



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 1

DOM
2013-04-24
Meddelad i
Göteborg

Mål nr
2140-13 E
2204-13 E
Enhet 1:1

SÖKANDEN

Mål 2140-13

1. V-Städ AB, 556323-6800
Anders Carlssons gata 14
417 55 Göteborg

Mål 2204-13

2. Samhall AB, 556448-1397
Box 277 05
115 91 Stockholm

Ombud för 2: Jur. kand. Charlotta Johansson
Rosengrens Advokatbyrå i Göteborg AB
Box 174
451 16 Uddevalla

MOTPART

Alingsås kommun
441 81 Alingsås

SAKEN

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

DOMSLUT

Förvaltningsrätten avslår V-Städ AB:s ansökan.

Förvaltningsrätten bifaller Samhall AB:s ansökan och bestämmer att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse gjorts genom en ny utvärdering av anbuderna, i vilken Sodexo AB inte får delta.

KONKURRENSVERKET	
2013 -04- 2 5	
Avd	
Dnr	
Könr	Aktbil

BAKGRUND

Alingsås kommun har tillsammans med de kommunala bolagen Fabs AB och Alingsås Energi Nät AB (kommunen) genom öppet förfarande genomfört en upphandling avseende städtjänster, dnr 2012.396. Av tilldelningsbeslutet framgår att Sodexo AB har vunnit upphandlingen. Efter utvärderingen har V-Städ AB rangordnats som nummer fyra och Samhall AB som nummer två i upphandlingen.

YRKANDEN M.M.**V-Städ (mål nr 2140-13)**

V-Städ ansöker om överprövning och yrkar i första hand att en ny utvärdering ska ske och i andra hand att upphandlingen ska göras om. V-städ anför i huvudsak följande. Flera andra bolag har lämnat anbud som inte uppfyller kraven som ställs i förfrågningsunderlaget. Enligt V-Städs bedömning finns det ingen möjlighet att kunna leverera städtjänster till 220 kr per timme, vilket tydliggörs av bilagda kostnadsberäkningar från Almega Serviceentreprenörerna och Fastighetsanställdas förbund.

Samhall (mål nr 2204-13)

Samhall ansöker om överprövning och yrkar i första hand att upphandlingen ska rättas på så sätt att en ny kvalificering och utvärdering sker varvid det vinnande bolagets, Sodexo AB (Sodexo), anbud diskvalificeras. I andra hand yrkar Samhall att upphandlingen ska göras om. Samhall anför i huvudsak följande.

Anbudskvalificeringen har skett i strid med likabehandlingsprincipen. Med hjälp av det antal timmar per månad som anbudsgivaren anger i prisbilagan

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 1**DOM**Sida 3
2140-13 E
2204-13 E

är det möjligt att beräkna hur många gånger per månad som anbudsgivaren kommer att utföra städ i respektive lokal eller byggnad. Denna summa ska överensstämma med det intervallkrav som angivits i motsvarande städbeskrivning. Med intervallkrav avses hur många gånger per vecka eller månad som varje lokal ska städas. Av Sodexos prisbilaga kan utläsas att det bolaget inte uppfyller intervallkraven i städbeskrivningarna avseende ett flertal olika lokaler, nämligen bl.a. offentliga toaletter vid Lilla torget, Tekniska förvaltningens kontor, Miljöskyddskontoret, Samhällsbyggnadskontoret, Kommunarkivet och Rådhuset. För att Sodexo ska kunna utföra efterfrågat uppdrag i enlighet med aktuella städbeskrivningar måste Sodexos personal arbeta i en avverkningstakt som överstiger den maxnivå som anges i prisbilagan, vilket strider mot kravet avseende avverkningstid som uppställts i förfrågningsunderlaget.

Kommunen har mot denna bakgrund utvärderat och antagit ett anbud, som avseende flertalet lokaler/byggnader inte uppfyller samtliga krav. Sodexo har genom kommunens agerande inte behövt beakta kravet på avverkningstid, alternativt inte behövt ta hänsyn till de krav avseende intervall och utsträckning som anges i respektive städbeskrivning och har därmed givits möjlighet att utforma ett konkurrenskraftigare anbud med färre städ-timmar och ett lägre totalpris. Kommunen borde vid en korrekt tillämpning av aktuella krav ha uteslutit Sodexo från fortsatt utvärdering. Att utvärdera och anta ett anbud som inte uppfyller alla krav strider mot principen om likabehandling.

Förfrågningsunderlaget strider mot principerna om transparens och likabehandling. I förfrågningsunderlaget punkt UF 3.513 framgår att kommunen ska pröva så att angivna städtider är realistiska. Genom att tilldela Sodexo uppdraget kan kommunen inte ha genomfört en sådan prövning, i vart fall inte en korrekt sådan. Kravet avseende avverkningstid har genom kommunens agerande blivit helt verkningsslöst. Principen om transparens innebär

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG
Avdelning 1

DOM

Sida 4
2140-13 E
2204-13 E

att ett förfrågningsunderlag ska vara så klart och tydligt att en anbudsgivare har möjlighet att bedöma vad den upphandlande myndigheten efterfrågar och vad som kommer att tillmätas betydelse vid utvärderingen. Principen om proportionalitet innebär att det inte är tillåtet att ställa högre krav än vad som är nödvändigt för det som ska upphandlas. Krav som uppställs måste beaktas i kvalificering och utvärdering av inkomna anbud. Av Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 2002 ref. 50 framgår att den omständigheten att ett förfrågningsunderlag inte är så klart och tydligt utformat att leverantören kan avgöra vad den upphandlande myndigheten tillmäter betydelse utgör en överträdelse av de grundläggande principerna. Om Samhall hade haft vetskap om att avverkningskravet, alternativt intervallkraven i städbeskrivningarna, i realiteten inte skulle beaktas hade Samhall haft möjlighet att utforma ett konkurrenskraftigare anbud med färre städtimmar och därmed lägre totalpris. Kommunen har genom att uppställa krav i förfrågningsunderlaget som både är icke-proportionerliga och icke-transparenta agerat i strid med LOU. Eftersom kommunens felaktiga agerande i detta hänseende är hänförligt till förfrågningsunderlaget ska upphandlingen göras om.

Samhall skulle rätteligen ha tilldelats kontraktet om kommunen genomfört anbudskvalificering/utvärdering i enlighet med principen om likabehandling. Samhall lider därför skada eller riskerar att lida skada om upphandlingen avslutas utan att rättelse sker. I det fall Samhalls första yrkande lämnas utan bifall lider Samhall skada eller riskerar att lida skada om upphandlingen inte görs om. Om förfrågningsunderlaget varit utformat i enlighet med principerna om proportionalitet och transparens hade Samhall kunnat utforma sitt anbud på ett annat sätt och därvid ökat sina möjligheter att tilldelas kontrakt.

Kommunen medger vissa otydligheter i förfrågningsunderlaget och yrkar att upphandlingen ska göras om. Kommunen anför i huvudsak följande.

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG
Avdelning 1

DOM

Sida 5
2140-13 E
2204-13 E

Saken gäller flera av leverantörernas påpekanden. Utifrån en anbudsgivares perspektiv kan upphandlingen på ett flertal punkter upplevas som icke-transparent och till viss del icke-likabehandlande. Det vore en fördel för samtliga anbudsgivare, potentiella anbudsgivare såväl som för kommunen om upphandlingen kunde göras om.

Samhall anför i yttrande tilläggsvis bl.a. följande. Kommunen medger vissa otydligheter i förfrågningsunderlaget och anför att upphandlingen därför bör göras om. Samhall vill påtala att förfrågningsunderlaget i sig inte innehåller några sådana otydligheter att det finns skäl att göra om upphandlingen. Otydligheten består i det sätt som kommunen tillämpat sitt eget förfrågningsunderlag vid utvärderingen och det felet kan rättas genom det mindre ingripande åtgärden rättelse. Kommunens medgivande ska således inte läggas till grund för domstolens bedömning. Det är för anbudsgivaren uppenbart att det aktuella avverkningskravet ska iakttas och att kraven i städbeskrivningarna ska följas. Samhall uppfyller de i frågavarande kraven avseende avverkningstid och städintervaller enligt städbeskrivningar. Samhall uppfyller även det krav avseende pris per timma, 220 kr, som uppställs i förfrågningsunderlaget punkt UF 3.514. Samhalls anbud är precis 220 kr per timma. Att priset kan hållas så lågt beror bl.a. på Samhalls arbetsrutiner, strategier och tillvägagångssätt. Kommunens uppfattning om att förfrågningsunderlaget har sådana brister att upphandlingen ska göras om ska inte utan prövning läggas till grund för förvaltningsrättens bedömning. En parts medgivande kan inte ensidigt läggas till grund för bedömningen i mål av denna karaktär, jfr exempelvis HFD 2011 ref. 29 och RÅ 2009 ref. 69. Kommunen har inte preciserat vilka otydligheter som förfrågningsunderlaget innehåller.

Kommunen anför i yttrande tilläggsvis bl.a. följande. Samhall försöker göra gällande att Sodexos anbud ska ha getts otillbörliga fördelar vad gäller prisbilagan och förhållandet timmar per månad i förhållande till timmar

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 1

DOM

Sida 6
2140-13 E
2204-13 E

per gång. Kommunen anser att relationen mellan dessa är haltande i Sodexos anbud på så sätt som Samhall gör gällande. Inte desto mindre ska utvärderingen göras utifrån avverkningsgraden som uppställs i förfrågningsunderlaget punkt UF 3.513. Kommunen har angett "hastigheten" i avverkningsgraden och i denna fråga finns inga tvivel från någon av anbudsgivarna. Att Sodexo skulle ha erhållit en otillbörlig fördel förefaller direkt märkligt eftersom Samhall själva, utifrån kommunens perspektiv, tillämpat samma metod och beteende i relationen mellan timmar per gång och timmar per månad som Sodexo i ett antal uträkningar.

Samtliga anbudsgivare har erbjudits samma underlag med avverkningsgrad och samtliga anbudsgivare hävdar att de uppfyller dessa krav genom att de angivit antalet städtimmar per tillfälle vilket varit syftet med prisbilagan och framförallt utförandet av tjänsten. Samtliga anbudsgivare har i sina anbud tillgodosett avverkningsgraden som den efterfrågats. Emellertid har samtliga anbudsgivare för att uppnå avverkningsgraden angivit olika timmar per månad för att få fram rätt avverkningsgrad. Kommunen eftersträvar endast att få efterfrågad tjänst utförd enligt det behov som framställs i upphandlingen och kommunen är trygg i att Sodexo kan tillhandahålla detta utifrån förfrågningsunderlaget. Emellertid kan svarsbilagan uppfattas som icke-transparent varför kommunen vidhåller att om inte förvaltningsrätten fastställer tilldelningen så ska kommunen erbjudas möjligheten att göra om upphandlingen. Varken Sodexo, Samhall eller någon av de andra anbudsgivarna har underskridit avverkningsgraden och därför har samtliga anbud kvalificerats och utvärderats utifrån de grundläggande principerna i LOU.

Sodexo har fått möjlighet att yttra sig i målet men har inte hörts av.

DOMSKÄL*Tillämpliga bestämmelser*

Enligt 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.

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

Förfrågningsunderlaget

I förfrågningsunderlaget punkt UF 3.513 anges följande. För att kunna pröva om stätiderna är realistiska har för varje objekt räknats fram den lägsta tid som vi anser vara möjligt att utföra städningen på. Vid framräkningen av städtimmarna per objekt har med utgångspunkt från att uppfylla den uppsatta kvalitetsnivån för respektive objekt beaktats. Detta kallar vi gränsvärdet och är således summan av de värden som har räknats fram för varje enskilt objekt. Anbud som ligger över gränsvärdet går direkt vidare till utvärderingen, anbud som ligger inom intervallet 0 – 10 % under gränsvärdet, för den totala summan av samtliga objekt, får en chans att genom komplettering visa hur de ska kunna klara av uppdraget. Anbud som ligger mer än 10 % under gränsvärdet kommer att förkastas.

I förfrågningsunderlaget punkt UF 3.514 anges följande. Städbranschen har under ett antal år drabbats av problem gällande lägre och lägre timpriser

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG
Avdelning 1

DOM

Sida 8
2140-13 E
2204-13 E

och högre avverkningstider. Detta kopplat till en ökad konkurrens och en kraftigare etablering av oseriösa aktörer. Resultatet av detta är försämrad leverans, tidspressad lokalvårdspersonal och missnöjda kunder. Därför har kommunen tagit ställning i frågan och väljer att förkasta anbud där priset per timme för den "dagliga städningen" understiger 220 kr.

I de särskilda föreskrifterna punkt SF 4.31 anges följande. Rumslistan anger om särskilda tider för utförande föreligger och de rumsfrekvenser som avviker från de frekvenser som uppges i städbeskrivningarna. Rumslistans specifikationer har företräde framför de allmänna skrivningarna i SF 4.3.

Förvaltningsrättens bedömning

Förvaltningsrättens prövning utgör en kontroll av om det finns skäl att ingripa mot upphandlingen på grund av att den upphandlande myndigheten har brutit mot principerna i 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i lagen.

V-städ (mål nr 2140-13)

I mål om ingripande enligt lagen om offentlig upphandling gäller som huvudprincip att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart sätt ska ange på vilka omständigheter han grundar sin talan (jfr RÅ 2009 ref. 69).

V-städ har i begäran om överprövning anfört att flera andra bolag som har lämnat anbud inte uppfyller kraven som ställts i förfrågningsunderlaget och att det inte finns någon möjlighet att kunna leverera städtjänster till 220 kr per timme. V-Städ har dock inte åberopat några omständigheter eller i övrigt utvecklat talan.

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 1

DOM

Sida 9
2140-13 E
2204-13 E

V-städ har härmed inte visat att något bolag borde ha uteslutits från värderingsfasen eller att förfarandet på annat sätt stridit mot 1 kap. 9 § LOU.

V-Städs ansökan om överprövning ska därför avslås.

Samhall (mål nr 2204-13)

Samhall har i första hand yrkat att den aktuella upphandlingen ska rättas genom att en ny utvärdering ska ske eftersom det vinnande bolaget inte uppfyller samtliga krav. I andra hand har Samhall yrkat att upphandlingen ska göras om mot bakgrund av att kommunen i sin utvärdering av anbuderna bortsett från krav som uppställts i förfrågningsunderlaget eller har tillämpat dessa på ett felaktigt sätt. Kommunen har i yttranden anfört att upphandlingen på ett flertal punkter kan upplevas som icke-transparent och till viss del icke-likabehandlande och att det därför vore till fördel för samtliga parter att upphandlingen görs om.

Den aktuella upphandlingen rör städning av ett antal olika lokaler. Till lokalerna har uppställts städbeskrivningar, av vilka det går att utläsa bl.a. lokalernas storlek och hur ofta lokalerna ska städas. Av utredningen i målet framgår exempelvis gällande offentliga toaletter vid Lilla Torget att de är tre stycken till antalet, ytan är 8,9 kvadratmeter och städning där ska ske sju dagar i veckan året runt, även under helger. Av Sodexos anbud går att utläsa att bolaget gällande nämnda offentliga toaletter har beräknat tidsåtgången till 30 minuter per städningstillfälle och sedan angett att den totala städtiden per månad av de aktuella lokalerna beräknats till tre timmar. Detta innebär enligt Sodexos angivna tider att lokalerna endast kommer att kunna städas sex gånger per månad, vilket medför att Sodexo inte uppfyller de krav som ställs i upphandlingen.

Av Sodexos anbud går vidare bl.a. att utläsa att bolaget gällande Kommunarkivet, som enligt städbeskrivningen ska städas en gång per vecka, beräk-

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**
Avdelning 1**DOM**Sida 10
2140-13 E
2204-13 E

nat tidsåtgången till en timme per städningstillfälle och det totala antalet timmar per månad till ca två timmar. Detta innebär att lokalen endast kommer att kunna städas två gånger per månad, vilket inte heller medför att Sodexo kan anses uppfylla uppställda krav. Sodexo har därmed i sitt anbud inte uppfyllt samtliga av de i förfrågningsunderlaget uppställda kraven gällande avverkningsgrad och därför föreligger skäl för ett ingripande enligt LOU.

Av principen om likvärdig behandling av leverantörer i 1 kap. 9 § LOU följer att kommunen, på grund av att Sodexo inte uppfyllt samtliga skallkrav, inte borde ha utvärderat deras anbud. Eftersom Samhall lidit skada av att LOU:s grundläggande principer inte följts i alla delar, föreligger förutsättningar för åtgärd enligt 16 kap. 6 § LOU. Eftersom bristen i kommunens förfarande inte hänför sig till upphandlingens konkurrensuppsökande skede bedöms rättelse vara en tillräcklig åtgärd (jfr Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 2005 ref. 47). Förvaltningsrätten finner mot denna bakgrund att upphandlingen ska rättas på så sätt att utvärderingen av inkomna anbud som uppfyller ställda skallkrav ska göras om, varvid Sodexos anbud inte tillåts delta.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 1 (DV 3109/1 B LOU)



Ann Rittiri

Rådman

Föredragande i målen har varit Markus Zander.



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. Tiden för överklagandet för offentligpart räknas emellertid från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagandet infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton täcker 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 det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas, anledning förekommer till ändring i det slut vartill förvaltningsrätten kommit eller 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. den klagandes namn, personnummer, yrke, postadress och telefonnummer. 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 någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till kammarrätten,
2. det beslut som överklagas med uppgift
3. om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
4. de skäl som klaganden anger till stöd för begäran om prövningstillstånd,
5. den ändring av förvaltningsrättens beslut som klaganden vill få till stånd,
6. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Skrivelsen ska vara undertecknad av klaganden eller hans ombud. Adressen till förvaltningsrätten framgår av beslutet. Om klaganden anlitar ombud ska denne sända in fullmakt i original samt uppge sitt namn, adress och telefonnummer.

Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska Ni utan dröjsmål anmäla ändringen till kammarrätten.

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.

DV 3109/1B LOU