



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I LINKÖPING**

**DOM**  
2016-05-19  
Meddelad i  
Linköping

Mål nr  
1296-16

**SÖKANDE**

Östgöta Elitstad AB, 556918-6538  
Tennngatan 11  
602 23 Norrköping

Ombud: Sebastian Katsinas  
Advokatfirman Glimstedt  
Box 1234  
600 42 Norrköping

**MOTPART**

Upphandlingscenter, 222000-2527  
581 81 Linköping

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2016-05-19	
<b>Avd</b>	
<b>Dnr</b>	
<b>KSnr</b>	<b>Aktbil</b>

**SAKEN**

Överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU

---

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Dok.Id 247774

**Postadress**  
Box 406  
581 04 Linköping

**Besöksadress**  
Brigadgatan 3

**Telefon**  
013-25 11 00

**Telefax**  
013-25 11 40

**E-post:**  
forvaltningsratten@linkoping.dom.se  
www.forvaltningsratten@linkoping.domstol.se

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
08:00-16:00

### **BAKGRUND OCH YRKANDE M.M.**

Upphandlingscenter genomför upphandlingen Städtjänster Hageby och Navestad (dnr UH-2015-262). Upphandlingen genomförs med öppet förfarande och tilldelningsgrunden är lägsta pris. Avtal kommer att tecknas med en anbudsgivare per städområde.

Genom beslut den 25 februari 2016 tilldelades Fervent Cleaning Company AB (Fervent) kontrakt för anbudsområde nr 1, Hageby.

Östgöta Elitstäd AB (Elitstäd) ansöker om överprövning och yrkar att förvaltningsrätten beslutar att upphandlingen inte får avslutas förrän rättelse har gjorts på så sätt att anbud från Fervent inte ska beaktas vid utvärderingen.

Upphandlingscenter motsätter sig bifall till ansökan.

Målet gäller enbart anbudsområde nr 1, Hageby. Elitstäd har även ansökt om överprövning av upphandlingen i den del som avser anbudsområde nr 2, Navestad. Denna fråga handlades i förvaltningsrättens mål nr 1299-16 och avgjordes genom dom den 4 april 2016.

### **VAD PARTERNA SAMMANFATTNINGSVIS HAR ANFÖRT**

#### **Elitstäd**

Av förfrågningsunderlagets utvärderingsmodell framgår att pris ska anges för varje typ av städtjänst som ingår i den till upphandlingen tillhörande prisbilagan. Av bilagan till städinstruktionerna framgår bl.a. vilken typ av städning som ska ske med visst angivet intervall. Fervent har inte lämnat samtliga obligatoriska prisuppgifter och borde inte ha kvalificerats till ut-

värdering. För det fall Fervents anbud rätteligen hade förkastats hade Elitstäd, som den leverantör som uppfyllde samtliga krav och lämnat lägst anbudspris, blivit antagen som leverantör.

För objektet 1:30, Timmermansgatan 62, Trapphus, i prisbilagan har Fervent inte lämnat någon prisuppgift för fönsterputsning. Fervent har påstått sig ha lagt ihop kostnaderna för fönsterputsningen med andra typer av städåtgärder. Efter fråga från Upphandlingscenter har Fervent svarat att priset för fönsterputsning för alla fyra objekt på Timmermansgatan 62 uppgår till ett visst belopp. Något pris på fönsterputsning för objektet 1:30 har dock Fervent inte lämnat, trots att de har varit skyldiga att göra det. Om Fervents anbud kvalificeras innebär det att upphandlingens krav att uppgifter ska lämnas för varje enskilt objekt och för olika typer av städåtgärder kringgås.

Fervent har för viss daglig städning på objektet 1:28, Söderportens skola, Vrinnevi Norrgård angett uppgift om pris per månad. Leverantörerna ska enligt förfrågningsunderlaget även lämna uppgift om tidsåtgång för de fält i prisbilagan som är gråmarkerade. Fervent har emellertid lämnat fältet tomt, och därmed inte lämnat någon uppgift om städtid per dag i den aktuella delen. Det tomma fältet kan inte uppfattas som ett nollanbud. Även om det skulle bedömas som ett nollanbud innebär det att Fervent inte offererat någon städning under skollov, vilket är ett krav enligt förfrågningsunderlaget. Trots frågor under anbudstiden angående nu aktuellt krav vidhöll Upphandlingscenter att kravet skulle uppfyllas. Kravet har alltså varit obligatoriskt, varför Fervents anbud inte borde ha kvalificerats. Att objekt 1:28 är ett fritidshem och inte en skola saknar betydelse.

### **Upphandlingscenter**

Fervent har lämnat prisuppgift för prisbilagans objekt 1:28 och 1:30. För objekt 1:30 har Fervent angett 0 kr per år för fönsterputsning. Upphand-

lingscenter har inte brutit mot de grundläggande principerna i LOU genom att kvalificera Fervents anbud.

Av upphandlingsföreskrifterna framgår att anbudsgivare som lämnar onormalt låga anbud kommer, med stöd av 12 kap. 3 § LOU, att anmodas inkomma med en utförlig förklaring och utredning till anbudet. Upphandlingscenter begärde en förklaring av Fervents anbudspris för fönsterputs på objekt 1:30, och fick ett svar som Upphandlingscenter bedömde var tillfredsställande. Fervents anbud omfattade samtliga kostnader för genomförandet av efterfrågade städtjänster och var inte onormalt lågt.

Att Fervent lämnat cellen för antal timmar per dag för de städdagar som är utöver skolterminen tom avseende objekt 1:28 ”Söderportens skola, Vrinnevi Norrgård” i prisbilagan innebär att Fervent offererat noll timmar per dag i den cellen. Det går under alla omständigheter inte att undgå att rutan för antal timmar per dag för städning utöver skolterminen för objekt 1:28 var felaktigt gråmarkerad, eftersom objekt 1:28 är ett fritidshem och inte en skola. Det framgår av objektets städinstruktion. Misstaget har dock inte påverkat prisnivån i upphandlingen och därmed inte heller resultatet. Eftersom uppgiften dessutom inte borde ha krävts vore det oproportionerligt att förkasta Fervents anbud.

## SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

### *Tillämpliga bestämmelser m.m.*

Enligt 16 kap. 6 § LOU ska rätten besluta att en upphandling ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts, om den upphandlande myndigheten har brutit mot någon av de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i LOU och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada.

Av 1 kap. 9 § LOU framgår att upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska dessutom principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

Enligt 12 kap. 3 § LOU får en upphandlande myndighet förkasta ett anbud om den finner att priset är onormalt lågt. Anbudet får dock förkastas först sedan myndigheten begärt en förklaring till det låga anbudet och inte fått ett tillfredsställande svar.

Av p 5.2. i upphandlingsföreskrifterna framgår bl.a. följande.

I denna upphandling accepteras inte priser per timme som understiger 250 SEK, onormalt höga avverkningsgrader eller onormalt få timmar per tjänst som anbudsgivaren offererar.

Anbudsgivare som likväl offererar villkor som bedöms vara i konflikt med ovan angivna regler kommer med stöd av 12 kap. 3 § LOU att anmodas inkomma med en utförlig förklaring och utredning till anbudet.

#### *Förvaltningsrättens bedömning*

Av prisbilagan som Fervent bifogade till sitt anbud framgår att Fervent för objektet 1:30 Timmermansgatan 62, Trapphus lämnade en prisuppgift om 0 kr per år för fönsterputs.

Vid offentlig upphandling råder fri prissättning. LOU innehåller inte någon bestämmelse som i sig hindrar att en anbudsgivare ägnar sig åt s.k. strategisk anbudsgivning så länge det inte rör sig om onormalt låga anbudspriser. Avgörande för om den upphandlande myndigheten ska acceptera ett anbud eller inte är därför om leverantören såväl kan som vill leverera till de villkor som offererats. Något generellt förbud mot nollanbud föreligger alltså inte.

(Se Kammarrätten i Sundsvalls dom den 17 december 2015 i mål nr 2198-15).

Av utredningen framgår att Upphandlingscenter i enlighet med 12 kap 3 § LOU och p 5.2 i upphandlingsföreskrifterna har berett Fervent tillfälle att lämna en förklaring till sitt låga anbud i denna del. Fervent besvarade frågan med att kostnaden för det aktuella objektet var marginell, därför kunde slås ut på flera objekt och sättas till noll kr. Det har inte framkommit annat än att Fervent har haft för avsikt att utföra den aktuella fönsterputsningen. Mot den bakgrunden finner förvaltningsrätten att Fervents nollanbud i denna del inte kan anses utgöra en saknad uppgift, utan ska betraktas som att Fervent har offererat den aktuella fönsterputsningen till 0 kr om året. Skäl att ingripa mot upphandlingen på denna grund föreligger därför inte.

Elitstäd har även gjort gällande att Fervents anbud brister i ett ska-krav genom att antal städtimmar per dag för de städdagar som är utöver skolterminen för objektet 1:28, Söderportens skola, Vrinnevi Norrgård inte har angetts.

Av prisbilagan framgår att grå fält ska fyllas i av anbudsgivare. I målet synes det vara ostridigt att det är ett obligatoriskt krav att fylla i de grå rutorna i prisbilagan, att rutan för antal timmar/dag för objektet 1:28 är gråmarkerad och att Fervent i bilagan till sitt anbud inte har fyllt i rutan. Det har i målet inte framkommit något som ger stöd för att den aktuella utelämnade uppgiften i prisbilagan ska kunna ses som att Fervent har offererat noll timmar per dag för städdagarna utöver terminen. Fervents anbud brister således i ett obligatoriskt krav. Frågan blir då om denna brist bör föranleda att Fervents anbud ska förkastas, eller om det vore oproportionellt, vilket Upphandlingscenter gör gällande.

Proportionalitetsprincipen ska upprätthållas genom hela upphandlingsprocessen, vilket bl.a. innebär att ett anbud inte ska förkastas om anbudet avviker från ett obligatoriskt krav som är irrelevant och av oväsentlig betydelse för upphandlingen (jfr Kammarrätten i Jönköpings kom den 18 augusti 2014 i mål nr 897-14).

I förarbetena (prop. 2009/10:180 s. 91) till LOU framgår att proportionalitetsprincipen förutsätter att kraven på upphandlingsförfarandet står i rimlig proportion till de mål som eftersträvas. Upphandlingens art och värde ska därför beaktas, exempelvis när villkoren för att få delta i upphandlingen fastställs. Vidare anges (prop. 2006/07:128 s. 132) att uppställda krav ska ha ett naturligt samband med och stå i proportion till det behov som ska täckas. Av EU-domstolens dom i mål C-234/03 Contse, framgår att en proportionalitetsbedömning ska göras i tre steg. En bedömning ska göras om åtgärden är lämplig och effektiv, nödvändig och om den negativa effekten som åtgärden får är oproportionerlig eller överdriven jämfört med det eftersträvade syftet.

Den i målet aktuella upphandlingen gäller städtjänster på ett antal objekt i Hageby i Norrköping. Städtjänsterna innefattar flera moment som ska särredovisas. Enligt städinstruktionen är objekt 1:28 ett fritidshem. Annat är inte visat än att prisbilagans ruta för antal städtimmar per dag för städdagar utöver skolterminen inte är gråmarkerad för andra förskolor och fritidsgårdar än Söderportens skola, Vrinnevi Norrgård. Upphandlingscenter har uppgett att rutan var gråmarkerad av misstag och att misstaget inte påverkat prisnivån. Upphandlingscenter får genom sitt sätt att hantera Fervents anbud anses ha bedömt att det inte var nödvändigt att Fervent uppfyllde det aktuella kravet. Av bilagan till städinstruktionen framgår vidare att förskolor, fritidsverksamhet och fritidsgårdar ska städas med 232 dagar/år, medan skolor ska städas med 182 dagar/år, vilket visar att även här görs en åtskillnad mellan skolor respektive förskolor, fritidsverksamhet och fritidsgårdar. Förvaltningsrätten finner mot bakgrund av det anförda, att avvikelserna i Fervents

anbud, som gäller antal städtimmar per dag för städdagar utöver skolterminen på ett fritidshem, får anses obetydlig för att syftet med upphandlingen ska uppnås. Med hänsyn härtill och då avvikelserna inte har påverkat prisnivån för Fervents anbud skulle det få en överdrivet negativ effekt för Fervent, i förhållande till det eftersträvade syftet med upphandlingen, att framhärda det aktuella kravet.

Det finns inte heller skäl att anta att vetskapen om att ifrågavarande krav var uppställt av misstag och inte behövde uppfyllas, skulle ha kunnat medföra att en annan konkurrenssituation vid det konkurrensuppsökande skedet skulle ha uppstått eller att Upphandlingscenters hantering därvidlag på något annat sätt medfört en snedvridning av konkurrensen.

Mot bakgrund av det ovan anförda anser förvaltningsrätten att den avvikelse från ett förvisso uppställt obligatoriskt krav som här är ifråga, är att betrakta som oväsentlig för den aktuella upphandlingen. Det vore därför oproportionerligt att förkasta Fervents anbud på grund av nämnda brist. Således utgör vad som framkommit i målet inte skäl för ingripande mot upphandlingen enligt LOU. Ansökan ska därför avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga 1 (DV 3109/1D-LOU)

Sofia Blomkvist

Föredragande var Jonas Nilsson.





# SVERIGES DOMSTOLAR

## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Jönköping. **Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.**

Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Tiden för överklagandet för offentlig part räknas från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagandet infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i kammarrätten fordras att **prövningstillstånd** meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står förvaltningsrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

### Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till klagandens arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress

där klaganden kan nås för delgivning. Om dessa uppgifter har lämnats tidigare i målet – och om de fortfarande är aktuella – behöver de inte uppges igen. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.

2. den dom/beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens dom/beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.

I vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. Detta gäller mål om överprövning enligt:

- lagen (2007:1091) om offentlig upphandling,
- lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, eller
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

I de flesta fall får avtal slutas när tio dagar har gått från det att rätten avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut. I vissa fall får avtal slutas omedelbart. Ett överklagande av rättens avgörande får inte prövas sedan avtal har slutits. Fullständig information finns i 16 kapitlet i de ovan angivna lagarna.

Behöver Ni fler upplysningar om hur man överklagar kan Ni vända Er till förvaltningsrätten.