



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I UPPSALA**

**DOM**  
2010-06-07  
Meddelad i  
Uppsala

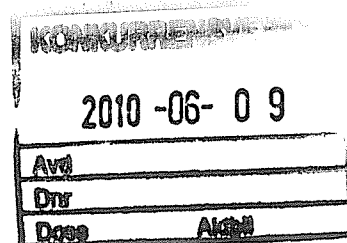
Mål nr  
3254-10 E  
Enhet 1

**SÖKANDE**

Svenska Koordinator KB, 969682-3195  
Basgränd 47  
162 47 Vällingby

**MOTPART**

Sigtuna kommun  
195 85 Märsta



**ÖVERPRÖVAD UPPHANDLING**

Sigtuna kommuns upphandling av städning av kommunens lokaler,  
referensnummer UPPH09016

**SAKEN**

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

---

**DOMSLUT**

Förvaltningsrätten avslår Svenska Koordinator KB:s ansökan om överprövning.

Dok.Id 5515

**Postadress**  
Box 1853  
751 48 Uppsala

**Besöksadress**  
Kungsgatan 49

**Telefon**  
018-16 73 00  
**E-post:** forvaltningsratteni uppsala@dom.se

**Telefax**  
018-16 73 43

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
08:30-12:00  
13:00-16:30

## BAKGRUND OCH YRKANDEN

Sigtuna kommun (kommunen) har begärt in anbud i offentlig upphandling av städning av kommunens lokaler. Upphandlingen har genomförts som ett öppet förfarande och kommunen avser att teckna avtal med tre eller flera anbudsgivare. Kontrakt skulle tilldelas anbuden med lägst pris. I tilldelningsbeslutet den 26 mars 2010 antogs Rengörare Näslund för städdistrikt 1 – 5 samt städdistrikt 7. Teknostäd AB antogs för städdistrikt 6 och Facility Services AB för städdistrikt 8.

Svenska Koordinator KB (bolaget) ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att kommunen ska rätta utvärderingen. Till stöd för sin talan anför bolaget bl.a. följande. Kommunen har valt tre större företag som alla är certifierade inom t.ex. ISO 9001 och ISO 14001 m.m. vilket inte var villkorat i förfrågningsunderlaget. Mindre företag med t.ex. miljöpolicy samt med respektive årsplanering har inte kunnat delta på samma villkor. I förfrågningsunderlaget anges att det anbud som har lägsta priset för ett distrikt kommer att antas med reservationen att priset inte får understiga 210 kronor i timmen. Bolaget har lagt ett lägsta bud på objekt 6,7 och 8 motsvarande 235 kronor i timmen.

Kommunen bestrider bifall till bolagets talan och anför till stöd härför bl.a. följande. Kommunen har genomfört en upphandling rörande städtjänster av kommunens lokaler. I upphandlingen har 18 anbudsgivare lämnat anbud och lägsta pris är det utvärderingskriterium som gäller. För att underlätta även för mindre entreprenörer att lämna anbud indelades städobjekten i åtta distrikt. Bolaget har lämnat anbud på städning av objekt 6,7 och 8. Det är riktigt att något krav på certifiering inte har funnits i kommunens kravspecifikation. Alla anbudsgivare har kvalificerat sig för utvärdering av respektive anbud och behandlats lika. Att det blev tre företag som samtliga var certifierade var en tillfällighet och inte något som beaktades vid utvärde-

ringen. Det är riktigt att bolaget har lämnat lägsta pris per timme. Däremot var den tidsåtgång med angivna antal timmar som bolaget uppgett för att genomföra städuppdraget fullkomligt orealistiskt. Det gäller både den tid som i anbudet är avsatt för den regelmässiga/dagliga städningen men även för periodiska insatser d.v.s. storstädning och golvunderhåll. Någon möjlighet att leverera avtalad kvalitet med den uppgivna låga tidsåtgången finns inte. Bolaget har i enlighet med LOU 12 kap. 3 § fått möjlighet att förklara sig angående detta men har inte inkommit med något sakligt svar och kommunen har därför valt att förkasta anbudet. Kostnaden för golvunderhåll är angiven till 2 kr/kvm vilket innebär att 115 kvm per timme ska skuras och behandlas. Storstädning är beräknad till 3 kr/kvm. Enligt kravspecifikationen ska vid storstädning möbler bäras ut och tillbaka från t.ex. ett klassrum. Tidsåtgången för att storstäda och golvvårda ett 60 kvm stort klassrum uppgår enligt bolagets anbud till en timme vilket inte är realistiskt för att uppnå godtagbar kvalitet.

Bolaget gemämler i huvudsak följande. Bolagets pris på storstäd är lägre eftersom detta gäller behovsanpassad städning och de har utarbetat ett arbetssätt där de i samarbete med berörd personal, till en del samordnar storstädning och golvvård i den behovsanpassade städningen. Detta sker i samband med lov eller övrig personals semester. Distrikt 6 – 8 har stora golvytor vilket bolaget tagit hänsyn till när de gjort sina uträkningar. Golv går i allmänhet fortare att städa med maskin och innehåller inte lika mycket arbetsmoment som att damma och torka. Bolagets pris på distrikt 6 skiljer sig med 122 005 kronor, distrikt 7 med 179 127 kronor samt distrikt 8 med 107 363 kronor från det lägsta pris företagen som tilldelats uppdragen angett. Avseende de övriga distrikten 1 – 5 skiljer det sig mellan 77 114 – 342 759 kronor. Kommunen har inte bedömt prisskillnaderna på distrikt 1 – 5 som oskäligt lågt pris. Då det t.ex. skiljer 342 759 kronor på distrikt 3 från lägsta pris (som också fick uppdraget) och det pris som var näst lägst. Undersöker man skillnaden på bolagets pris och den som låg närmast i pris

över bolaget skiljer det sig på distrikt 6 med 11 660 kronor samt på distrikt 8 med 24 795 kronor. Kommunen har i dessa två distrikt valt fjärde lägsta pris. Bolaget uppfyller samtliga obligatoriska krav i förfrågningsunderlaget.

## DOMSKÄL

### Tillämpliga bestämmelser

I 1 kap. 9 § LOU anges följande. Upphandlande myndigheter ska 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.

I 12 kap. 1 § LOU anges följande. En upphandlande myndighet ska anta antingen

1. det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga för den upphandlande myndigheten, eller
2. det anbud som innehåller det lägsta priset.

Vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga, ska myndigheten ta hänsyn till olika kriterier som är kopplade till föremålet för kontraktet, såsom pris, leverans- eller genomförandetid, miljöegenskaper, driftkostnader, kostnadseffektivitet, kvalitet, estetiska, funktionella och tekniska egenskaper, service och tekniskt stöd.

En upphandlande myndighet ska i annonsen om upphandlingen eller i förfrågningsunderlaget ange vilken grund för tilldelning av kontraktet som kommer att tillämpas.

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

En begäran om förklaring kan gälla

1. om anbudsgivaren kan utnyttja särskilt kostnadseffektiva metoder att fullgöra kontraktet,
2. om anbudsgivaren kan utnyttja tekniska lösningar eller ovanligt gynnsamma förhållanden för att fullgöra kontraktet,
3. egenarten hos de varor, tjänster eller byggtreprenader som föreslås av anbudsgivaren,
4. om anbudsgivaren iakttar de bestämmelser om arbetarskydd och arbetsförhållanden som gäller på den ort där kontraktet skall fullgöras, och
5. om anbudsgivaren fått möjlighet att erhålla statligt stöd.

Den upphandlande myndigheten skall ge anbudsgivaren tillfälle att yttra sig över myndighetens skäl för att förkasta anbudet med beaktande av de lämnade förklaringarna.

I 16 kap. 1 § första stycket LOU anges att en leverantör som anser sig ha lidit eller kan komma att lida skada enligt 2 § får i en framställning till allmän förvaltningsdomstol ansöka om åtgärder enligt den paragrafen.

I 16 kap. 2 § första stycket LOU anges 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 lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts.

### **Utredningen i målet**

I förfrågningsunderlaget anges bl.a. följande.

#### **1 Allmän orientering om upphandlingen**

##### 1.1 Uppdragets omfattning och övergripande mål

Kommunen har för avsikt att i denna upphandling attrahera stora och små entreprenörer samt alternativa utförare som föreningsdrift. Entreprenören ska utföra regelmässig städning, periodiskt underhåll av golv och övriga ytor (storstädning), med frekvens och omfattning som framgår av detta förfrågningsunderlag. Målet är att städentreprenörerna ska ges möjlighet att genom ett helhetsansvar kunna leverera en jämn och hög städskvalitet över hela avtalstiden.

##### 2.2 Obligatoriska krav

Anbudsgivare måste uppfylla alternativt acceptera samtliga obligatoriska krav i enlighet med bilaga 1 Anbudsformulär och bilaga 2 Skall-kravlista för att få delta i upphandlingen. Om en anbudsgivare i anbudet inte uppfyller alternativt accepterar ett eller flera obligatoriska krav kan det bli nödvändigt att förkasta detta anbud och utesluta anbudsgivaren från upphandlingen.

#### **2 Regler för anbudsgivning**

##### 2.7 Tilldelning av städdistrikt utifrån lägsta pris

Anbuden kommer att utvärderas utifrån lägsta pris för respektive städ-distrikt var för sig. Det innebär att det anbud, som har det lägsta priset för ett distrikt kommer att antas för detta distrikt i enlighet med nedanstående beskrivning. Beställaren kommer att teckna avtal med tre eller flera anbudsgivare.

Distrikt 1 – 5 + 7

För distrikten 1 – 5 + 7 kommer den anbudsgivare som har lägsta pris för respektive städdistrikt att antas.

Distrikt 8 + 6

För distrikt 8 kommer den anbudsgivare, som har lägsta pris för städdistrikt 8, och som inte tilldelats något städdistrikt tidigare, att antas. Därefter kommer den anbudsgivare som har lägsta pris för distrikt 6 att tilldelas detta förutsatt att den inte tilldelats något städdistrikt tidigare.

### **3.2 Utvärderingsfasen**

#### 3.2.2 Lägsta pris

Anbuden utvärderas utifrån lägsta pris. Endast de anbud där de både uppfyller kvalificeringsfasens kriterier och uppfyller alternativt accepterar samtliga obligatoriska krav, kommer att utvärderas.

##### 3.2.2.1 Pris

Priset för uppdragets genomförande anges i bilaga 3 Prisformulär, fördelat på respektive städdistrikt. Omfattningen på prisformuläret får inte uppfattas som en beställning utan är en bedömning av beställarens behov under avtalsperioden.

##### 3.2.2.2 Avverkningsgrad alternativt realistiskt pris

I uträkningen av om realistiskt pris har angetts kommer ALMEGA's riktlinjer för kontroll av svart arbetskraft att användas, se [www.almega.se](http://www.almega.se).

Skulle angivet månadspris dividerat med antal städtimmar understiga 210 kronor i timmen ska anbudsgivaren motivera hur detta är möjligt. Anbudsgivare som inte kan komma med en skälig förklaring till detta kommer inte att utvärderas.

I kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll den 26 mars 2010 anges bl.a. följande. Rengörare Näslunds anbud har antagits för städdistrikt 1 – 5 samt städdistrikt 7. För städdistrikt 6 har Teknostäd AB:s anbud antagits och för städdistrikt 8 har ISS Facility Services AB antagits. Uppdraget omfattar regelmässig städning, periodiskt underhåll av golv och övriga ytor (storstädning). Fem anbudsgivare bedömdes av kommunen ha lämnat för låga priser för att kunna genomföra städningen enligt anbudsunderlaget. Eftersom kommunen inte fått godtagbara förklaringar, hur dessa skulle klara av att genomföra uppdraget med efterfrågad kvalitet, förkastas dessa anbud i enlighet med LOU 12 kap. 3 §, onormalt lågt anbud.

I Sigtuna kommuns prövning av inkomna anbud avseende städning anges bl.a. följande. Samtliga anbudsgivare har kvalificerats vidare till utvärderingsfasen. Fem anbudsgivare förkastas på grund av angett pris, realistiskt pris.

I sammanställning av entreprenörernas anbud anges bl.a. följande. Bolagets anbud uppgick till 276 795 kr avseende städdistrikt 6, 769 954 kronor för städdistrikt 7 och 494 701 kronor för städdistrikt 8. Det anbud som antogs för städdistrikt 6 uppgick till 398 800 kronor. Anbudet som antogs för städdistrikt 7 uppgick till 949 081 kronor och för städdistrikt 8 till 602 064 kronor.

#### **Förvaltningsrättens bedömning**

Bolaget har i sin talan dels invänt mot att kommunen endast antagit certifierade anbudsgivare, dels mot kommunen förkastat bolagets anbud som onormalt lågt anbud och därmed inte antagit anbudet med lägsta pris.

*Certifierade anbudsgivare*

Förvaltningsrätten konstaterar att det i förfrågningsunderlaget inte anges ett krav på att leverantörerna ska vara certifierade inom ISO 9001 eller ISO 14001. Av Sigtuna kommuns prövning av inkomna anbud framgår att samtliga anbudsgivare kvalificerat sig till utvärderingsfasen. Bolaget har således utan att vara certifierat kvalificerat sig till utvärderingsfasen. Certifiering har inte varit ett krav för att delta i utvärderingen. Talan kan inte bifallas på denna grund.

*Lägsta pris*

Bestämmelsen om orimligt låga anbud är avsedd att skydda anbudsgivaren mot godtycke från den upphandlande enhetens sida (se EG-domstolens dom 76/81 SA Transporoute mot Ministère des travaux publics p. 17). Det framgår varken av den svenska lagtexten eller av art. 55 Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/18/EG vad som menas med orimligt lågt anbud. Det måste avgöras från fall till fall samt i förhållande till föremålet för upphandlingen.

Enligt förvaltningsrättens mening måste bedömningen av huruvida ett anbud är orimligt lågt och om det, efter att de förfarandekrav som föreskrivs uppfyllts, kan förkastas av den upphandlande enheten, ske mot bakgrund av om det är sannolikt att anbudsgivaren kan leverera den kvalitet som efterfrågas i förfrågningsunderlaget till angivet pris.

Av utredningen i målet framgår att ett av upphandlingens syften är att säkerställa att städningen är av jämn och hög kvalitet. Kommunen har förkastat bolagets anbud med motiveringen att bolaget lämnat för låga priser för att kunna genomföra städningen enligt anbudsunderlaget. Kommunen anför att bolaget i enlighet med LOU 12 kap. 3 § fått möjlighet att förklara sitt låga anbud men att bolaget inte inkommit med något sakligt svar. Av



sammanställningen av entreprenörernas anbud framgår att bolagets anbud ligger avsevärt lägre i pris än de anbudsgivare som tilldelats städdistrikt.

Förvaltningsrätten gör följande bedömning. Bolagets anbud är avsevärt lägre än de anbud som tilldelats städdistrikt. Kommunen har på ett relativt detaljerat sätt redogjort för varför bolaget inte till angivet pris kan leverera den kvalitet som efterfrågas i förfrågningsunderlaget. Bolaget har i sin tur i allmänna ordalag förklarat priserna med samordning och stora golvytor. Bolaget har inte på ett godtagbart sätt lyckats förklara vilka faktorer som ligger bakom angivna priser. Kommunen får härmed anses ha visat att bolaget sannolikt inte kan leverera den städskvalitet som efterfrågas i förfrågningsunderlaget. Kommunen har således haft fog för sitt beslut att förkasta bolagets anbud på grund av onormalt lågt anbud. Vad bolaget i övrigt anfört om prisjämförelser föranleder ingen annan bedömning. Ansökan om ingripande enligt LOU ska därför i sin helhet avslås.

Sida  
3254-10

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga (DV 3109/1A)



Per-Erik Nistér

rådman

Målet har föredragits av Anna Ljung.

