



**KLAGANDE**

Astar AB, 556614-8093  
c/o ThorenGruppen AB  
Baggböle 115  
905 92 Umeå

**MOTPARTER**

1. Karlstads kommun  
651 84 Karlstad

2. Folkuniversitetet, 857200-6313  
Box 2542  
403 17 Göteborg

Ombud: Advokaterna Jimmy Carnelind och Christian Martinsson  
MAQS Law Firm Advokatbyrå AB  
Box 11918  
404 39 Göteborg

**ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten i Karlstads dom den 12 december 2014 i mål nr  
3865-14, se bilaga A

**SAKEN**

Offentlig upphandling; fråga om talerätt

**KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE**

Kammarrätten avvisar överklagandet.

**YRKANDEN M.M.**

*Astar AB* överklagar förvaltningsrättens dom och yrkar att kammarrätten  
upphäver densamma.

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2015 -01- 2 2	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

### SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Astar AB har genom tilldelningsbeslut antagits som leverantör i den aktuella upphandlingen. Frågan i målet är om Astar AB har talerätt i kammarrätten avseende det överklagade avgörandet, genom vilket förvaltningsrätten förordnat att upphandlingen ifråga ska göras om.

I lagen (2007:1091) om offentlig upphandling finns inte några särskilda bestämmelser om överklagande. De allmänna bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291), förkortad FPL, blir därför tillämpliga.

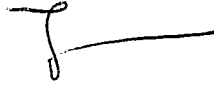
Enligt 33 § andra stycket FPL får en förvaltningsrätts beslut överklagas av den det angår, om det gått honom emot. Avgörande för bedömningen av om Astar AB har talerätt i målet eller inte är därmed om förvaltningsrättens dom går bolaget emot i den mening som avses i nämnda bestämmelse.

Av praxis från Högsta förvaltningsdomstolen framgår att det för talerätt i mål om offentlig upphandling krävs att det avgörande som överklagas i sig har en precis och påtaglig betydelse för klaganden, oavsett vad utfallet blir eller kan bli av den åtgärd som domstolen väljer samt att frågan om talerätt måste avgöras med utgångspunkt i omständigheterna i det enskilda fallet (HFD 2012 ref. 2). Högsta förvaltningsdomstolen fann i nämnda avgörande att kammarrätten gjort rätt som avvisat överklagandet, i vilket klaganden yrkade att upphandlingen skulle rättas, sedan förvaltningsrätten förordnat att upphandlingen skulle göras om. Förvaltningsrättens förordnande ansågs inte ha en sådan betydelse för klaganden att talerätt förelåg.

Mot bakgrund av gällande praxis anser kammarrätten att förvaltningsrättens avgörande, att upphandlingen ska göras om, inte har en sådan precis och påtaglig betydelse som krävs för att Astar AB ska ges rätt att med stöd av 33 § FPL föra talan i målet. Överklagandet ska därför avvisas.

---

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (formulär 1).



Johan Sanner



Lennart Berglund

referent



/Elin Strand



**SÖKANDE**

Folkuniversitetet, Stiftelsen Kursverksamheten vid Göteborg universitetet  
857200-6313  
Box 2542  
403 17 Göteborg

**Ombud:**

Advokat Jimmy Carnelind  
Advokat Christian Martinsson  
MAQS Advokatbyrå Göteborg AB  
Box 11918  
404 39 Göteborg

**MOTPART**

Karlstads kommun  
Upphandlingsenheten  
651 84 Karlstad

**SAKEN**

Offentlig upphandling

---

**AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten bifaller Folkuniversitetet, Stiftelsen Kursverksamheten vid Göteborg universitetets andrahandsyrkande. Upphandlingen ska göras om.

## BAKGRUND

Karlstads kommun genomför en offentlig upphandling avseende ramavtal för nationella kurser inom utbildning i svenska för invandrare samt validering och prövning. Avtalstiden avser den 1 januari 2015 till och med den 31 december 2016 med möjlighet till ett plus ett års förlängning. Som grund för tilldelning gäller lägst pris och i upphandlingsföreskrifterna 3.4 anges att pris ska lämnas per timme.

Vid anbudstidens utgång hade åtta anbud inkommit, varav sju anbudsgivare lämnat pris per elev och timme medan en, Folkuniversitetet, Stiftelsen Kursverksamheten vid Göteborg universitetet (Folkuniversitetet) lämnat pris per kurs och timme. Detta resulterade i att Folkuniversitetets anbud hade ett betydligt högre pris (498 kr per timme) än de övriga, där priserna låg mellan 24,90 kr och 47,63 kr per timme. I tilldelningsbeslut den 17 september 2014 har kommunen antagit Astar AB som leverantör.

## PARTERNAS TALAN

Folkuniversitetet yrkar i första hand att förvaltningsrätten ska besluta om rättelse på så sätt att en ny utvärdering ska genomföras där Folkuniversitetet ska anses ha lämnat det lägsta priset. Folkuniversitetet yrkar i andra hand att upphandlingen ska göras om.

Som skäl anför Folkuniversitetet i huvudsak följande.

I punkt 1.5 i upphandlingsföreskrifterna anges följande av särskilt intresse:

- Under kalenderåret 2013 uppgick antal kursdeltagare i utbildning i svenska för invandrare (SFI) till 1 277
- Riktvärdet för undervisningstimmar uppgår till 525
- Utbildningen ska i genomsnitt under en fyraveckorsperiod omfatta minst 15 timmar i veckan

I punkt 1.9 i upphandlingsföreskrifterna anges att uppskattad volym uppgår till 5 000 000 SEK/år. I frågor och svar har kommunen preciserat att den uppskattade volymen bygger på att kommunen tidigare upphandlat ca 30 procent av sin verksamhet. Detta innebär att uppskattningen är baserad på ett fiktivt elevantal om 383 elever (1 277 x 0,3). Den fiktiva kostnaden per elev uppgår till 13 055 kronor (5 000 000 / 383).

I punkt 3.4 i upphandlingsföreskrifterna anges att pris lämnas i SEK per timme. Samma skrivning återkommer i dokumentet Kommersiella villkor i punkt 2.32. Även av dokumentet Utvärderingsmodell följer att pris ska lämnas per utbildningstimme.

Folkuniversitetet har offererat ett pris om 498 kronor per timme, dvs. per utbildningstimme oavsett hur många elever som deltar. Övriga anbudsgivare har offererat ett pris per kursdeltagare och utbildningstimme. Kommunen har antagit anbudet från Astar AB (Astar) som offererat ett pris om 24,90 kronor per timme och kursdeltagare. Astars totala pris per elev och utbildning uppgår till 13 072 kronor (24,90 x 525). Folkuniversitetets pris per utbildningstimme motsvarar Astars pris med ett elevantal om 20 deltagare i snitt per utbildningsgrupp (498 kr x 525 timmar / 20 elever = 13 072 kronor). Emellertid innebär det stora elevantalet och det ökade tryck på SFI-utbildningar som förväntas under 2015 att elevantalet per utbildningsgrupp kommer att överstiga 20 elever. Folkuniversitetets anbudspris är beräknat utifrån genomsnittliga elevgrupper om 22 deltagare, vilket motsvarar den gruppstorlek som Folkuniversitetet har vid andra SFI-utbildningar av motsvarande art. Vid ex.vis elevgrupper om 21 kursdeltagare uppgår Folkuniversitetets anbudspris per elev till 12 450 kronor.

Folkuniversitetet har således lämnat det lägsta priset i upphandlingen och borde ha antagits som vinnande leverantör. Folkuniversitetet är av uppfattningen att Folkuniversitetet lämnat pris i enlighet med instruktionerna för frågningsunderlaget. Oaktat att övriga anbudsgivare tolkat förfrågningsunderlaget på ett sätt som skiljer sig från Folkuniversitetets tolkning har förfrågningsunderlaget inte mött kraven på sådan tydlighet som följer av praxis. Bristerna har medfört att Folkuniversitetet har misstolkat förfrågningsunderlaget och riskerat att gå miste om kontraktstilldelning. Mot bakgrund av det ovan anförda står det klart att kommunen har genomfört upphandlingen i strid med transparensprincipen. Till följd av att kommunen genomfört upphandlingen utan att iaktta de grundläggande principerna som följer av 1 kap. 9 § LOU har Folkuniversitetet lidit skada. Upphandlingen ska mot bakgrund av ovanstående rättas genom en ny utvärdering alternativt göras om.

Karlstads kommun bestrider bifall till Folkuniversitetets ansökan och anför bland annat följande.

I punkt 3.4 i upphandlingsföreskrifterna anges att pris lämnas i SEK per timme. Samma skrivning återkommer i dokumentet kommersiella villkor, punkt 2.32. Även av dokumentet utvärderingsmodell följer att pris ska lämnas per timme. Kommunen har således i upphandlingen efterfrågat ett pris per timme.

Av de kommersiella villkoren punkt 2.34 fakturering framgår följande. Fakturering sker per kalendermånad i efterskott utifrån redovisat antal timmar per elev<sup>1</sup>. Till fakturan ska biläggas redovisning av producerade timmar per elev och vecka. Då det står klart att faktureringen sker utifrån redovisat antal timmar per elev är det givetvis så att pris skulle offererats per timme och elev. I annat fall skulle det inte ha funnits någon anledning för kommunen att efterfråga de uppgifter som anges i punkt 2.34 i de kommersiella villkoren.

Av tilldelningsbeslutet framgår att Folkuniversitetet inte lämnat det lägsta priset per timme. Någon beräkning på det sätt som Folkuniversitetet gör i ansökan om överprövning är inte föreskriven i förfrågningsunderlaget. Det finns därför inte någon förutsättning att genomföra en sådan beräkning. Någon grund för antagandet om genomsnittliga elevgrupper om 22 deltagare finns inte i förfrågningsunderlaget. Även den omständigheten att det krävs ett visst antal elever för att Folkuniversitetets anbud ska bli lägst talar emot att kommunen skulle ha valt en sådan modell för prissättningen i upphandlingen.

## SKÄL FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Om en upphandlande myndighet har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § lagen om offentlig upphandling (2007:1091; LOU) eller någon annan bestämmelse i denna lag, och detta har medfört att en leverantör lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten enligt 16 kap. 6 § LOU

---

<sup>1</sup> I den ursprungliga texten i punkt 2.34 i de kommersiella villkoren angavs felaktigt poäng i stället för timmar. Detta korrigerades genom frågor och svar den 13 augusti 2014.

besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

Enligt nämnda bestämmelse i 1 kap. 9 § LOU ska upphandlande myndigheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

#### *Förvaltningsrättens bedömning*

Folkuniversitetet har alltså gjort en annan tolkning av förfrågningsunderlaget än vad övriga sju anbudsgivare gjort och, enligt vad som framgår av kommunens yttrande, kommunen har avsett med att efterfråga pris per timme. Folkuniversitetet har i förvaltningsrätten åberopat en beräkning utifrån storleken på genomsnittliga elevgrupper, som man menar ska ligga till grund för en omräkning av dess pris till det av kommunen efterfrågade pris per elev. Som kommunen anfört saknas dock i förfrågningsunderlaget stöd för att utgå från någon viss storlek på elevgrupperna. Det har inte heller framkommit att Folkuniversitetet i sitt anbud lämnat sådana uppgifter att en omräkning skulle vara möjlig. Även om Folkuniversitetet vid sin interna beräkning utgått från elevgrupper om 22 deltagare har det därför inte varit möjligt för kommunen att vid utvärderingen göra en omräkning av dess anbud till pris per elevtimme. Förstahandsyrkandet om rättelse i form av en ny utvärdering kan därför inte bifallas.

Frågan är då om det finns skäl att bifalla andrahandsyrkandet om att upphandlingen ska göras om med hänvisning till principen om transparens (öppenhet). I det avseendet anser förvaltningsrätten att förfrågningsunderlaget inte är entydigt, och att det finns utrymme för flera tolkningar av vad som menas med det "pris per timme" som kommunen efterfrågat. Den tolkning som Folkuniversitetet gjort verkar i och för sig inte orimlig, sär-



skilt som anbudsgivarens kostnader (och därmed det pris han måste begära) snarare torde hänga samman med antalet utbildningstimmar (lärartimmar) än antalet elevtimmar. Att övriga anbudsgivare rätt uppfattat kommunens avsikt (kanske på grund av viss vana vid liknande upphandlingar) anser förvaltningsrätten inte har någon avgörande betydelse. Kommunen har åberopat en klausul i förfrågningsunderlaget om fakturering, men anbudsgivare har knappast någon anledning att närmare granska bestämmelser om faktureringsrutiner innan man slutit avtal och börjat leverera aktuell tjänst. Det är för övrigt knappast självklart att anbud ska följa samma modell som gäller för fakturering.

Förvaltningsrätten anser sammantaget att förfrågningsunderlaget varit oklart på det sätt som Folkuniversitetet gjort gällande. Oklarheten får anses strida mot kravet på öppenhet (transparens).

Kommunen anser att Folkuniversitetet i vart fall inte lidit eller riskerat att att lida skada. Kommunen anför i det sammanhanget att Folkuniversitetet inte lämnat det lägsta priset i upphandlingen. Enligt förvaltningsrättens mening beror det lämnade priset emellertid på förfrågningsunderlagets oklarhet. Kommunen menar vidare att det inte framkommit att Folkuniversitetet skulle kunna ha lämnat ett lägre pris om förfrågningsunderlaget utformats på ett annat sätt. Vilket pris Folkuniversitetet i så fall skulle ha lämnat kan man inte veta något säkert om, men det verkar rätt uppenbart att priset per timme hade blivit lägre om Folkuniversitetet rätt uppfattat kommunens avsikt. Enligt förvaltningsrättens mening finns knappast något som talar emot att Folkuniversitetet i så fall skulle ha kunnat lämna ett konkurrenskraftigt anbud. Med det rätt svaga beviskrav som gäller i detta avseende ("kan komma att") anser förvaltningsrätten att skaderekvisitet är uppfyllt.



# SVERIGES DOMSTOLAR

## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Göteborg. **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 telefonnumret

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 mål om överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling eller lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. 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.

## HUR MAN ÖVERKLAGAR

Den som vill överklaga kammarrättens avgörande ska skriva till Högsta förvaltningsdomstolen. Skrivelsen ställs alltså till Högsta förvaltningsdomstolen *men ska skickas eller lämnas till kammarrätten.*

Överklagandet ska ha kommit in till kammarrätten *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 överklagande för det allmänna räknas dock från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagande infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommar-, jul- eller nyårsafton, räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i Högsta förvaltningsdomstolen krävs att *prövningstillstånd* meddelas. Högsta förvaltningsdomstolen lämnar *prövningstillstånd* om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas eller om det finns synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att det finns grund för resning eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

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

### Skrivelsen med överklagande ska innehålla följande uppgifter;

1. den klagandes namn, person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till Högsta förvaltningsdomstolen
2. det beslut som överklagas med uppgift om kammarrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet
3. de skäl som klaganden vill åberopa för sin begäran om att få *prövningstillstånd*
4. den ändring av kammarrättens beslut som klaganden vill få till stånd och skälen för detta
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.