



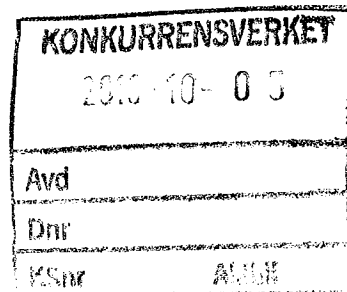
**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG**  
Avdelning 2

**DOM**  
2018-10-05  
Meddelad i  
Göteborg

Mål nr  
1372-18  
1385-18

**SÖKANDE**

1. IRG TV-inspektion AB, 556212-9345  
Fågelliden 24  
439 71 Fjärås
2. Cleanpipe Sverige AB, 556150-3847  
Äsperedsgatan 8  
424 57 Gunnilse



Ombud:  
Advokaten Jimmy Carnelind  
MAQS Advokatbyrå AB  
Box 11918  
404 39 Göteborg

**MOTPART**

Nämnden för inköp och upphandling i Göteborgs kommun  
Box 1111  
405 23 Göteborg

**SAKEN**

Överprövning enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökningarna.

Dok.Id 559304

**Postadress**  
Box 53197  
400 15 Göteborg

**Besöksadress**  
Sten Sturegatan 14

**Telefon**  
031 - 732 70 00  
**E-post:** [forvaltningsrattenigoteborg@dom.se](mailto:forvaltningsrattenigoteborg@dom.se)  
[www.forvaltningsrattenigoteborg.domstol.se](http://www.forvaltningsrattenigoteborg.domstol.se)

**Telefax**  
031 - 711 78 59

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

**BAKGRUND**

Nämnden för inköp och upphandling i Göteborgs kommun (kommunen) genomför en ramavtalsupphandling av *högtrycksspolning och slamsugning, dnr 157/17*. Upphandlingen omfattar femton olika delområden varav IRG TV-inspektion AB (IRG) rangordnats som nummer tre för delområde 3 samt som nummer ett för delområde 6 och 9. Cleanpipe Sverige AB (Cleanpipe) har rangordnats som nummer två för delområde 1, som nummer tre för delområde 2, som nummer två för delområde 3 samt som nummer ett för delområde 4, 7 och 10.

Det förvaltningsrätten ska pröva är bl.a. om det finns skäl till ingripande i upphandlingen på grund av att kraven samt modellen i upphandlingen inte varit tillräckligt transparenta och om IRG och Cleanpipe i sådana fall har lidit eller riskerat att lida skada till följd av detta.

**YRKANDEN M.M.**

*IRG* ansöker om överprövning för samtliga femton delområden i upphandlingen och anför bl.a. följande.

I upphandlingsdokumenten framgår inte vad som förväntas utföras, vilken omfattning arbetsinsatserna har eller vilken kvalitet utförandet kräver. Nivån och kvaliteten är beroende av vad de olika anbudsgivarna har att erbjuda, vilket resulterar i att det inte går att jämföra de olika anbuden. Till följd av detta överträds likabehandlings- och transparensprinciperna.

Det beskrivs inte vad som efterfrågas och det som anges kan tolkas på många olika sätt, vilket försvårar prissättningen väsentligt. Fordonen som upphandlas beskrivs endast som fordon. Olika professioner blandas och kommunen begär in ett pris för flera tjänster där det är väsentligt stora

skillnader på investeringar, utbildning, erfarenhet m.m. för att utföra de olika uppdragen. Det är högst relevant att beskriva de förväntade arbetsinsatserna för att leverantörerna ska kunna göra en bedömning av vad som krävs för resurser samt typ av utförare, maskiner och verktyg m.m. Kraven gällande teknisk och yrkesmässig kapacitet ger leverantören utrymme att göra sin egen bedömning av vad denna kan utföra, vilket leder till att kommunen inte kan säkerställa att det är samma produkt och tjänst som erbjuds eller jämförs.

Det är svåröverskådligt gällande antalet användare som avtalen omfattar. I upphandlingen räknas i grova drag upp vilka kommuner som kan tänkas använda avtalen, men information om alla underliggande beställare saknas, vilka utgör en majoritet av kunderna. Det är vidare oklart beskrivet vilka kommuner som har behov av vad. Sådan information är väldigt viktig för leverantörerna vid en såpass omfattande upphandling som denna är, med en uppskattad beställningsvolym om 140 000 000 kr. Exempelvis framgår inte hur många fastigheter som har behov av underhållsspolning och hur många fastigheter som ryms inom avtalet.

Modellen i upphandlingen är otydlig. En sådan komplex upphandling som denna, innehållande så många parametrar och olika professioner kan inte rymmas under såpass få priser. Detta gör det omöjligt att räkna på då ingen av tjänsterna beskrivs konkret. Även om kommunen menar att det är omöjligt att veta mängden innan behovet uppstår, vilket kan vara relevant för akuta uppdrag, omfattar upphandlingen till stor del planerade uppdrag och underhållsuppdrag som klart går att beskriva. Anbudsgivarna har, enligt kommunen, i sina anbud fått ange de kapaciteter de kan tillhandahålla och en grov redovisning av vilka ledningsdimensioner man kan högtrycksspol i mark respektive byggnad. Stort utrymme lämnas för tolkningar av vad som är relevant utrustning eller kompetens när kommunen väljer att upphandla

såpass ospecificerade tjänster. Därav finns ingen möjlighet att jämföra anbudet.

Att i upphandlingen hänvisa till publikationerna P93 från år 2006 och P91 från år 2005 kan inte ses som detaljerade regelverk för hur tjänsterna ska utföras. Då man inte kan beskriva hur lasertekniken ska fungera i hårdvara och mjukvara kan inte anbudet jämföras med varandra. Likaså kan man inte få en rättvisande rangordning när t.ex. två skilda professioner som fastighetsfilm och markförlagda rör i gator slås ihop då såväl investeringskostnaden och utbildningen dessa verksamheter emellan skiljer sig stort. Detta leder till att de leverantörer som levererar de mest avancerade uppdragen alltid tvingas vara dyrare, vilket skapar en orättvisa då de som investerar i nya avancerade utrustningar måste konkurrera med de som gör enkla uppdrag med låga investeringar. När de olika professionerna slås ihop vet inte kommunen vad leverantörerna har för avsikt att leverera, vilket gör att en jämförelse av anbudet inte ter sig möjlig. Likaså blir referenserna ojämförbara om de inte i detalj efterfrågas hur uppdragen utförts. Att alla anbudsgivare, som kommunen menar, har lämnat likvärdiga priser beror troligtvis på att alla räknat på sämsta utrustning och lägsta krav på kvalitet inom ramen för det som efterfrågats.

Kommunen förutsätter att leverantörerna på marknaden vet vad som avses med tjänsterna i upphandlingen men vad en leverantör anser sig klara av att spola säger inget om kapaciteten vid utförandet. Det kan därför vara riskfyllt att förvänta sig att leverantörerna vet vad som krävs och att de levererar kvalitativa effektiva tjänster när upphandlingen är bristfällig. Den använda upphandlingsmodellen driver på utvecklingen mot dålig service och undermåligt utförda arbeten.

*Cleanpipe* ansöker om överprövning för delområdena 1, 2, 3, 5, 6, 8, 9, 11, 12, 13, 14 samt 15 i upphandlingen. *Cleanpipe* yrkar att upphandlingen för dessa områden ska göras om och anför bl.a. följande.

Upphandlingsdokumenten brister i transparens. Tjänsternas omfattning framgår inte av dessa och det är oklart vilken kapacitet som anbudsgivarna ska offerera. Vad som ingår i de poster som ska prissättas framgår inte och det har lämnats fritt för anbudsgivarna att sätta nivån på det som kommunen efterfrågar. Anbudsgivarnas anbud går därför inte att jämföra. Av lämnade anbudspriser framgår tydligt att anbudsgivarna tolkat omfattningen i anbudsformuläret olika. Bolaget har till följd av bristerna förtagits möjligheten att lämna sitt bästa anbud och har därav lidit eller riskerat att lida skada.

Av anbudsformulär framgår att priser ska lämnas för utförandet av uppdrag med ”vanlig spolbil” och att timpriser ska lämnas för tillägg i form av bl.a. ”recyclingbil”, ”minikombi” och ”liten spolbil”. Legal eller branschspecifik definition saknas för dessa begrepp och olika fordonskapaciteter och utrustning ryms i vad respektive anbudsgivare associerar med dessa begrepp. Samma sak gäller för de i upphandlingen använda begreppen ”vanlig” vakuumsugbil och ”supersug”, vilka av anbudsgivaren ska prissättas. Kapacitetskrav har inte angetts för dessa fordon och utifrån anbudsgivarnas prissättning har olika anbudsgivare uppfattat olika i frågan om vilka tjänster som ska utföras av en eller två personer. Bolaget har vidare uppfattat kraven gällande utförande, utifrån de svar kommunen gett under upphandlingsprocessen, att anbudsgivarna ska fylla i prisformuläret och därmed ska offerera exempelvis samtliga enhetsfordon. Bolaget har inte kunnat avgöra vad som efterfrågas, men har lämnat anbud på fordon med hög kapacitet. I annat fall hade bolagets anbud inte omfattat normalt förekommande uppdrag.

Gällande TV-inspektion, filmning och ovalitetsmätning har det i upphandlingen efterfrågats ett enhetligt pris för dessa tjänster oavsett vilken utrustning och kompetens som krävs för att utföra tjänsterna. Detta är orimligt och ingen vägledning ges i upphandlingsdokumenten om hur stor andel av tjänsteområdet som avser de olika typuppgifterna. Sammanläggningen av samtliga tjänster inom TV-produktion är kontraproduktiv för syftet att öppna upp för mindre aktörer. Vidare kommer beställare som avropar tjänster som normalt utförs av mindre fordon att reagera när de tvingas att betala väsentligt högre priser än vad som varit fallet i tidigare ramavtal. Utvärderingen leder inte till att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet antas.

De upplysningar och förtydliganden om kapacitet och tjänsternas omfattning som lämnats är att leverantören, för att kunna lämna anbud, måste kunna utföra den efterfrågade tjänsten och ska ha, och avgör själv, den bemanning, fordon och utrustning som krävs för detta. Med den typ av uppdrag som omfattas av avtalet avses de fordon och den utrustning som ska prissättas men att anbudsgivarna inte behöver ha kapacitet för att kunna utföra samtliga (i antal) de uppdrag som avropas. Om leverantören anser att den avropade tjänsten inte täcks av ett tjugoprocentigt påslag på ”vanlig sopbil” åligger det leverantören att upplysa om detta, och tjänsten anses då ej ingå i ramavtalet. I dessa förtydliganden ryms en rad olika tolkningsalternativ och oavsett vilken tolkning som ges företräde har det inte varit möjligt för bolaget att förstå vilka tjänster som omfattas, vilken kapacitet som efterfrågas och vilka fordon som ska prissättas. Kraven på likabehandling och transparens uppfylls därmed inte i upphandlingen. Det är i strid med LOU att anbudsgivarna genom sina anbud anger nivån på det som ska upphandlas, denna uppgift ligger på den upphandlande myndigheten.

Bolaget har inte förstått hur kapacitetskravet och tjänstens omfattning skulle tolkas. Om detta hade varit tydligt utformat i upphandlingen skulle bolaget

haft möjlighet att lämna ett helt annat anbud och kunnat välja att avstå från uppdrag som förekommer i mindre utsträckning, men som utförs med dyra fordon och dyr utrustning. Bolaget hade då kunnat nyttja möjligheten till ett tjugoprocentigt påslag. Detta hade möjliggjort för bolaget att sänka sitt anbudspris samtidigt som vinstmarginalen per utfört uppdrag skulle ha ökat.

Kommunen har under anbudstiden ändrat kraven gällande kapacitet genom att då ställa krav på att leverantören ska ha bemanning, fordon och utrustning för att kunna genomföra den typ av uppdrag som omfattas av avtalet. Innan ändringen innebar kravet att leverantören skulle ha bemanning, fordon och utrustning som krävs för att genomföra samtliga olika uppdragstyper för samtliga avrop från ramavtalet. Detta utgör en väsentlig förändring av upphandlingsdokumenten och medför att mindre leverantörer kan delta. Kommunen skulle därför rätteligen varit skyldig att avbryta upphandlingen och göra om den på nytt. Mindre leverantörer som tagit del av upphandlingsdokumenten har kunnat konstatera att de saknar kapacitet för att kunna lämna anbud, har efter den justeringen haft den möjligheten. För bolagets del har det inte varit möjligt att förutse att justeringen av kravet innebär att det inte längre skulle finnas något specifikt kapacitetskrav i upphandlingen utan att varje anbudsgivare har kunnat offerera bl.a. de fordon som anbudsgivarna har.

*Kommunen* bestrider IRG:s och Cleanpipes yrkanden och anser att ansökningarna ska avslås och anför bl.a. följande.

I syfte att ge mindre leverantörer utan stora fordonsflottor möjlighet att lämna anbud och kunna konkurrera har kommunen i upphandlingen valt att upphandla ramavtalsområdena som tjänster. Anbudsgivarna har därför i sina anbud fått ange vilka kapaciteter de kan tillhandahålla, t.ex. personalantal och kompetenser inklusive eventuella specialistkunskaper inom delområdena. Även antal fordon av olika slag och en grov redovisning av vilka

ledningsdimensioner leverantören har avseende slamsugning och liknande har angivits. Utifrån denna redovisning har kommunen kunnat bedöma hur många anbudsgivare som behövs för att de tillsammans ska ha den totala kapacitet som krävs för att uppfylla det uppskattade behovet hos avtalsanvändarna.

Att upphandla aktuella områden som tjänster innebär inte att kvaliteten i utförandet blir sämre, utan en sådan modell är den som är vanligast vid ramavtalsupphandlingar. Tjänster upphandlas helt enkelt som tjänster eller funktioner och leverantörerna kan erbjuda sina lösningar och utföranden utifrån de krav som den upphandlande myndigheten ställt, såsom t.ex. branschstandarder. För det fall kvaliteten på tjänsterna inte upprätthålls blir det en avtalsrättslig fråga och detta regleras i ramavtalsvillkoren.

Av RÅ 2002 ref. 50 och RÅ 2010 ref. 78 framgår att en upphandlande myndighet har stor frihet att bestämma föremålet för, och utformningen av, en upphandling inom de ramar som ges av de grundläggande principerna för offentlig upphandling. Exempelvis att, som kommunen gjort, välja att inte dela upp och begära in olika priser för TV-inspektion och ovalitetsmätning, är en följd av den stora friheten kommunen som upphandlande myndighet har. Det som är grundläggande för bedömningen av om en utvärderingsmodell är tillräckligt tydligt utformad är att leverantörer behandlas likvärdigt och icke-diskriminerande samt att upphandlingen genomförs på ett öppet sätt (jfr Kammarrättens i Jönköping dom den 7 oktober 2015 i mål nr 682-15). De krav som ställs på en förutsebar utvärderingsmodell innebär inte att en anbudsgivare redan genom att ta del av upphandlingsdokumenten fullt ut ska kunna förutse utfallet av utvärderingen (jfr C-19/00 SIAC Construction, p. 42-44). Det är inte leverantörernas eller domstolarnas uppgift att värdera om den upphandlande myndigheten lyckats upphandla den bästa eller mest funktionella lösningen.



Det har tillräckligt tydligt framgått av upphandlingsdokumenten vad som efterfrågas och vad som ska prissättas för att en normal omsorgsfull och rimligt informerad leverantör ska förstå vilka priser som efterfrågas. Det är inte heller några stora prisskillnader i de olika leverantörernas anbud, vilket även visar att leverantörerna har förstått vad som efterfrågas på samma sätt. Anbudsgivarna måste kalkylera sina anbud, vilket innebär att de mindre komplicerade tjänsterna kommer att ha en högre kostnad och de mer komplicerade tjänsterna en lägre kostnad än vad som hade varit fallet om separata priser hade kunnat lämnas. Hur priser ska lämnas i upphandlingar är ingenting som regleras av LOU, utan det följer av aktuella regleringar i upphandlingsdokumenten.

Kostnaden för att utföra en specifik tjänst kan vara olika med anledning av vilket fordon som används för den aktuella tjänsten. Det är normalt sett leverantören som ska välja lämpligast fordon, bemanning och metod m.m. för att utföra den tjänst som beställaren vill ha utförd, så även med detta ramavtal. De beställare som kommer att använda avtalet har normalt sett en sådan beställarkompetens att de kommer agera ifall leverantören gör olämpliga val. Beställningar kommer givetvis inte att göras på fordon som inte kan utföra aktuellt uppdrag. Cleanpipes exempel och påståenden avseende tjugoprocentigt påslag är därför inte relevant. För det fall den leverantör som är rangordnad som nummer ett inte har det fordon, bemanning eller metod som behövs kommer leverantör nummer två att få beställningen o.s.v. i ramavtalsområdena för Göteborg där tre leverantörer har antagits. I övriga områden har kommunen bedömt att en leverantör har kapacitet nog för att täcka beställarnas behov.

Förutom Cleanpipe har två andra stora aktörer, Relita Skadeservice AB och Ragn-Sells AB, fått tilldelning avseende områdena högtrycksspolning och slamsugning och torr- och våtsugning. Dessa stora aktörer har likt Cleanpipe stora fordonsflottor med både små och stora fordon. Det är med andra ord

inte så som Cleanpipe anfört att de leverantörer som har placerat sig före Cleanpipe är små leverantörer med enbart små fordon som inte kan utföra samtliga tjänster. Upphandlingen är inte utformad på ett sätt som diskriminerar stora leverantörer.

Tjänsternas omfattning framgår tydligt av upphandlingsdokumenten under punkt 1.3.3.1 till 1.3.3.3. Där anges de avsedda tjänsterna; högtrycks-spolning, slamsugning och TV-inspektion. Leverantörerna på marknaden vet vad som avses med detta, vilka fordon som kan användas för utförande av de olika tjänsterna och att tjänsterna kan omfatta många olika parametrar, såsom ledningars längd, rördimensioner och om hett vatten ska användas eller inte. Det är därmed inte anbudsgivarna som genom sina anbud som bestämmer vilka tjänster som upphandlingen omfattar. Att leverantörerna har olika fordon i sina fordonsflottor är en annan sak, dock är det som ovan konstaterats inte specifika fordon som upphandlas, utan tjänster.

Kvaliteten på tjänsterna är definierade i upphandlingsdokumenten genom hänvisning till Svenskt Vattens branschstandarder P93, T25 och P91 (vilka för övrigt är de senast utgivna) samt genom ramavtalsvillkor, avsnitt 1.5.7.1.

De specifika uppdrag som kommer att efterfrågas kommer att beskrivas vid beställning från ramavtalen eftersom det inte vid ett sådant omfattande ramavtal som förevarande är möjligt att exakt beskriva vilka uppdrag som kommer att beställas under ramavtalsperioden. Det går att beskriva vilken typ av tjänster ramavtalet omfattar, men inte t.ex. hur många fastigheter beställarna har som har behov av underhållsspolning och när det ska utföras. Oavsett vilken fördelningsnyckel som används måste beställaren beskriva uppdragets omfattning och vilka tjänster som avses vid sin beställning för att leverantörerna ska kunna ta ställning till om de kan utföra uppdraget eller inte. De flesta uppdrag som ramavtalen omfattar är små, snabba och oplanerade. Planerade uppdrag för en tidsperiod kan beställas genom att

göra en förnyad konkurrensutsättning för det fall volymen på de planerade uppdragen överstiger gränsen för när rangordning ska användas. Samtliga frågor som leverantörerna ställde under anbudstiden i upphandlingen har besvarats av kommunen. Dock kommer, som kommunen angivit i svaren, vissa uppgifter att beskrivas och klargöras vid respektive beställning från ramavtalet.

Utöver den uppskattade totala volymen för upphandlingen anges i upphandlingsdokumenten de angivna kvantiteterna, baserade på en uppskattning från tidigare ramavtalsstatistik, för de olika positionerna. De framtida behoven hos avtalsanvändarna går omöjligt att ange innan behoven uppkommer varför inga volymer kan garanteras i ramavtalet.

Det har under anbudstiden ställts frågor som t.ex. vilka dimensioner på rör som åsyftas, vilka kabellängder som krävs, vilket avstånd det kommer att vara mellan etableringsplats och fastighet och vilka längder spolslangarna ska ha. Dessa frågor är naturligtvis omöjliga att besvara eftersom det på förhand inte går att veta vilken tjänst som kommer att behövas och då det förekommer en stor variation och finns ett stort antal variabler för de behov av tjänster som kan tänkas uppkomma under ramavtalstiden. Det är också det svar som kommunen givit leverantörerna.

Vilka avtalsanvändarna är och hur de definieras framgår i upphandlingsdokumenten. Det är tydligt i upphandlingen vilka upphandlande myndigheter som kommer att använda sig av ramavtalen (jfr skäl 60 i direktiv 2014/24/EU). Leverantörerna kan utifrån informationen om vilka myndigheter som har rätt att använda sig av ramavtalen kunnat skapa sig en bild av vilka avrop som kommer att göras.

Det är korrekt uppfattat av Cleanpipe att leverantörerna var för sig inte behöver ha kapacitet att utföra alla beställningar som kommer att göras från

ramavtalet, men däremot ska leverantörerna ha kapacitet att utföra de olika tjänstetyperna.

Kommunen har gjort ändringar och tillägg i upphandlingsdokumenten. Enligt 11 kap. 8 § andra punkten LOU ska tidsfristen för att komma in med anbud förlängas så att alla leverantörer ska kunna få kännedom om all den information som behövs för att utarbeta ett anbud om väsentliga ändringar görs i upphandlingsdokumenten. Den upphandlande myndigheten behöver därför inte avbryta upphandlingen. Med anledning av de ändringar och tillägg som kommunen gjorde i upphandlingsdokumenten förlängdes anbudstiden med 16 dagar, vilket innebär att kommunen agerat i enlighet med LOU även om tilläggen och ändringarna skulle anses vara väsentliga. Upphandlingen avser samma tjänster som den gjorde innan ändringen och det har inte heller inneburit att andra eller fler leverantörer har anmält sig till upphandlingsförfarandet. Arten på upphandlingen har inte ändrats genom ändringarna, utan den övergripande karaktären är alltjämt högtrycksspolning och slamsugning. Därtill är skaderekvisitet i LOU individuellt kopplat och en leverantör kan därför inte ponera situationer som inte gäller för det bolaget.

## SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

### Tillämpliga bestämmelser

Upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Upphandlingar ska vidare genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet (4 kap. 1 § LOU).

En upphandling får inte utformas i syfte att undanta den från lagens tillämpningsområde och den får heller inte utformas i syfte att begränsa

konkurrensen så att vissa leverantörer gynnas eller missgynnas på ett otillbörligt sätt (4 kap. 2 § LOU).

Om den upphandlande myndigheten har brutit mot någon av de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § LOU 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 (20 kap. 6 § första stycket LOU).

### **Förvaltningsrättens bedömning**

Frågan i målet är om kommunen har brutit mot de allmänna principerna för offentlig upphandling i 4 kap. 1 § LOU, främst kravet på transparens, och om det har medfört att IRG eller Cleanpipe har lidit eller kan komma att lida skada. Frågan är vidare om de ändringar kommunen gjort i upphandlingsdokumenten under anbudstiden utgör sådana väsentliga ändringar innebärande att upphandlingen borde ha avbrutits och annonserats på nytt.

### *Skaderekvisitet*

Förvaltningsrättens prövning är en kontroll av om det finns skäl att ingripa mot upphandlingen på grund av att den upphandlande myndigheten har brutit mot principerna för upphandling eller någon annan bestämmelse i LOU. I mål om överprövning av en upphandling gäller som huvudprincip att den part som påstår att en upphandling är felaktig på ett klart sätt ska ange grunderna för sin talan. Domstolens prövning bör begränsas till de grunder som parten åberopar (jfr RÅ 2009 ref. 69).

För att grund för ingripande mot upphandlingen ska finnas är det inte tillräckligt att sökanden anser sig ha lidit eller kan komma att lida skada,

utan sökanden ska visa att denne har lidit eller kan komma att lida skada av den eller de brister som påtalats (jfr HFD 2013 ref. 53).

#### *Utredningen i målet*

I avsnitt 1.1.4 förfrågningsunderlag/ramavtal redovisas vilka avtalsanvändare upphandlingen omfattar:

##### **1.1.4 Avtalsanvändare**

Avtalsanvändare inom Göteborgs stad. För mer information se webbplats:  
<http://www.goteborg.se>

Övriga avtalsanvändare:

- Göteborgs Kyrkogårdsförvaltning
- Göteborgsregionens Kommunalförbund och ISGR AB
- Räddningstjänsten Storgöteborg
- Gryning Vård AB
- Härryda kommun, samt Härryda Energi AB och Härryda Elhandel AB
- Lerums kommun
- Orust kommun
- Partille kommun
- Tjörns kommun, samt Tjörns Bostads AB, Tjörns Måltids AB och Tjörns hamnar AB

I avsnitt 1.1.5 samma dokument redogörs för ett antal av de definitioner som används i upphandlingen:

##### **1.1.5 Definitioner**

[...]

*Avtalsanvändare* – De kommuner, förvaltningar, kommunalförbund och bolag m.m. som har rätt att använda Ramavtalet.

*Beställare* – Myndigheter och enheter som beställer i enlighet med Ramavtalet. Respektive Beställare ansvarar för sin användning av och sina beställningar från Ramavtalet.

*Göteborgs Stad* – Begreppet Göteborgs Stad omfattar Stadens samtliga förvaltningar och bolag, föreningar och stiftelser där Göteborgs Stad är förvaltare eller, direkt eller indirekt, utser en majoritet av styrelsen eller motsvarande.

Av avsnitten 1.3.3.1 till 1.3.3.3 samma dokument framgår bl.a. följande beskrivningar av de tjänster som omfattas av upphandlingen:

#### **1.3.3.1 Krav Högtrycksspolning och slamsugning**

Leverantören ska på uppdrag av Beställaren kunna utföra Slamsugning och Högtrycksspolning med därtill tillhörande tjänster både utom och inom fastigheter

Särskilda villkor inom Fastighet

Med Slamsugning och Högtrycksspolning inom en fastighet avses bl a högtrycksspolning av:

- samtliga vertikala avloppsstammar
- samtliga köksstick
- stickledning från tvättställ och golvbrunnar i bad och WC
- samtliga golvbrunnar i källare och tvättstugor samt tömning av huvudavlopp med därtill hörande spolbrunnar samt i samband med högtrycksspolningen i stammar och stick göra stickprovskontroller med filmkamera för ev. lokalisering av eventuella brister i avloppssystemet.

[...]

Leverantören ska:

- ha den bemanning, fordon och utrustning som krävs för att genomföra samtliga uppdrag som omfattas av detta avtal under hela avtalsperioden.
- ombesörja att uppdraget är bemannat i proportion till beställt uppdrag och anpassat efter berört/berörda objekt. Varje uppdrag ska omfatta en arbetsledare/ansvarig.
- utföra uppdrag på ett för Beställaren rationellt, tids- och kostnads-effektivt sätt, vilket bl a innebär att innan uppdrag påbörjas bör Leverantören göra en "extra" kontroll mot Beställaren så att villkor som Beställaren ska ansvara för och som finns angivna i beställning är uppfyllda.

#### **1.3.3.2 Krav Torr- och våtsugning**

Leverantören ska på uppdrag av Beställaren kunna utföra Torr- och Våtsugning med därtill tillhörande tjänster.

Leverantören ska:

- ha den bemanning, fordon och utrustning som krävs för att genomföra samtliga uppdrag som omfattas av detta avtal under hela avtalsperioden.
- ombesörja att uppdraget är bemannat i proportion till beställt uppdrag och anpassat efter berört/berörda objekt. Varje uppdrag ska omfatta en arbetsledare/ansvarig.

- utföra uppdrag på ett för Beställaren rationellt, tids- och kostnads-effektivt sätt, vilket bl a innebär att innan uppdrag påbörjas bör Leverantören göra en ”extra” kontroll mot Beställaren så att villkor som Beställaren ska ansvara för och som finns angivna i beställning är uppfyllda.

#### **1.3.3.3 Krav TV-inspektion, Filmning med tillägg för satellitkamera och ovalitetsmätning med laser.**

Leverantören ska på uppdrag av Beställaren kunna utföra TV-inspektion, Filmning och Ovalitetsmätning med därtill tillhörande tjänster.

Tjänsterna skall utföras och redovisas enligt nedan:

- Svenskt Vatten TV-inspektion av avloppsledningar i mark P93
- Svenskt Vatten TV-inspektion av avloppsledningar i fastighet T 25
- Svenskt Vatten Anvisningar för provning i fält av allmänna avloppsledningar för självfall P91.

[...]

Leverantören ska:

- ha den bemanning, fordon och utrustning som krävs för att genomföra samtliga uppdrag som omfattas av detta avtal under hela avtalsperioden.
- ombesörja att uppdraget är bemannat i proportion till beställt uppdrag och anpassat efter berört/berörda objekt. Varje uppdrag ska omfatta en arbetsledare/ansvarig.
- utföra uppdrag på ett för Beställaren rationellt, tids- och kostnads-effektivt sätt, vilket bl a innebär att innan uppdrag påbörjas bör Leverantören göra en ”extra” kontroll mot Beställaren så att villkor som Beställaren ska ansvara för och som finns angivna i beställning är uppfyllda.

I avsnitt 1.5.7.1 samma dokument beskrivs uppdragets utförande:

#### **1.5.7.1 Uppdragets utförande**

Leverantören ska utföra uppdraget på överenskommen plats i enlighet med beställningen och instruktioner samt upprättade kravspecifikationer samt handlingar i övrigt.

Beställare får inte nekas leverans av de tjänster som omfattas av ramavtalet om inte särskilda skäl föreligger. I tider av stor efterfrågan och förlängda leveranstider ska beställare på ramavtalet tillhöra leverantörens högsta prioritet.

Leverantören ska använda för ändamålet kompetent och lämplig personal där arbetsledare och nyckelpersoner ska förstå och tala svenska.



Leverantören har skyldighet att utan oskäligt dröjsmål byta ut personer om beställaren begär det och har sakliga skäl för sin begäran, såsom att personen saknar nödvändig kompetens eller att det finns samarbetsvårigheter. Leverantören har inte rätt att byta ut för uppdraget väsentlig personal utan beställarens godkännande om det inte finns sakliga skäl.

Uppdraget ska utföras med en serviceinriktad attityd och ett vänligt bemötande samt utföras på ett professionellt och fackmannamässigt sätt. Uppdraget ska även i övrigt följa god affärs- och yrkessed samt utföras med den skicklighet, kompetens och omsorg som kan förväntas av ett välrenommerat företag inom branschen.

Leverantören ska vid uppdragets utförande samarbeta med beställarens personal och eventuella andra involverade aktörer. Leverantören ska ta hänsyn till den dagliga verksamhet som pågår hos beställaren vid uppdragets utförande och se till att störningar minimeras.

Leverantören ska löpande och på de tider beställaren bestämmer avge rapporter över de resultat som framkommer. Rapportering ska ske enligt beställarens anvisningar.

#### *Kravet på transparens*

Kravet på transparens innebär enligt EU-domstolen en skyldighet för den upphandlande myndigheten att lämna insyn i upphandlingsförfarandet och förfarandet ska öppna för konkurrens och myndighetens opartiskhet ska kunna kontrolleras, se mål C-458/03 Parking Brixen. Se även mål C-87/94 Wallonska bussarna och C-275/98 Unitron. Potentiella anbudsgivare ska underrättas om samtliga de uppgifter som kommer att beaktas för att den upphandlande myndigheten ska kunna välja ut det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Det ska också framgå hur anbuderna har viktats i förhållande till varandra, se mål C-532/06 Lianakis.

Enligt transparensprincipen ska upphandlingsförfarandet vara öppet för konkurrens och dess opartiskhet ska kunna kontrolleras. Principen innebär också att upphandlingsdokumenten, inklusive tillämplig utvärderingsmodell, ska vara tydliga och klara och innehålla samtliga krav på det som ska upphandlas. Högsta förvaltningsdomstolen har i RÅ 2002 ref. 50 uttalat att även upphandlingsdokument och utvärderingsmodeller som inte är optimalt

utformade får godtas under förutsättning att de inte bryter mot de grundläggande principerna avseende offentlig upphandling. Ett upphandlingsdokument ska dock vara såpass klart och tydligt utformat att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande myndigheten tillmäter betydelse vid upphandlingen och en utvärderingsmodell ska vara så utformad att den är ägnad att leda till ett rättvisande resultat (jfr Kammarrättens i Göteborg domar den 21 december 2012 i mål nr 5823-12 och den 12 mars 2014 i mål nr 6642-13 samt Kammarrättens i Sundsvall dom den 29 augusti 2012 i mål nr 1225-12).

*Är upphandlingsmodellen och kraven tillräckligt transparenta?*

IRG har anfört att den upphandlingsmodell som kommunen använt är otydlig då det inte framgår tillräckligt tydligt vad som förväntas utföras, vilken omfattning arbetsinsatserna har, vilken kvalitet som ska uppnås eller vilka avtalsanvändarna är. Cleanpipe har anfört att upphandlingsdokumenten brister i transparens då det inte framgår vilken omfattning tjänsterna har, vilken kapacitet anbudsgivarna ska offerera, hur uppdelningen på tjänsteområdet ser ut gällande olika tjänster, vilket har lett till att det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet inte kunnat antas.

För förvaltningsrätten att ta ställning till är således om upphandlingsmodellen och de i upphandlingsdokumenten ställda kraven på tjänsterna brister i transparens och om detta i sådana fall har inneburit att IRG eller Cleanpipe har lidit eller riskerat att lida skada av det.

Kommunens upphandling avser en ramavtalsupphandling av tjänster. Utifrån de beskrivningar som ges i upphandlingsdokumenten för de upphandlade tjänsterna, såsom uppskattade volymer, står det klart att kommunen inte avsett att anskaffa viss prestation mot ersättning, utan att de tjänster kommunen efterfrågar i stället styrs av det behov den har under

avtalstiden. Den prestation de upphandlade leverantörerna ska utföra är därmed inte bestämd på förhand och kommunen är inte heller förpliktigad att i viss utsträckning efterfråga upphandlade tjänster. Då de upphandlade tjänsterna ska spegla ett framtida behov hos kommunen är det givetvis inte möjligt att i detalj kunna redogöra för volymerna för de avropade tjänsterna. Att kommunen i upphandlingsdokumenten endast redovisat historiska data om i vilken omfattning kommunen kommer att efterfråga tjänsterna anser därför förvaltningsrätten måste är tillräckligt för att anbudsgivarna ska få en indikation och en möjlighet att offerera rättvisande priser.

Av beskrivningen av tjänsterna i avsnitt 1.3.3.1 till 1.3.3.3 ges beskrivningar av vad som ingår i de respektive tjänsterna högtrycksspolning, slamsugning och TV-inspektion samt vilka krav som ställs på leverantören för att denne ska utföra tjänsterna. I avsnitt 1.5.7.1 ges vidare information om tjänsternas utförande utifrån bl.a. kvalitet. Bedömningen av om de beskrivningar som görs är tillräckligt transparenta måste göras med beaktande av att det är fråga om en ramavtalsupphandling med syfte att säkerställa de framtida behoven hos avtalsanvändare. De tjänster som kommer att avropas under avtalstiden är därför inte i förväg klarlagda.

Även om redogörelserna för vissa av tjänsterna är relativt kortfattade och kraven gällande utförande är förhållandevis allmänt beskrivna är förvaltningsrättens bedömning ändå att det inte är visat av varken IRG eller Cleanpipe att tjänsterna ifråga är av sådan komplexitet att rimligt informerade och normalt omsorgsfulla anbudsgivare inte ska kunna förstå kraven på samma sätt och kunna lämna ett konkurrenskraftigt anbud. Det är därför inte visat att upphandlingsdokumenten inte uppfyller LOU:s krav på transparens.

Gällande beskrivningen i upphandlingsdokumenten över vilka avtalsanvändarna är har det i avsnitt 1.1.4 angetts en förteckning över dessa och i

avsnitt 1.1.5 har definitionsförklaringar givits. Då det ligger i ramavtalets natur att några garanterade avropsmängder inte kan ges måste dock anbudsgivare, i enlighet med transparensprincipen, ges sådan information att de på förutsebara grunder ska kunna avgöra vilka aktörer som kan förväntas använda sig av ramavtalet om behov uppstår. Detta är en förutsättning för att anbudsgivare ska kunna bedöma om det är affärsmässigt motiverat att lägga anbud och i så fall hur anbudet ska utformas (jfr prop. 2015/16:195, s. 516 samt Kammarrättens i Stockholm dom den 12 februari 2016 i mål nr 6450-15). Förvaltningsrätten gör följande bedömning. Utifrån den lista med avtalsanvändare som finns i avsnitt 1.1.4, definitionsförklaringarna i avsnitt 1.1.5 samt uppskattningen av historiska volymer som anges i avsnitt 1.1.6 och i prisformulären för respektive tjänst, måste informationen totalt sett bedömas tillräcklig för att en anbudsgivare ska kunna få en bild av omfattningen av ramavtalet och därmed kunna lägga ett konkurrenskraftigt anbud. Förvaltningsrätten anser därför att upphandlingsdokumenten även gällande detta är tillräckligt tydliga för att kravet på transparens ska anses vara uppfyllt.

#### *Väsentlig förändring av upphandlingsdokumenten*

Cleanpipe har anfört att de ändringar och tillägg kommunen gjort i upphandlingsdokumenten under anbudstiden är såpass väsentliga att kommunen borde ha avbrutit och gjort om upphandlingen.

Av 11 kap. 8 § andra punkten LOU följer att tidsfristen för att komma in med anbud ska förlängas så att alla leverantörer ska kunna få kännedom om all den information som behövs för att utarbeta ett anbud om väsentliga ändringar görs i upphandlingsdokumenten. De ändringar som görs får dock inte vara såpass väsentliga att de skulle medföra att andra anbudssökande ges tillträde än de som ursprungligen valdes eller att ytterligare deltagare anmäler sig till upphandlingsförfarandet. Vid sådana väsentliga förändringar

är det inte tillräckligt med en förlängning av tidsfristen för anbud, utan i sådana fall måste upphandlingen göras om (prop. 2015/16:195, s. 644-645). För förvaltningsrätten att ta ställning till är således om de ändringar som kommunen gjort i upphandlingsdokumenten under anbudstiden varit såpass väsentliga att upphandlingen borde ha gjorts om.

De ändringar som kommunen genomförde under anbudstiden är enligt följande.

**Tillägg av text under avsnitt:**

*1.3.1.4 Teknisk och yrkesmässig kapacitet*

"Leverantören ska i sitt anbud bifoga en meritförteckning för företaget, samt en beskrivning av den tekniska och yrkesmässiga kapacitet som finns för uppdrag enligt ramavtal. Av företagets meritförteckning samt beskrivning av tekniska och yrkesmässiga kapacitet ska kunna utläsas vilka kapaciteter som företaget besitter för att kunna utföra tjänster inom det/de delområden som denne lämnar anbud på. Exempel på detta är antal personal och vilka kompetenser dessa besitter, inklusive eventuella specialistkunskaper, som kan erbjudas inom delområdet. Även antal fordon av olika slag, och en grov redovisning av vilka ledningsdimensioner leverantören kan högtrycksspola i mark respektive i byggnad, vilka kapaciteter leverantören har avseende slamsugning och liknande. Motsvarande typ av uppgifter ska anges för TV-inspektion, det vill säga, exempelvis vilka ledningsdimensioner, material och längder som kan inspekteras och liknande."

**Ändring av befintlig text i avsnitt:**

*1.3.3.1 Krav Högtrycksspolning och slamsugning*

*1.3.3.2 Krav Torr- och våtsugning*

*1.3.3.3 Krav TV-inspektion, Filmning med tillägg för satellitkamera och ovalitetsmätning med laser*

**Befintlig text:**

"Leverantören ska ha den bemanning, fordon och utrustning som krävs för att genomföra samtliga uppdrag som omfattas av detta avtal under hela avtalsperioden."

**Ändras till:**

"Leverantören ska ha bemanning, fordon och utrustning för att kunna genomföra den typ av uppdrag som omfattas av detta avtal. Leverantören ska i sitt anbud redovisa detta genom den meritförteckning för företaget och beskrivning av företagets tekniska och yrkesmässiga kompetens som efterfrågas i kod 1.3.1.4."

**Tillägg/komplettering av text i avsnitt:**

*1.4.3 Beskrivning av utvärderingsmodellen*

"Bedömning av hur efterfrågad/uppskattad kapacitet är uppfylld kommer göras baserat på de meritförteckningar och beskrivningar av teknisk och yrkesmässig kapacitet som leverantörerna lämnat i sina anbud, i enlighet med kod 1.2.1 och 1.3.1.4."

*1.2.1 Krav på anbudet*

"I anbudet ska meritförteckning för företaget och beskrivning av teknisk och yrkesmässig kapacitet lämnas, i enlighet med kod 1.3.1.4."

**Ändring av befintlig text i avsnitt:**

*1.3.1.5 Referensuppdrag*

Befintlig text:

"Referensuppdrag ska styrka att leverantören har erfarenhet av uppdrag motsvarande de som kan komma att beställas från ramavtalet."

Ändras till:

"Referensuppdrag ska styrka att leverantören har erfarenhet av den typ av uppdrag som avses inom respektive delområde."

Ändringarna gällande avsnitt 1.3.1.4 avser vilken bevisning anbudsgivarna ska ha för att uppfylla kvalificeringskraven och innebär inte en ändring som kunnat påverka förutsättningarna för att lämna anbud. Förvaltningsrätten gör även bedömningen gällande ändringarna i avsnitten 1.4.3, 1.2.1 samt 1.3.1.5 att dessa ändringar inte rimligen kunnat påverka anbudsgivares möjlighet att lämna anbud. De ändringar som gjorts gällande avsnitt 1.3.3.1, 1.3.3.2 och 1.3.3.3 utgör däremot mer väsentliga förändringar av de ursprungliga kraven i upphandlingsdokumenten. Ändringarna innebär att uppställda krav har blivit något mindre stränga i betydelsen att den tidigare skrivelsen "samtliga uppdrag" ändrats till "den typ av uppdrag" som omfattas av upphandlingen. Förvaltningsrätten gör dock bedömningen att den förlängning av anbuds-tiden, omfattande 16 dagar, som kommunen gjort ligger inom vad som är rimligt utifrån hur väsentlig ändringen kan bedömas vara utifrån 11 kap. 8 § LOU och de grundläggande principerna i lagen. Cleanpipe har heller inte kunnat visa att ändringarna ifråga varit såpass väsentliga att de medfört att bolaget som anbudssökande kunnat eller har riskerat att lida skada genom att inte kunna optimera sitt anbud prismässigt på samma sätt som vinnande anbudsgivare.

*Sammantaget*

Förvaltningsrätten anser sammanfattningsvis att varken IRG eller Cleanpipe har gjort sannolikt att kommunen agerat i strid med de grundläggande bestämmelserna i LOU eller någon annan bestämmelse i den lagen. Bolagen har därför inte lyckats visa att det finns skäl för ingripande i upphandlingen. Ansökningarna om överprövning ska därför avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga 1 (FR-05)

Magnus Nylander  
Rådman

Föredragande i målet har varit föredragande juristen Emelie Lindh.



## Hur man överklagar

FR-05

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

### 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 beslutets datum.

#### Hur räknar vi ut tiden?

Sista dagen för överklagande är exakt 3 veckor från den 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 för överklagande är en helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton, 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.

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

### 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](http://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.

