



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG**

Avd. 2

**DOM**  
2017-06-30  
Meddelad i Göteborg

Mål nr  
12897-16

**SÖKANDE**

Byggnads AB Calpe, 556117-0431  
Ingela Gatenhjelms Gata 7  
421 30 Västra Frölunda

Ombud: Advokaten Jesper Sundström  
Wistrand Advokatbyrå  
Box 11920  
404 39 Göteborg

**MOTPART**

Göteborgs Stads Upphandlings Aktiebolag, 556070-5054  
Box 1111  
405 23 Göteborg

**SAKEN**

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

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2017-06-30	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Dok.Id 465777

**Postadress**  
Box 53197  
400 15 Göteborg

**Besöksadress**  
Sten Sturegatan 14

**Telefon**  
031 - 732 70 00  
**E-post:** forvaltningsrattenigoteborg@dom.se  
www.forvaltningsrattenigoteborg.domstol.se

**Telefax**  
031 - 711 78 59

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

**BAKGRUND**

Göteborgs Stads Upphandlings AB (Upphandlingsbolaget) genomför en ramavtalsupphandling av Hantverkstjänster- Bygg dnr 427/15. Upphandlingen avser tre delområden: A: Byggservice – Framtiden, B: Bygg – Rangordning - Övriga Staden och C – Bygg – FKU- Övriga Staden.

Av tilldelningsbeslut den 21 respektive 24 november 2016 framgår att Upphandlingsbolaget beslutat att teckna ramavtal med andra leverantörer än Byggnads AB Calpe (Calpe).

**YRKANDEN M.M.**

Calpe ansöker om överprövning avseende delområdena B och C samt yrkar att förvaltningsrätten ska ingripa mot upphandlingen genom att en ny utvärdering görs varvid Calpes anbud ska tas upp till utvärdering. Till stöd för sin ansökan anför bolaget i huvudsak följande. Upphandlingsbolaget har uteslutit Calpes anbud med hänvisning till att anbudet inte uppfyller ett obligatoriskt krav avseende referensuppdrag. Detta är felaktigt eftersom Calpes anbud uppfyller dessa krav; referenser från tre uppdragsgivare har lämnats. Calpe har därtill lämnat ett anbud som vid utvärdering skulle ha placerats bland de anbud som hade lägst anbudspris. Anbudet från Calpe skulle därmed varit med bland de anbud vars inbördes rangordning lottades inom delområde B. Anbudet är därtill kvalificerat att antas inom delområde C och därmed skall ramavtal för förnyad konkurrensutsättning tecknas även med Calpe. Calpe riskerar att lida skada på grund av att Upphandlingen inte genomförts i enlighet med LOU eftersom Upphandlingsbolaget avser att tilldela andra anbudsgivare ramavtal. Ramavtal skulle tecknats även med Calpe om inte anbudet felaktigt uteslutits från utvärdering. Anbudet skulle dessutom varit med i den lottning som genomfördes för att fastställa den inbördes rangordningen mellan de anbud med lägst anbudspris. Således är det, be-

roende på utfall vid lottning, möjligt att anbudet från Calpe skulle ha rangordnats som nummer ett.

Calpe utvecklar därefter sin talan i huvudsak enligt följande. För att komma ifråga för tilldelning av ramavtal krävs att anbudsgivare har erfarenhet av den typ av hantverkstjänster som upphandlingen avser. Detta beskrivs generellt i förfrågningsunderlagets punkt AFB.5223 - Referensuppdrag enligt följande.

Anbudsgivaren ska ha erfarenhet av den typ av hantverkstjänst som respektive delområde omfattar (gäller det/de delområden som anbud lämnas på). För att visa det ska Anbudsgivaren lämna referensuppdrag. Se avsnitt "Referensuppdrag" under respektive delområde.

För delområde B preciseras kravet ytterligare något genom bestämmelsen i 2.2.3. Här anges i relevanta delar följande.

Anbudsgivaren ska nedan ange tre (3) referensuppdrag för att styrka krav på erfarenhet.

Referensuppdrag inom Anbudsgivarens organisation godtas inte och referensuppdragen ska avse olika uppdragsgivare.

Om Anbudsgivaren har utfört uppdrag åt Göteborgs Stad, som uppfyller kraven i detta avsnitt, ska minst ett av de tre referensuppdragen utgöras av uppdrag åt Staden.

Referensuppdragen får inte vara äldre än tre (3) år från sista anbudsdag. Respektive referens ska styrka erfarenhetskravet.

Krav på referensuppdragen:

Referensuppdragen ska minst omfatta den summa som framgår för respektive uppdrag nedan. De angivna beloppsgränserna ska utgöra Byggentreprenadens del av projektets totala entreprenadsumma.

Minst två (2) uppdrag skall ha genomförts med pågående verksamhet eller kvarvarande boende. Minst ett (1) uppdrag ska omfatta arbete i dusch- och omklädningsrum med minst tre (3) duschar. I minst ett (1) uppdrag ska Leverantören ha samordnat Underentreprenör/er.

Alla uppdrag ska ha utförts på ett tillfredsställande sätt samt ha utförts enligt gängse branschnormer och slutförts på ett korrekt sätt.

För delområde C är kravet likartat, 3.2.3 Referensuppdrag:

Anbudsgivaren ska nedan ange tre (3) referensuppdrag för att styrka krav på erfarenhet.

Referensuppdrag inom Anbudsgivarens organisation godtas inte och referensuppdragen ska avse olika uppdragsgivare.

Om Anbudsgivaren har utfört uppdrag åt Göteborgs Stad, som uppfyller kraven i detta avsnitt, ska minst ett av de tre referensuppdragen utgöras av uppdrag åt Staden.

Referensuppdragen får inte vara äldre än tre (3) år från sista anbudsdag. Respektive referens ska styrka erfarenhetskravet.

Krav på referensuppdragen:

Referensuppdragen ska minst omfatta den summa som framgår för respektive uppdrag nedan. De angivna beloppsgränserna ska utgöra Byggentreprenadens del av projektets totala entreprenadsumma.

Minst ett (1) uppdrag skall ha genomförts med pågående verksamhet eller kvarvarande hyresgäster under arbetet.

I minst två (2) uppdrag ska Leverantören haft samordningsansvar, arbetsmiljöansvar och Underentreprenör/er.

Alla uppdrag ska ha utförts på ett tillfredsställande sätt samt ha utförts enligt gängse branschnormer och slutförts på ett korrekt sätt.

Upphandlingsbolaget har utöver vad som framgår ovan inte ställt några ytterligare krav på referensuppdragen. Upphandlingsbolaget har inte begränsat möjligheten att använda samma juridiska person som referent, vare sig inom ett eller i flera upphandlingsområden, vilket enkelt kunnat göras. Detta innebär att Upphandlingsbolaget inte i efterhand vid utvärdering kan tillföra ytterligare krav på referensuppdragen eller referenterna. Att Upphandlingsbolaget förbehåller sig rätten att avgöra om ett referensuppdrag är godkänt eller inte förändrar inte detta. Upphandlingsbolaget har att hålla sig till de villkor som ursprungligen ställts upp.

Calpe har i sitt anbud angett tre referensuppdrag enligt upphandlingsföreskrifterna:

1. Lokalanpassning för SDF Hisingen. Beställare var Förvaltnings AB Göteborgslokaler.
2. Totalentreprenad, FTV Vårväderstorget. Beställare var Spets Projektledning AB.
3. Nybygge av restaurang. Beställare var Götaplatsgruppen
4. Restauranger.

Calpe har lämnat tre klart definierade uppdrag från tre olika uppdragsgivare till styrkande av efterfrågad erfarenhet. Samtliga referensuppdrag och uppdragsgivare är självständiga utan koppling till varandra. I anbudet har Förvaltnings AB Göteborgslokaler angetts under rubriken - Uppdragsgivarens organisation - för referensuppdrag enligt punkten två ovan eftersom detta bolag är slutlig beställare. Det rör sig dock om två separata uppdrag med olika beställare. För uppdrag ett är beställaren Förvaltnings AB Göteborgslokaler och för uppdrag två är beställaren Spets Projektledning AB vilket även framgår under rubrik - Uppdragsgivarens kontaktperson. Denna otydlighet i anbudet utgör inte grund för att förkasta det. Sammantaget har samtliga tre uppdrag genomförts oberoende av varandra med olika uppdragsgivare. Uppdragen styrker att Calpe har den erfarenhet av hantverkstjänster som krävs för att komma ifråga för tilldelning av ramavtal inom delområde B och C. Att det är Förvaltnings AB Göteborgslokaler som i två fall är den slutliga beställaren av arbetet saknar betydelse eftersom uppdragen kommer från olika uppdragsgivare.

I förfrågningsunderlaget definieras begreppet beställare vilket måste anses vara synonymt med uppdragsgivare. Där anges att med beställare avses "myndigheter och enheter som beställer enligt ramavtalet". Denna definition visar klart att Upphandlingsbolaget är av uppfattningen att det inom samma

organisation (myndighet eller juridisk person) kan finnas flera beställare. Detsamma bör gälla uppdragsgivare. Upphandlingsbolagets resonemang kring definitionen av beställare är inte relevant för bedömningen av frågan om de krav som ställts upp för att en uppdragsgivare ska anses vara acceptabel som referens eller inte. Termen beställare används som benämning på den part som har rätt att beställa under ramavtalet, dvs. något helt annat än uppdragsgivare. Det saknar relevans för tolkningen av "uppdragsgivare" vem som är byggherre, om det är fråga om förnyad konkurrensutsättning eller vem som är beställare.

Den tolkning av kravet på olika uppdragsgivare som Upphandlingsbolaget för fram ryms inte inom kravets lydelse. Upphandlingsbolaget har endast att förhålla sig till vad som angetts i förfrågningsunderlaget. Nya krav får inte föras in i efterhand. Risken för att en upphandlande myndighet inte har fått med alla krav i förfrågningsunderlaget ska inte bäras av anbudsgivarna. Upphandlingsbolaget måste därför acceptera att förhålla sig till de krav som faktiskt ställts upp och inte som nu försöka att i efterhand föra in de krav man möjligen haft för avsikt att ställa.

Mot bakgrund av att närmare definition av begreppet "olika uppdragsgivare" saknas i upphandlingsunderlaget och att den definition Upphandlingsbolaget redogjort för i målet och som uppenbarligen tillämpas vid utvärdering av anbuderna inte var känd när anbuderna lämnades är det en oproportionerlig åtgärd att utesluta anbudet från Calpe.

**Upphandlingsbolaget** anser att ansökan ska avslås och anför i huvudsak följande.

Upphandlingsbolaget har rätteligen förkastat Calpes anbud då det obligatoriska kravet på referenser från tre *olika* uppdragsgivare inte uppfyllts. Upp-

handlingsbolaget har vidare – i syfte att upprätthålla likabehandlingsprincipen – haft en skyldighet att förkasta Calpes anbud.

Syftet med referenskravet är att anbudsgivaren ska kunna visa en förmåga att hantera ett flertal stora beställare, eftersom det är fråga om ramavtal med komplexa beställningsmönster. Vidare är avsikten med att uppdragen ska komma från olika uppdragsgivare att få en så bred och rättvis bild över tidigare erfarenhet som möjligt. Det har därför angivits att referensuppdragen ska avse *olika* uppdragsgivare. I upphandlingsdokumenten finns angivet att beställare under ramavtalstiden är den beställande/avropande enheten. Beställare är även definierat i begreppsförklaringar som myndigheter och enheter. I upphandlingssammanhang utgör en myndighet eller enhet en minimnivå motsvarande styrelse eller nämnd, dvs. ett bolag eller en förvaltning. Inget i handlingarna eller i kontexten talar alltså om uppdragsgivare som lägre organisatoriska nivå eller personer.

I upphandlingen har nedanstående fråga ställts. Frågor och svar utgör del av förfrågningsunderlaget.

---

**Fråga:** Fråga på 3.2.3. referensuppdrag. Kan man använda samma uppdragsgivare (ex. lokalförvaltningen) på två olika uppdrag, då det är olika projektledare?

**Svar:** I avsnitt 3.2.3. Referensuppdrag står det bl.a. att "referensuppdragen ska avse olika uppdragsgivare". Lokalförvaltningen räknas som en uppdragsgivare och därför kan man endast använda ett referensuppdrag därifrån. Alla förvaltningar och bolag inom Göteborgs Stad räknas som separata uppdragsgivare. Det går alltså att lämna mer än ett referensuppdrag från Göteborgs Stad, men inte mer än ett uppdrag per förvaltning/bolag.

Det är ostridigt att Calpe för två av referensuppdragen angett Förvaltnings AB Göteborgslokaler som uppdragsgivare. Det är alltså fråga om samma uppdragsgivare för de båda referensuppdragen. Som framgår av frågan och svaret ovan saknar det betydelse om det varit olika projektledare för uppdragen. Det är Förvaltnings AB Göteborgslokaler som varit beställare för båda de aktuella referensuppdragen. Anders Helenius och Spets Projektledning AB har endast stått för projektledning.

### SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

#### *Tillämpliga bestämmelser m.m.*

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 (1 kap. 9 § LOU).

Om den upphandlande myndigheten brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § 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 (16 kap. 6 § första stycket LOU).

Förvaltningsrättens prövning utgör en kontroll av om det finns skäl att ingripa mot upphandlingen på grund av att den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna eller andra bestämmelser i 1 kap. 9 § LOU eller någon annan bestämmelse i den lagen. I mål om överprövning enligt LOU gäller som huvudprincip att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart sätt ska ange på vilka omständigheter denne grundar sin talan och att domstolens prövning bör begränsas till



de grunder som parten åberopar (jfr Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RA 2009 ref. 69).

*Förvaltningsrättens bedömning*

Frågorna som förvaltningsrätten har att pröva i målet är hur kravet på att referensuppdragen ska tolkas samt därefter om de referensuppdrag som Calpe har lämnat uppfyller kravet.

Det kan inte, såsom Upphandlingsbolaget argumenterat, av Kammarrättens i Stockholm dom den 6 mars 2012 i mål nr 5119-11 utläsas att den upphandlande myndighetens tolkning regelmässigt ska ges företräde så länge tolkningen ryms inom kravets lydelse om det i efterhand uppstår tolkningsfrågor kring ett krav. En sådan ordning skulle ge den upphandlande myndigheten möjlighet att i alltför stor utsträckning, och i efterhand, bestämma tolkningen av obligatoriska krav.

Det bör enligt förvaltningsrättens mening snarare vara den upphandlande myndigheten som i första hand får bära ansvaret för att ett krav som ställts upp i förfrågningsunderlaget kan ges en vidare omfattning än vad den upphandlande myndigheten avsåg när förfrågningsunderlaget upprättades. Frågan blir i ett sådant fall om den tolkning som leverantören gjort i och för sig måste anses omfattas av kravet. Vid bedömningen bör beaktas om kravet enligt sin ordalydelse rymmer den tolkning som leverantören gjort. Tolkningen måste dessutom vara rimlig och relevant med hänsyn till vad som i övrigt framgår av förfrågningsunderlaget. Slutligen måste det anbud som leverantören lämnat också utvisa att kravet med hänsyn till tolkningen uppfylls.

Inledningsvis kan det konstateras att det inte finns någon definition av vad som avses med uppdragsgivare i förfrågningsunderlaget. Det följer inte heller av något allmänt vedertaget upphandlingsrättsligt begrepp vad som avses

med en uppdragsgivare. Kravet måste därför, i enlighet med vad som sagts ovan, ges en för leverantören generös tolkning. En sådan generös tolkning kan, om inget annat i förfrågningsunderlaget medför en annan bedömning, leda till att rimliga definitioner av en uppdragsgivare måste accepteras.

I aktuell upphandling har Upphandlingsbolaget besvarat en fråga angående kravet. Frågan som ställdes tog sikte på om man kunde använda sig av exempelvis lokalförvaltningen för två uppdrag om det varit fråga om olika projektledare. Upphandlingsbolaget har i svaret förtydligat att det inte är möjligt. Frågor och svar får anses vara en del av förfrågningsunderlaget och det har ålegat Calpe att hålla sig uppdaterad i förhållande till det.

Av handlingarna framgår att Calpe under punkterna 2.2.5 och 2.2.6 avseende delområde B samt under punkterna 3.2.4 och 3.2.5 avseende delområde C, under rubriken *Uppdragsgivarens organisation*, har angett Förvaltnings AB Göteborgslokaler. Under rubriken *Uppdragsgivarens kontaktperson, namn, telefonnummer och e-post* i punkten 2.2.6 respektive 3.2.5 anges Spets Projektledning AB. Calpe har alltså angett samma bolag men olika projektledare för två av tre referensuppdrag. Mot bakgrund av vad som framgår av frågor och svar är en tolkning som medför att kravet på *olika* uppdragsgivare uppfylls genom att hänvisa till samma bolag men olika projektledare inte rimlig. Inte ens med en generös tolkning av begreppet ”olika uppdragsgivare” kan Calpes tolkning alltså omfattas.

Calpe har sammanfattningsvis inte angett olika uppdragsgivare för sina referensuppdrag. Kravet i förfrågningsunderlagets punkt 2.2.3 respektive 3.2.3 uppfylls därför inte. Det är fråga om obligatoriska krav som inte saknat betydelse. Det har därför inte varit oproportionerligt att utesluta Calpes anbud. Eftersom andra potentiella leverantörer kan ha avstått från att lämna anbud med hänsyn till vad som framgår av frågor och svar skulle det strida mot likabehandlingsprincipen att kvalificera Calpes anbud. Vad Calpe anfört

medför således inte att Upphandlingsbolaget har genomfört upphandlingen i strid med LOU eller de gemenskapsrättsliga principerna som ligger till grund för lagen. Ansökan ska därför avslås.

Förvaltningsrätten har denna dag även avgjort mål 12796–16, 12844–16, 649-17 och 1353-17 med liknande frågeställning.

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

Ann Rittri  
Rådman

Föredragande i målet har varit föredragande juristen Anna Carlson.

---



## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens avgörande ska skriva till Kammarrätten i Göteborg. **Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.** Adressen till förvaltningsrätten framgår av avgörandet.

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

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

### Prövningstillstånd i kammarrätten

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 avgörande fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

### Överklagandets innehåll

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person- eller organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Även adress och telefonnummer till arbetsplatsen ska anges, samt eventuell annan adress där klaganden kan nås för delgivning.

Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges.

Om samtliga ovan nämnda person- eller adressuppgifter har lämnats tidigare i målet och fortfarande är aktuella behöver de inte uppges igen. Om någon uppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.

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

*Forts. nästa sida*

## **Avtal före laga kraft i vissa mål**

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

- lagen (2007:1091) om offentlig upphandling,
- lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster,
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,
- lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner,
- lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, eller
- lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna

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 fyra förstnämnda lagarna och i 20 kapitlet i de två sistnämnda lagarna.

## **Ytterligare information**

Behöver ni fler upplysningar om hur man överklagar kan ni vända er till förvaltningsrätten.