalt ca 5 600 000 kr per år. Avtalet justerar också tidpunkten för när i tiden en leveransförsening kan anses infalla och därmed när vitesklausulen kan utnyttjas. Tidpunkten har därigenom blivit flytande, i viss utsträckning på obestämd tid. Eftersom vitesklausulen bara kan utnyttjas vid en leveransförsening påverkar avtalet således möjligheten till vite.

46. Sidoavtalet innebär att leverantören ska ersätta regionerna för eventuella i domstol fastställda anspråk på skadestånd eller upphandlingsskadeavgift som en direkt följd av Tilläggsavtal 3. Det avser övertagande av risk för att ändra avtalad specifikation och tidsplan för det fall att den genom Tilläggsavtal 3 justerade tjänsteleveransen, ensamt eller i förening med andra avtal, skulle konstateras utgöra en otillåten ändring av Huvudavtalet och därmed en otillåten direktupphandling.
47. Överenskommelsen innebär att leverantören förklarat sig villig att utge 30 000 000 kr, exklusive mervärdesskatt, till regionerna bl.a. mot bakgrund av justeringar i tidsplanen enligt Tilläggsavtal 3.
48. Ändringarna som innebär att avtalad specifikation exkluderas från acceptanstest 1 innebär ändringar i ett i upphandlingsdokumenten obligatoriskt krav om att ett kärnsystem skulle innehålla just den funktionaliteten och några av kraven är kopplade till ska-krav vid utvärderingen. Det kan enligt kammarrättens bedömning antas att ändringen, dvs. borttagandet av de obligatoriska kraven, skulle ha föranlett andra leverantörer att delta i upphandlingen från början. Även avbeställningsrätten för regionerna är ett sådant ändrat villkor som, om det funnits med från början, kan ha påverkat leverantörers vilja och möjlighet att lämna anbud (jfr EU-domstolens dom Finn Fronge). Redan det faktum att en avbeställningsrätt införts, även om den inte utnyttjats, innebär enligt kammarrätten en otillåten ändring som kan jämföras med införandet av en optionsklausul som ännu inte utnyttjats (se t.ex. Kammarrätten i Göteborgs dom i mål 4402-14). Framskjutandet av leveransdag och därmed ändring i villkoren för när vite kan utgå innebär också enligt kammarrättens bedömning en sådan ändring som, om den funnits som ett villkor från början, skulle ha kunnat leda till att andra leverantörer hade haft möjlighet att lämna anbud.
49. Även Sidoavtalet och Överenskommelsen innehåller enligt kammarrättens bedömning sådana ändringar av Huvudavtalet som får bedömas vara väsentliga, eftersom de reglerar grundläggande frågor om förutsättningar för vite och övertagande av ekonomisk risk. Enligt Huvudavtalet skulle vite utgå vid

leveransförseningar med två procent av kontraktssumman för respektive beställare per vecka, längst i 20 veckor. Under upphandlingsförfarandet har regionerna klargjort, på fråga om vitesklausulen och höga viten, att tidplanen var viktig att hålla och motiverade det avtalade vitet. En sådan ändring av vitesklausulens tillämpning som Sidoavtalet medför måste mot den bakgrunden bedömas som betydande. Sammantaget är ändringarna att bedöma som väsentliga och därmed inte tillåtna utan ett nytt upphandlingsförfarande.

50. Kammarrätten bedömer sammanfattningsvis att ändringsavtalen innebär sådana väsentliga ändringar av det ursprungliga kontraktet som – om de hade framgått vid upphandlingsförfarandet – hade påverkat intresset av att lämna anbud. Nästa fråga blir om någon av övriga undantagssituationer är för handen.

Omfattas ändringarna av ändringsklausulen i det ursprungliga avtalet?

51. Av ändringsklausulen i det ursprungliga avtalet framgår följande.

”Ändring av avtalad specifikation och tidplan får endast ske efter skriftlig överenskommelse mellan parterna. Leverantören ska skriftligen meddela beställaren om leverantören anser att ett visst arbete innebär ändring av leveransens omfattning och därmed ändring av avtalad specifikation eller tidplan. För det fall leverantören inte lämnar sådant meddelande ska arbetet eller åtgärden anses ingå i avtalad specifikation”.

52. En ändringsklausul ska enligt 17 kap. 10 § LOU klart, exakt och entydigt ange vilka ändringar av ett kontrakt som är tillåtna. Av EU-domstolens dom i målet Finn Fronge (p. 37) framgår att en ändringsklausul uttryckligen ska ange under vilka villkor ett kontrakt kan komma att ändras under kontraktstiden, vilket säkerställer att samtliga aktörer som är intresserade av att delta i upphandlingen får kännedom om villkoren för ändring redan från början och därmed behandlas lika när de utformar sina anbud. Med andra ord påkallar likabehandlingsprincipen att alla potentiella leverantörer ska ha

samma möjlighet att vid tiden för anbud inse att en viss ändring enligt klausulen kan komma i fråga.

53. Den aktuella ändringsklausulen tar endast upp ändring av avtalad specifikation och tidplan, men säger inget om under vilka villkor sådana ändringar kan ske. Den är därmed enligt kammarrättens mening inte tillräckligt klar, tydlig och entydig för att kunna läggas till grund för de nu aktuella ändringarna.
54. De ändringar som gjorts genom ändringsavtalen är dessutom mer omfattande än att bara ändra en avtalad specifikation och tidplan. Ändringarna omfattar en avbeställningsrätt för regionerna avseende ett specialområde, vilket inte kan sägas ingå i ändring av en specifikation. Vidare innebär ändringsavtalen inte bara att tidplanen ändras utan också att leveransen får skjutas fram i tiden i sådan utsträckning att de i avtalet intagna bestämmelserna för leveransförsening och vite sätts ur spel. Vitesklausulen, så som den angavs i upphandlingsdokumenten och i det ursprungliga avtalet, har därmed förlorat sin betydelse. Ändringsavtalen innebär också ett riskövertagande för leveransförsening på leverantören och en förändring av hur den ursprungliga konkurrenssituationen såg ut.
55. Kammarrättens bedömning är därmed att de ändringar som gjorts genom ändringsavtalen inte omfattas av ändringsklausulen. Potentiella leverantörer har vid upphandlingen inte kunnat förutse att de nu aktuella ändringarna skulle kunna göras under kontraktstiden med stöd av klausulen. Ändringarna är därmed inte tillåtna med stöd av 17 kap. 10 § LOU.

Är ändringarna tillåtna på grund av oförutsebara händelser?

56. Regionerna har anfört covid-19-pandemin, kriget i Ukraina och den allmänna politiska situationen på Sri Lanka som oförutsebara händelser. Konkurrensverket har ifrågasatt sambanden mellan ändringarna och de angivna oförutsebara händelserna och anfört att kontraktets övergripande karaktär har ändrats genom ändringsavtalen.

57. Kammarrätten bedömer att orsakssambanden mellan ändringarna i kontraktet och de anförda oförutsebara händelserna inte är visade av regionerna. En viss förskjutning av leverans framåt i tiden skulle kunna ha samband med covid-19-pandemin, men det som avtalats genom Tilläggsavtal 3, Sidoavtalet och Överenskommelsen omfattar mer än en leveransförsening. Att förlänga huvudavtalstiden med ett år, ändra betalningsmodellen och frånfalla bestämmelser om leveransförsening och vite samt införa avbeställningsrätt av kärnområde m.m. kan inte sägas ha ett klart orsakssamband med covid-19-pandemin, kriget i Ukraina eller politiska oroligheter i Sri Lanka. Dessutom framgår det i utredningsmaterialet att ändringarna i Tilläggsavtal 3 berodde på att ett IT-system ersattes av ett annat samt att den frågan började analyseras redan innan kriget i Ukraina och därmed inte har samband med kriget som sådant. Redan på denna grund är ändringarna inte tillåtna med stöd av 17 kap. 12 § LOU.

Förutsättningar för upphandlingsskadeavgift föreligger

58. Sammantaget är kammarrättens bedömning att ändringsavtalen innebär en väsentlig ändring av de ursprungliga avtalen och att någon undantagssituation inte är för handen. Det föreligger därmed en otillåten direktupphandling, vilket innebär att det finns förutsättningar för att fastställa upphandlingsskadeavgift.

Upphandlingsskadeavgiftens storlek

59. Konkurrensverket yrkar att avgiften ska uppgå till 10 000 000 kr för varje region, sammanlagt 90 000 000 kr, vilket är den högsta avgiften enligt de i målen tillämpliga bestämmelserna. Regionerna anser i första hand att någon avgift inte ska utgå och i andra hand att avgiften ska beräknas på endast värdet av Tilläggsavtal 3, vilket skulle utgöra 5 000 000 kr och i vart fall att avgiften, oavsett beräkningssätt, ska uppgå till högst 10 000 000 kr sammantaget för de nio regionerna.

60. Otillåtna direktupphandlingar motiverar ett högt sanktionsvärde i sig, liksom ett upprepat beteende med otillåtna direktupphandlingar. Det förhållandet att regionerna avvaktade med publicering av ändringsmeddelandet tills tidsfristen om sex månader från ingåendet av ändringsavtalen löpt ut är också en försvårande omständighet, eftersom det försvårade för andra leverantörer att upptäcka ändringarna och ansöka om överprövning av avtalets giltighet. Det framgick inte heller av ändringsmeddelandet att Sidoavtalet och Överenskommelsen ingåtts. Det har inte anförts några omständigheter som enligt kammarrättens mening talar för en lägre avgift än den högsta, dvs. 10 000 000 kr.
61. Regionerna har invänt att avgiftstaket bör gälla för alla regionerna som en enhet och inte för varje region separat. Av utredningen i målen framgår dock att varje region har fattat beslut om att ansluta sig till såväl Huvudavtalet och Drifts- och underhållsavtalet som tilläggsavtalen. Det saknas lagstöd för att ansvaret ska vara solidariskt. Mot denna bakgrund bedömer kammarrätten att avgiften ska bestämmas till 10 000 000 kr för varje region, sammantaget 90 000 000 för de nio regionerna.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (KR-01).

I avgörandet har deltagit kammarrättslagmannen Johan Sanner, (ordförande), kammarrättsrådet Eva Römbo (referent) och tf. kammarrättsassessorn Lisa Haikari.



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I KARLSTAD**

DOM
2025-10-23
Meddelad i Karlstad

Mål nr
5729-23, 5753-23
5764-23, 5772-23
5774-23, 5776-23
5778-23, 5779-23 och
5780-23

SÖKANDE
Konkurrensverket

MOTPARTER
1. Region Örebro län
2. Region Västernorrland
3. Region Västerbotten

Ombud för 1–3: Advokat Ponthus Andersson och biträdande jurist Camilla Brizzi

4. Region Sörmland
5. Region Dalarna
6. Region Blekinge
7. Region Gävleborg

Ombud för 4–7: Juristerna Henrik Sollenborn och Ida Sandin

8. Region Halland

Ombud för 8: Juristerna Camilla Windirsch och Oskar Gustafsson

9. Region Norrbotten

SAKEN
Upphandlingsskadeavgift

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökningarna.

Förvaltningsrätten förordnar att sekretessen enligt 36 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska bestå för de uppgifter om enskilda affärs- eller driftsförhållanden som lagts fram vid muntlig förhandling inom stängda dörrar och som inte tagits in i denna dom.

Avgörandet är elektroniskt undertecknat

ANSÖKNINGARNA OCH YRKANDEN M.M.

Konkurrensverket ansöker om att regionerna Örebro län, Västernorrland, Västerbotten, Sörmland, Dalarna, Blekinge, Gävleborg, Halland och Norrbotten, härafter kallade regionerna, ska åläggas att betala upphandlings-skadeavgifter om vardera tio miljoner kronor för att ha genomfört en otillåten direktupphandling.

Regionerna yrkar i första hand att ansökningarna ska avvisas som för sent inkomna, i andra hand att ansökningarna ska avslås och i tredje hand att avgiften ska bestämmas till maximalt fem miljoner kronor för regionerna tillsammans, alternativt ett avsevärt lägre belopp för regionerna enskilt eller tillsammans.

Förvaltningsrätten har den 30 september 2025 hållit muntlig förhandling i målen inom stängda dörrar. På regionernas begäran har Tomas Block hörts som vittne.

VAD PARTERNA ANFÖR

Parterna anför sammanfattningsvis följande.

Konkurrensverket

Regionerna har utan föregående annonsering ingått avtal med leverantören Cambio om ändringar i ett tidigare upphandlat kontrakt. Det har inte funnits förutsättningar att ingå avtalen utan föregående annonsering, varför avtalen utgör en otillåten direktupphandling. Upphandlingen avser ett digitalt journalsystem för vården, nyttjanderätter till kärnsystemet samt implementering och drift av systemet. I kärnsystemet ingår åtta special-områden. De obligatoriska kraven i upphandlingen, bl.a. innefattande

funktionalitet för specialområdena, skulle vara uppfyllda vid anbud eller i vissa fall som senast 24 månader efter avtalstecknande. Det har efter att avtal slöts skett flera på varandra följande ändringar. Till grund för ansökningarna ligger Tilläggsavtal 3, Sidoavtalet och Överenskommelsen, som alla ingicks med leverantören den 22 december 2022. Genom ändringarna den 22 december 2022 exkluderades krav som angetts i avtalad specifikation och som är hänförliga till ett specialområde från acceptanstest 1. Vidare gavs regionerna möjlighet att kostnadsfritt helt avstå från att beställa det aktuella specialområdet, inklusive tillhörande IT-stöd. Detta avviker från upphandlingens förutsättning att anbud skulle lämnas för hela upphandlingsobjektet samt att det aktuella specialområdet utgör ett obligatoriskt specialområde. Därtill utgick krav, helt eller delvis, avseende viss tidigare avtalad övrig funktionalitet, alternativt att leverans skjuts fram i tiden, som senast till den 31 december 2025. Genom justeringen har den borte gränsen för när leveransförsening kan anses infalla, och därmed när vitesklausulen kan utnyttjas, förändrats. Detta har satts ur spel redan genom tidigare avtalsändringar, men genom den nu aktuella ändringen blir tidpunkten flytande då avtalad leveransdag till viss del skjuts fram på obestämd framtid. Vidare avtalades genom ändringarna att Cambio ska ersätta regionerna om de blir skyldiga att betala skadestånd eller upphandlings-skadeavgift till följd av ändringarna. Cambio har också förklarat sig villig att, under vissa omständigheter, utge 30 miljoner kronor till regionerna, bl.a. mot bakgrund av justeringar i tidsplanen.

Huvudavtalet har genom ändringarna tillförts nya rättigheter och skyldigheter. Ändringarna är inte fristående avtal och avtalets värde ska därför beräknas utifrån den ursprungliga upphandlingens värde med beaktande av genomförda ändringar. Värdet överstiger tröskelvärdet och ändringarna skulle därför annonserats, om inte något undantag varit tillämpligt. Bedömningen av tillämpligheten av undantag ska omfatta samtliga ändringar i förhållande till det ursprungliga avtalet, då det skulle vara allt för lätt att kringgå upphandlingslagstiftningen genom successiva ändringar om ändringarna endast

skulle beaktas gentemot den senaste avtalsversionen. För att ett avtal ska kunna ändras utan en ny upphandling med hänvisning till ändrings- eller optionsklausuler får avtalets övergripande karaktär inte ändras. Ändringarna har inneburit att den övergripande karaktären har ändrats, bl.a. genom åsidosättande av vitesklausulen, compensation och riskövertagande. Dessa förändringar har inte varit förutsebara vid tiden för anbud. Ett avtal får också ändras utan ny upphandling om behovet av ändring beror på oförutsägbara omständigheter. En sådan ändring får dock inte innebära att avtalets övergripande karaktär ändras. Det krävs också orsakssamband mellan de oförutsebara omständigheterna och behovet av ändringen. Det har anförts flera omvärldsfaktorer till grund för att det ska ha förelegat oförutsägbara omständigheter som föranlett ändringarna av avtalet. De anförda omständigheterna kan dock inte anses ha direkt samband med behovet av ändringarna. Behovet har dels uppstått till följd av att Cambio ersatt ett system som ingått i det utvärderade anbudet med ett annat system, dels då det redan påbörjats en analys av kravmassa i förhållande till systemet innan de aktuella omständigheterna inträdde. Behovet uppstod således tidigare. Oavsett har inte samtliga ändringar kunnat motiveras av de oförutsägbara omständigheterna som anförts och dessutom har avtalets övergripande karaktär ändrats.

Regionerna

Ansökningarna har inte kommit in i tid då den omständighet som regionerna i huvudsak anför som grund för ansökningarna inte varit föremål för ändring genom de nu aktuella ändringsavtalen. Exkluderingen av krav som angetts i avtalad specifikation och som är hänförliga till ett specialområde från acceptanstest 1 beslutades och blev bindande för parterna redan den 28 april 2022 och är således preskriberade. Ansökningarna ska därför avvisas då det inte har gjorts någon distinktion avseende övriga omständigheter. Konkurrensverket försöker genom sin ansökan lägga preskriberade ändringar till grund för bedömningen och på så sätt kringgå preskriptionsbestämmelsen.

Det saknas stöd för en sådan tillämpning och den strider mot principen om förutsägbarhet. Det saknas också stöd för att pröva de nu aktuella ändringarna som en helhet, då de är av olika karaktär och kan falla under olika undantag. Det har alltså funnits förutsättningar för att ingå avtalen utan en ny upphandling utifrån undantagen gällande såväl ändrings- eller optionsklausuler som oförutsägbara omständigheter. Under alla omständigheter har ändringarna inte varit väsentliga då de endast berört en liten del av upphandlingen och inte inneburit att den ekonomiska jämvikten i avtalet förändrats till Cambios fördel. En avbeställningsrätt är inte heller detsamma som att det aktuella området utgått från avtalet och kan inte sägas utvidga eller inskränka avtalet betydligt. Även om det skulle avbeställas utgör det en mycket liten del av upphandlingen och skulle inte kunna antas påverka konkurrenssituationen på ett sådant sätt att andra anbudsgivare skulle bjudits in eller deltagit i upphandlingen, eller att andra anbud utvärderats. Det saknas därmed förutsättningar att bifalla ansökningarna på de grunder som framkommit.

VAD VITTNET UPPGER

Tomas Block

Han arbetar som medicinskt ansvarig på Cambio och är domänexpert inom det aktuella området. Han har inte varit inblandad i upphandlingen som sådan men har under avtalets gång varit inblandad när så behövts, utifrån hans roll som medicinskt ansvarig. Hans uppfattning är att beslutet om att exkludera krav som angetts i avtalad specifikation och som är hänförliga till ett specialområde från acceptanstest 1 var formellt bindande den 28 april 2022 och att parterna agerade utifrån det efter den tidpunkten. Ändringen togs fram utifrån definierad ändringsprocess i huvudavtalet. Exkluderingen var direkt orsakad av oförutsägbara omständigheter som inte gick att påverka och som fick stor påverkan på arbetet i den delen. Tilläggsavtal 3 har sedan tillkommit för att hantera effekterna av exkluderingen som beslutades den 28 april 2022.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET*Tillämpliga bestämmelser m.m.*

Den 1 januari 2024 trädde nya regler för en effektivare upphandlingstillsyn i kraft, vilket bland annat innebär att Konkurrensverket får fatta beslut om upphandlingsskadeavgift som första instans, det vill säga utan ett ansökningsförfarande till allmän förvaltningsdomstol. Äldre bestämmelser om upphandlingsskadeavgift gäller fortfarande för sådana upphandlingar som har påbörjats före ikraftträdandet. I förevarande mål ska därmed de äldre bestämmelserna tillämpas.

Den aktuella upphandlingen genomfördes enligt den numera upphävda lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, ÄLOU. I den lagen saknades bestämmelser om ändring av kontrakt och ramavtal. Enligt förarbetena till den nu gällande lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU, ska ändringsbestämmelserna även tillämpas på befintliga kontrakt och ramavtal där ändringen skett efter ikraftträdandet av de nya bestämmelserna (prop. 2015/16:195 s. 851). Bestämmelserna är således tillämpliga i nu aktuella mål.

Bestämmelsen i 4 kap. 2 § LOU saknade motsvarighet i ÄLOU men enligt förarbetena till LOU ska innehållet i bestämmelsen redan ha följt genom tillämpning av de upphandlingsrättsliga principerna och bestämmelsen ska ses som ett förtydligande av dem (prop. 2015/16:195 s. 427). Förvaltningsrätten kommer därför hänvisa till bestämmelsen i fråga vad avser den princip som uttrycks däri.

Flera i målen aktuella bestämmelser som fanns i ÄLOU har sin motsvarighet i LOU, om än till viss del i andra kapitel och lagrum. Parterna i målen har genomgående hänvisat till lagrummen där bestämmelserna fanns vid tiden för ansökan, det vill säga i de lydelse som var gällande före den 1 januari 2024.

För läsbarhetens skull finner förvaltningsrätten skäl att fortsatt göra så, men med beaktande av den lydelse som är tillämplig utifrån omständigheterna i målen, och kommer fortsättningsvis om inte annat framgår åsyfta den bestämmelse som var gällande före den 1 januari 2024.

Av 21 kap. 1 § p. 3 LOU framgår att allmän förvaltningsdomstol får besluta att en upphandlande myndighet ska betala en särskild avgift (upphandlings-skadeavgift) om myndigheten har slutit avtal med en leverantör utan föregående annonsering enligt ett antal uppräknade bestämmelser. Det är enligt samma kapitel 2 och 3 §§ tillsynsmyndigheten som ansöker om att en upphandlande myndighet ska betala upphandlingsskadeavgift och ansökan ska, under i målet aktuella omständigheter, ha inkommit till förvaltningsrätten inom ett år från det att avtalet slöts.

Av 4 kap. 2 § LOU framgår att en upphandling inte får utformas i syfte att undanta den från lagens tillämpningsområde och får inte heller utformas i syfte att begränsa konkurrensen så att vissa leverantörer gynnas eller missgynnas på ett otillbörligt sätt.

Ett kontrakt eller ramavtal får enligt 17 kap. 8 § LOU ändras utan en ny upphandling om ändringen görs med stöd av någon bestämmelse i 9–14 §§.

Av 17 kap. 14 § LOU framgår att ett kontrakt eller ett ramavtal får ändras utan en ny upphandling trots att ändringen inte omfattas av bestämmelserna i 9–13 §§, om ändringen inte är väsentlig.

En ändring ska anses vara väsentlig, bl.a. om den

1. inför nya villkor som, om de hade ingått i den ursprungliga upphandlingen, skulle ha medfört att andra anbudssökande bjudits in att lämna anbud, att andra anbud skulle ha ingått i utvärderingen eller att ytterligare leverantörer skulle ha deltagit i upphandlingen,

2. innebär att kontraktets eller ramavtalets ekonomiska jämvikt ändras till förmån för den leverantör som har tilldelats kontraktet eller är part i ramavtalet,
3. medför att kontraktets eller ramavtalets omfattning utvidgas betydligt, eller
4. innebär byte av leverantör.

Förvaltningsrättens bedömning

Har ansökningarna kommit in i tid?

Konkurrensverket har angett att de avtal som ligger till grund för ansökningarna är Tilläggsavtal 3, Sidoavtalet och Överenskommelsen. Det är ostridigt i målen att samtliga är ingångna den 22 december 2022. Regionerna har emellertid anført att den ändring som inneburit att det exkluderades krav som angetts i avtalad specifikation och som är hänförliga till ett specialområde från acceptanstest 1 ingåtts tidigare, den 28 april 2022, och inte avtalats om genom Tilläggsavtal 3 såsom Konkurrensverket gjort gällande. Denna omständighet ska därför vara preskriberad och kan inte ligga till grund för ansökningarna varför de ska avvisas.

Förvaltningsrätten konstaterar att ansökningarna avser de ovan nämnda ändringsavtalen och att ansökningarna inkommit inom ett år från det att de ingåtts. Ansökningarna har därmed inkommit i tid. Det saknas således skäl att avvisa ansökningarna på denna grund. Frågan om vad de aktuella ändringarna innefattar är en separat fråga och blir föremål för den bedömning som rätten har att göra avseende om ansökningarna ska bifallas eller avslås.

Vilka avtal och ändringar omfattas av preskription?

Det är ostridigt i målen att de tidigare ändringarna Tilläggsavtal 1 och Tilläggsavtal 2 är preskriberade. Regionerna har anfört att även ändringarna där det exkluderades krav som angetts i avtalad specifikation och som är hänförliga till ett specialområde från acceptanstest 1 ska omfattas av preskription. Detta utifrån att det rätteligen beslutats den 28 april 2022 om att exkludera dessa och att de nu aktuella ändringarna tillkommit för att hantera följderna av det beslutet. Konkurrensverket har å sin sida anfört att beslutet inte varit bindande för parterna vid den tiden då styrgruppen som fattat beslutet saknat behörighet för ett sådant beslut. Vidare har Konkurrensverket anfört att det av protokoll från regionerna framgått att det inte funnits något bindande beslut innan december 2022. Förvaltningsrätten gör i denna del följande bedömning.

Av protokollet från den 28 april 2022 framgår att det fattats beslut om att göra ovan nämnd exkludering. Annat har inte framkommit än att parterna därefter agerat i enlighet med beslutet. Upphandlingsdokumenten ger vidare stöd för att styrgruppens syfte varit bl.a. att kunna fatta beslut av sådan karaktär. Det har inte framkommit att det funnits en begränsning i styrgruppens behörighet på sätt som Konkurrensverket anfört. Därutöver innehåller inte Tilläggsavtal 3 jämte Sidoavtalet och Överenskommelsen något som kan tolkas som ett beslut om att göra den aktuella exkluderingen, såsom Konkurrensverket gjort gällande, utan dokumenten avser närmast en reglering av de praktiska effekterna av att en sådan exkludering skett. Det finns inte heller stöd för att de olika avtalen ska ses som en transaktion som fullbordats först den 22 december 2022. Sammantaget anser förvaltningsrätten att beslut om exkludering ska anses ha fattats och varit bindande för parterna den 28 april 2022. Ändringen i form av beslut om exkluderingen omfattas således av preskription.

Ska frågan om ändringarnas omfattning inkludera redan preskriberade
ändringar?

Konkurrensverket har anfört att ändringarna som är föremål för ansökningarna ska ställas mot den ursprungliga upphandlingen, det vill säga att samtliga ändringar ska beaktas vid bedömningen, även de som i sin egen rätt är preskriberade. En annan ordning skulle enligt myndigheten öppna för ett kringgående av upphandlingslagstiftningen genom successiva ändringar. Regionerna har å sin sida anfört att ändringarna ska jämföras mot avtalet som förelegat vid tiden för ändringen, det vill säga den ursprungliga upphandlingen efter att tidigare ändringar har genomförts. En annan tillämpning skulle enligt regionerna innebära ett kringgående av preskriptionsfristen. Förvaltningsrätten gör i denna del följande bedömning.

När en ansökan om upphandlingsskadeavgift grundar sig på en otillåten direktupphandling och där ingen leverantör ansökt om överprövning av avtalets giltighet ska ansökan ha kommit in inom ett år från det att avtalet slöts. I förarbetena avseende preskriptionsbestämmelsen i ÄLOU anges att det gällande upphandlingsskadeavgift bör finnas en bestämmelse som reglerar under hur lång tid som ansvar kan utkrävas. Detta motiveras särskilt av att den upphandlande myndigheten inte ska behöva leva i ovisshet gällande eventuellt påförande av avgift (prop. 2009/10:180 s. 206 f.). Vidare anges att det måste ställas höga krav gällande förutsägbarhet i fråga om administrativa sanktioner, i särskilt hög grad för sanktionsavgifter (a.a. s. 193). Det har också i EU-praxis slagits fast att det inte finns hinder mot nationella bestämmelser som innebär att prövning av ett beslut av en upphandlande myndighet måste begäras inom en föreskriven tidsfrist och att alla oegentligheter under upphandlingsförfarandet som åberopas till stöd måste åberopas inom samma tidsfrist, med påföljd att det inte längre är möjligt att ifrågasätta ett sådant beslut eller åberopa en oegentlighet när fristen löpt ut (EU-domstolens dom i mål C-470/99 p. 79).

Förvaltningsrätten konstaterar att det genom successiva avtal finns en risk för kringgående av bestämmelserna om otillåten direktupphandling och att detta inte är önskvärt. Intresset av att motverka ett sådant förfarande, som endast torde komma i fråga för de mest omfattande upphandlingarna med längre avtalstider, kan enligt förvaltningsrätten inte anses väga tyngre än intresset av att preskriberade avtal ska vara just preskriberade. Utifrån lydelsen av 4 kap. 2 § krävs det också att upphandlingen varit utformad för att undanta den från lagens tillämpningsområde eller begränsa konkurrensen. Om ett flertal ändringar över tid ska kunna beaktas som ett sammanhang med syftet att undanta upphandlingen från lagstiftningen eller begränsa konkurrensen måste det enligt domstolen åligga Konkurrensverket att visa att ändringarna har ingåtts med ett sådant syfte. Det har inte framkommit något i de aktuella målen som visar på att ändringarna har ingåtts med sådant syfte. Förvaltningsrätten kan också konstatera att den omständighet att Konkurrensverket genom förbiseende eller annan anledning inte ansökt om upphandlingsskadeavgift i rätt tid i förhållande till en otillåten direktupphandling, såsom är fallet i dessa mål då domstolen anser att såväl Tilläggsavtal 2 som exkluderandet av krav som angetts i avtalad specifikation och som är hänförliga till ett specialområde från acceptanstest 1 utgör exempel på otillåten direktupphandling, måste ligga myndigheten till last. Konkurrensverkets senfärdighet i det avseendet kan inte skäligen tyngas den upphandlande myndigheten vid en senare bedömning och vägas in i förhållande till om en senare ändring ska anses utgöra en otillåten direktupphandling eller ej, oavsett om ändringen i sig varit otillåten. Det kan inte heller skäligen innebära att preskriptionsbestämmelsen ska åsidosättas i sin helhet.

En sådan tillämpning som Konkurrensverket anför skulle alltså i praktiken innebära att preskriptionsfristen för ansökan om upphandlingsskadeavgift sätts ur spel, särskilt gällande mer komplexa upphandlingar som sträcker sig över längre tid, där ändringsbehovet kan vara återkommande av flera olika skäl. Därtill konstaterar förvaltningsrätten att preskriptionsfristen om ett år som

gäller i målen (vilken numera är två år) ger Konkurrensverket tillräckligt utrymme vad gäller att upprätthålla sin tillsynsverksamhet i det avseendet. Det kan också konstateras att det ursprungliga avtal som myndigheten menar att den senaste ändringen ska jämföras mot inte längre existerar då det genom ändringar har förändrats till det nu gällande avtalet, ändringar som i det här fallet är preskriberade. Att som Konkurrensverket anför jämföra den senaste ändringen mot ett avtal som inte längre föreligger, särskilt med hänsyn till att den senaste ändringen kan vara en produkt av tidigare ändringar, ger enligt domstolen en missvisande bild av om en avtalsändring är tillåten eller ej. En sådan tillämpning innebär i praktiken att ett stort antal upphandlingar och ändringar kan bli föremål för upphandlingsskadeavgift, då även den minsta av ändringar i ett sent skede av ett upphandlat avtal som löpt över en längre tid kan komma att jämföras med det ursprungliga avtalet. En ytterligare senare ändring skulle också kunna bli föremål för upphandlingsskadeavgift, eftersom det även då beaktas tidigare ändringar gentemot det ursprungliga avtalet, som i det fallet redan varit föremål för sanktion. Förvaltningsrätten finner inte stöd för en sådan ordning och anser att det går utöver vad som kan anses vara skäligt i förhållande till bestämmelserna om ändringar, preskription och de upphandlingsrättsliga principerna om proportionalitet, transparens och förutsägbarhet. Gällande om flera ändringar, som inte är preskriberade, ska bedömas som en gemensam ändring eller var för sig anser domstolen att det måste ske en bedömning från fall till fall, utifrån de faktiska omständigheterna och om ändringarna knyter an till varandra på ett sätt som innebär att de inte var för sig kan ses som självständiga ändringar av avtalet.

Har de aktuella ändringarna varit sådana som kräver en ny upphandling för att vara tillåtna?

Konkurrensverket har anfört att ändringarna varit sådana som inte omfattas av ändringsbestämmelserna i 17 kap. 10 och 12 §§ LOU samt att de, för det fall de skulle anses omfattas av ändringsbestämmelserna, ändrat den övergripande

karaktären på det ursprungliga avtalet. Ändringarna har därmed inte varit tillåtna att utföra utan föregående annonsering och utgör således otillåten direktupphandling. Regionerna har anförts att Konkurrensverkets talan i stort bygger på en felaktig uppfattning av upphandlingsföremålet och avtalsinnehållet. Vidare har såväl 10 § som 12 § i 17 kap. LOU varit tillämpliga på ändringarna. Dessutom är ändringarna under alla omständigheter inte att se som väsentliga i den mening som avses i 17 kap. 14 § LOU, innebärande att ändringarna är tillåtna oavsett bedömning utifrån 10 och 12 §§ i 17 kap. LOU.

Förutsättningen för att ett avtal ska få ändras utan en ny upphandling är att ändringen görs med stöd av någon av ändringsbestämmelserna i 17 kap. LOU. Bestämmelserna utgör en uttömmande lista i det avseendet. Förvaltningsrätten har i första hand att i målen pröva om ändringarna som ligger till grund för ansökningarna är väsentliga eller ej. Är ändringarna inte väsentliga har det inte behövt ske någon ny upphandling av ändringarna trots att de inte omfattas av någon av de andra ändringsbestämmelserna. För det fall ändringarna anses vara väsentliga ska det bedömas om de omfattas av någon av ändringsbestämmelserna i samma kapitel. Utgångspunkten att väsentliga ändringar som huvudregel inte tillåts grundar sig i att förhindra att enskilda leverantörer ges fördelar och knyter an till principerna om likabehandling och transparens (jämför EU-domstolens dom i mål C-87/94). Väsentlighetsbedömningen enligt 14 § är inte knuten till några belopp eller fasta kriterier, utan får göras utifrån en helhetsbedömning. Dock räknas det i bestämmelsen upp fyra punkter med exempel på ändringar som är att anse som väsentliga. Det är Konkurrensverket som har bevisbördan för de omständigheter som läggs till grund för att påföra en upphandlingsskadeavgift (jfr. Kammarrätten i Stockholms avgöranden i mål 5426-12 och 1304-20).

Förvaltningsrätten har ovan redogjort för att det endast är ändringarna som genomförs genom Tilläggsavtal 3, Sidoavtalet och Överenskommelsen som ska

ligga till grund för bedömningen, samt att exkluderandet av krav som angetts i avtalad specifikation och som är hänförliga till ett specialområde från acceptanstest 1 inte ska anses ha tillkommit genom Tilläggsavtal 3.

Ändringarna ska vidare ses i ljuset av det avtal som förelåg närmast före genomförandet av de nu aktuella ändringarna. De ändringar som är aktuella för förvaltningsrättens bedömning är således följande.

- Justerad tidplan i relation till exkluderingen som nämns ovan, kallad särskild funktionalitet,
- Justeringar avseende övrig funktionalitet,
- Nedsättning av licensavgifter,
- Avbeställningsrätt för regionerna avseende särskild funktionalitet,
- Omfördelning av ekonomisk risk från regionerna till Cambio för eventuella skadeståndsanspråk eller upphandlingsskadeavgift, och
- Ekonomisk kompensation om 30 miljoner kronor från Cambio till regionerna.

Ändringarna har i huvudsak inneburit att tidsplanen avseende vissa delar av det upphandlade föremålet justerats. Delarna utgör en mindre del av den totala upphandlingen och ska allt jämt levereras. I den mån materiella ändringar gjorts vad gäller övrig funktionalitet har inte annat framkommit än att det är till följd av anpassningar för att uppfylla kraven på upphandlingen samt praktiska lösningar utifrån de förutsättningar som föreligger genom såväl tidigare ändringar som nuvarande. Det har inte framkommit att det ska röra sig om ändringar som innebär att de obligatoriska kraven för upphandlingen inte uppfylls eller att det upphandlade föremålet ska ha ändrats i någon omfattning som har betydelse för den produkt och funktionalitet som upphandlats. Vad gäller de ändringar som gjorts avseende avgifter, kompensation och övertagande av viss ekonomisk risk kan konstateras att de inte har haft någon påverkan på det upphandlade föremålet som sådant samt att det även i dessa delar rör sig om mindre belopp sett till upphandlingen som helhet. Ändringarna har i det avseendet också varit i betungande riktning för potentiella

leverantörer. Förvaltningsrätten delar inte Konkurrensverkets syn på att det ska tas hänsyn till faktisk omfattning eller summor utan att ställa dessa i relation till upphandlingen i övrigt. Det skulle innebära att regelverket skulle behöva tillämpas avsevärt olika beroende på upphandlingens omfattning. En ändring i en omfattande och komplex upphandling får av naturliga skäl antas kunna medföra att ändringen i sig också kan vara mer omfattande eller röra ett större ekonomiskt värde. Detta bör också ses i ljuset av att en omfattande och komplex upphandling sannolikt löper större risk att behöva genomföra ändringar än en mindre omfattande och enklare upphandling gör. De anförda omständigheterna kan därmed inte ligga till grund för att ändringarna ska ses som väsentliga i enlighet med 14 § p. 1 då ändringarna inte kan anses medföra sådan förändring att andra anbudsgivare skulle ha bjudits in att delta eller lämnat anbud i upphandlingen eller att andra anbud skulle ha utvärderats. Ändringen avseende regionernas avbeställningsrätt gällande särskild funktionalitet innebär inte i praktiken att något har förändrats gällande parternas åtaganden i förhållande till vad som offererats och vad som ska levereras och kan därför inte heller anses vara en sådan ändring som omfattas av p. 1. Skulle däremot den särskilda funktionaliteten undantagits anbudet eller att den inte längre behövde levereras skulle det i förvaltningsrättens mening ha utgjort en sådan väsentlig ändring som omfattas av bestämmelsen. Vad gäller p. 2 kan konstateras att de ändringar som nu är aktuella inneburit att avgifter som Cambio ska erhålla från regionerna satts ned, att bolaget ska utge kompensation till regionerna samt att det övertar en del av den ekonomiska risken för ändringarna. Det har således inte varit fråga om att avtalets ekonomiska jämvikt ändrats till förmån för Cambio. Av såväl ordalydelsen i bestämmelsen som av EU-praxis följer att det måste vara just till leverantörens fördel, till nackdel för andra leverantörer, för att bestämmelsen ska vara tillämplig (EU-domstolens dom i mål C-454/06 p. 85-86). Ändringarna omfattas alltså inte heller av p. 2. Gällande p. 3 har det inte framkommit något som visar att avtalet eller det upphandlade föremålets omfattning skulle ha utvidgats på något sätt med anledning av de aktuella ändringarna, varför

ändringarna inte omfattas av p. 3. Gällande p. 4 så är den inte tillämplig i målen. Det har således inte framkommit skäl för bedömningen att ändringarna ska anses vara väsentliga med anledning av någon av de exemplifieringar som finns i 17 kap. 14 §. Förvaltningsrätten finner inte heller i övrigt skäl för bedömningen att de aktuella ändringarna skulle vara att anse som väsentliga, varken enskilt eller tillsammans.

Mot denna bakgrund har det varit tillåtet att genomföra ändringarna utan en ny upphandling. Vid dessa förhållanden saknar det således betydelse om ändringarna varit förenliga med 10 eller 12 §§.

Sammanfattning

Vid ansökan om upphandlingsskadeavgift ska bedömningen endast avse de ändringar som omfattas av ansökan, och som inte är preskriberade.

Preskriberade ändringar ska inte beaktas även om de i sig varit otillåtna direktupphandlingar. Om ändringarna varit väsentliga eller ej ska bedömas i förhållande till det avtal som förelåg vid tiden för de aktuella ändringarna och ses i ljuset av upphandlingens omfattning och komplexitet.

I förevarande mål rör det sig om ändringar som inte är väsentliga varför det inte behövts genomföras någon ny upphandling. Ändringarna har således inte varit otillåtna direktupphandlingar. Mot den bakgrunden finns det inte förutsättningar att besluta om sanktion i form av upphandlingsskadeavgift avseende de aktuella ändringarna. Ansökningarna ska därför avslås.

Vid denna utgång saknas det skäl för förvaltningsrätten att ta ställning till frågorna om avgiftens storlek samt huruvida ansvaret är solidariskt eller ej.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. För information om hur man överklagar, se bilaga 1 (FR-05).

Jan Finander

Rådman

Målen har föredragits av Erik Ritter von Kogerer.



Hur man överklagar

FR-05

Den som inte är nöjd med förvaltningsrättens beslut kan överklaga. Här framgår hur det går till.

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

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som ni fick del av beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För myndigheten räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

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

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Tänk på detta i mål om överprövning av upphandling

I vissa fall kan myndigheten ingå avtal efter 10 dagar från det att domstolen avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut, och i vissa fall får myndigheten ingå avtal omedelbart. Efter att avtal har slutits får kammarrätten inte överpröva upphandlingen. Detta gäller alltså även om tiden för överklagande fortfarande gäller.

Gör så här

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför ni tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring ni vill ha och varför ni tycker att kammarrätten ska ta upp ert överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis ni vill hänvisa till. Förklara vad ni vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå er: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om ni har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten – adressen finns i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har ni tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rätts-tillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om ni *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt ni vill föra fram.

Vill ni veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om ni har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.

För fullständig information, se:

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



Hur man överklagar

KR-01

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

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet.

I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

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

Vilken dag går tiden ut?

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

Om sista dagen är en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen

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

1. det är av vikt för ledning av rätts-tillämpningen att överklagandet prövas, eller
2. det finns synnerliga skäl till sådan prövning, så som att det finns grund för resning eller

att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

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

Så här gör du

1. Skriv kammarrättens namn, målnummer och beslutsdatum.
2. Förklara vilken ändring du vill ha och varför du tycker att beslutet ska ändras.
3. Förklara varför du anser att Högsta förvaltningsdomstolen ska ta upp ditt överklagande (läs mer om prövnings-tillstånd ovan).
4. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Bifoga de skriftliga bevis du hänvisar till om de inte redan finns i målet.
5. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer. Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om hur domstolen kan nå dig: e-postadresser, postadresser, och telefonnummer. Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
6. Skicka eller lämna in överklagandet till kammarrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

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

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

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

Vill du veta mer?

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

Mer information finns på www.domstol.se.