



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG**

Avdelning 2

**DOM**  
2017-12-04  
Meddelad i  
Göteborg

Mål nr  
3984-17  
4041-17

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2017-12-05	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

**SÖKANDE**

Säkerhetstjänst i Väst AB, 559004-3229  
Traversgatan 10  
531 40 Lidköping

Ombud: Advokaterna Christoffer Löfquist och Oscar Wackling  
Foyen Advokatfirma KB  
Stora Nygatan 33  
411 08 Göteborg

**MOTPARTER**

1. Aktiebolaget Alingsåshem, 556401-2374 (mål nr 3984-17)

2. Fabs AB, 556048-9162 (mål nr 4041-17)

Ombud för 1 och 2:  
Bolagsjuristen Lotta Åström  
Fabs AB  
441 57 Alingsås

3. Securitas Sverige AB, 556108-6082  
Box 12516  
102 29 Stockholm

Ombud: Advokaten Göran Johansson  
GoJo Advokatbyrå AB  
Västerstigen 11 B  
163 52 Spånga

**SAKEN**

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

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avvisar yrkandet om ogiltighetsförklaring.

Förvaltningsrätten avslår ansökan i övrigt.

Dok.Id 503667

<b>Postadress</b> Box 53197 400 15 Göteborg	<b>Besöksadress</b> Sten Sturegatan 14	<b>Telefon</b> 031 - 732 70 00 <b>E-post:</b> forvaltningsrattenigoteborg@dom.se www.forvaltningsrattenigoteborg.domstol.se	<b>Telefax</b> 031 - 711 78 59	<b>Expeditionstid</b> måndag–fredag 08:00–16:00
---------------------------------------------------	-------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------	-------------------------------------------------------

**BAKGRUND**

AB Alingsåshem och Fabs AB (de upphandlande myndigheterna) genomför ett avrop av bevakningstjänster genom en förnyad konkurrensutsättning från SKL Kommentus Inköpscentral (SKI) ramavtal "Bevakning och larmtjänster 2016-2".

Av tilldelningsbeslut den 28 mars 2017 framgår att de upphandlande myndigheterna valt att teckna avtal med Securitas Sverige AB (Securitas). Anbudet från Säkerhetstjänst i Väst AB (Säkerhetstjänst) rangordnades som nummer två.

**YRKANDEN M.M.**

*Säkerhetstjänst* yrkar i första hand att upphandlingen ska rättas på så sätt att upphandlingen får avslutas först sedan en ny anbudsutvärdering har genomförts utan beaktande av Securitas anbud. I andra hand yrkas att upphandlingen alternativt avtalet ska ogiltigförklaras.

Till stöd för talan anförs bl.a. följande.

I ramavtalsupphandlingen framgår tydligt att timpriset för väktare och trygghetsvårdare inte får understiga 260 kr respektive 200 kr. Detta är ett klart och tydligt skallkrav. Vidare anges att om offererade priser understiger dessa belopp ska anbudet förkastas. I avropsförfrågan till den förnyade konkurrensutsättningen anges att avvikelser från de obligatoriska kraven i ramavtalet inte får ske. Ett anbud som ges in vid en förnyad konkurrensutsättning som innehåller timpriser som understiger de ovan angivna beloppen ska alltså förkastas. Securitas har i prismallen för prispositionerna 1.5 - 1.8

i den förnyade konkurrensutsättningen offererat priser som kraftigt understiger de lägsta priser som enligt ramavtalets villkor inte får understigas för en väktare respektive en trygghetsvärd. Securitas anbud skulle därför rätteligen ha förkastats.

De upphandlande myndigheterna och Securitas anger nu felaktigt att anbudsgivarna överhuvudtaget inte skulle offerera timpriser för positionerna 1.5 - 1.8 utan att prissättningen skulle ske per uttryckning. Av ramavtalsupphandlingen framgår emellertid endast att de aktuella uttryckningarna ska faktureras per åtgärd. Det framgår alltså inte att de ska prissättas per åtgärd. Den aktuella skrivningen utesluter alltså inte att debiteringen av en uttryckning ska ske med beaktande av ett timpris. Förfrågan till den förnyade konkurrensutsättningen har varit tydligt formulerad. Det kan vidare konstateras att det står klart för varje rimligt informerad och normalt omsorgsfull anbudsgivare att det är timpriser för de olika positionerna som ska offereras.

Sammanfattningsvis har de upphandlande myndigheterna genom att utvärdera och anta Securitas anbud, trots att det inte uppfyllde alla obligatoriska krav, genomfört upphandlingen i strid med LOU och de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna. Mot bakgrund av att Säkerhetstjänst kom på plats två i utvärderingen har bolaget lidit skada genom att inte rätteligen ha tilldelats kontraktet. Skäl finns därmed för ingripande i upphandlingen.

*De upphandlande myndigheterna* yrkar att ansökan ska avslås och att yrkandet om ogiltigförklaring av upphandlingen och avtalet ska avvisas.

De upphandlande myndigheterna anför bl.a. följande.

Priser vid avrop m.m.

Den del i prissättningen som regleras i ramavtalet för kommande förnyade konkurrensutsättningar är pristaket, dvs. att leverantörer inte får offerera högre priser vid avrop än vid ramavtalsupphandlingen. Någon nedre gräns för priserna (golvpriser) vid förnyad konkurrensutsättning anges däremot inte. Enligt SKI ska ramavtalet tolkas så att de lägsta priserna i förfrågningsunderlaget gällde vid prövning av onormalt låga priser vid ramavtalsupphandlingen, men inte vid förnyad konkurrensutsättning. Om avsikten hade varit att reglera vissa prisnivåer som onormalt låga vid förnyad konkurrensutsättning hade det angetts i ramavtalet.

Det framgår sålunda inte uttryckligen av ramavtalet att en anbudsgivare vid en förnyad konkurrensutsättning inte får lämna priser som understiger de vid ramavtalsupphandlingen nämnda prisnivåerna. En avropande myndighet kan därför inte förpliktigas att i avropsförfrågan särskilt föreskriva vissa prisnivåer som den avropande myndigheten skulle betrakta som onormalt låga. Om en upphandlande myndighet anser att det kan finnas skäl för att förkasta ett anbud på grund av lågt pris har en anbudsgivare därtill en ovillkorlig rätt att förklara sin prissättning innan ett anbud förkastas.

Uppdragspriser har begärts och offererats

För det fall förvaltningsrätten anser att det i ramavtalsupphandlingen har ställts krav på vissa lägsta tillåtna timpriser och att dessa utgör skallkrav även vid nu aktuell förnyad konkurrensutsättning framförs bl.a. följande.

Vid den förnyade konkurrensutsättningen har leverantörerna haft att prissätta beskrivna poster varav vissa avsåg uppdrag med löpande timpris (positionerna 1.1 och 1.4), fast pris för bevakning (positionerna 1.2 och 1.3) samt uppdragspriser för vissa specificerade återkommande uppdrag (positionerna 1.5 - 1.7). Priserna i positionerna 1.5 - 1.7 avser inte arbeten på löpande timpris utan på förhand prissatta enskilda uppdrag, uttryckningar som främst ersätts utan direkt koppling till hur lång tid det tar att utföra uppdraget. Därmed är dessa positioner inte prissatta enligt timpris.

Om det inte hade varit fråga om uppdragspris hade det räckt för de upphandlande myndigheterna att efterfråga positionen 1.1 timpris och därefter ersätta allt arbete per utförd timme. De upphandlande myndigheterna har emellertid velat få enhetspriser som till stor del är oberoende av tidsåtgången, och därmed timkostnaden, för att kunna ha förutsägbara kostnader vid uttryckning. Förfrågan har varit tydligt formulerad och det måste ha stått klart för en rimligt informerad och normalt omsorgsfull anbudsgivare att priset för enskilda uppdrag skulle lämnas per utfört uppdrag, och inte per timme. Securitas har genom redovisning av sina priskalkyler visat att de offererade timpriserna inte understiger 260 kr som angetts som gräns för onormalt lågt pris i ramavtalsupphandlingen. Även om förvaltningsrätten anser att ett golvpris om 260 kr/timme för bevakning skulle gälla har Securitas anbud i allt fall inte understigit den prisnivån. Då trygghetsvärdar inte efterfrågats avseende position 1.7 saknar timpriset relevans i den delen.

#### Fråga om ogiltigförklaring

En förvaltningsdomstol kan inte ogiltigförklara en upphandling på sätt nu yrkas utan kan endast besluta att upphandlingen ska rättas eller göras om. Yrkandet bör därför avvisas. Den förnyade konkurrensutsättningen har inte lett till att något kontrakt har tecknats varför något ogiltigförklarande inte är

möjligt. Överprövning av upphandling och överprövning av avtalets giltighet är alternativa processer och kan inte prövas parallellt i samma mål.

Yrkandet om ogiltigförklaring av avtal bör därför avvisas även i denna del.

*Securitas* bestrider att det finns skäl för ingripande i upphandlingen och att ogiltigförklaring av avtal kan komma ifråga. Bolaget anför bl.a. följande.

Säkerhetstjänsts talan synes vila på en missuppfattning av de villkor som gäller för den förnyade konkurrensutsättningen. Prisbilagan kan visserligen vid första påseende ge intryck av att samtliga priser för samtliga positioner ska anges i ”pris per timme”. I den behovsbeskrivning som finns i avropsförfrågan angavs emellertid följande:

*”Samtliga uttryckningar (uttryckning, hisslarm och inbrottslarm) ska faktureras per uttryckning enligt uppskattad volym 850 för Alingsåshem och 800 för Fabs per år. Dessa ersätts som larmåtgärd i prismallen.”*

Genom behovsbeskrivningen förtydligades att positionerna 1.5 - 1.7 som anges under *Larmåtgärd* i prismallen ska prissättas per uttryckning trots rubriken *Pris per timme*. Det uppskattade antalet uttryckningar per år motsvarar också exakt de viktade mängder som angavs i prismallen. För *Securitas* och varje annan rimligt informerad och normalt ansvarsfull anbudsgivare stod det därmed klart att det var priser per uttryckning som efterfrågades avseende positionerna 1.5 - 1.7. Priserna som avser larmåtgärd har därför angetts per uttryckning. Beräkningen av priset har inte utgått från ett timpris som understiger 260 kr. Position 1.8 avser inte en larmåtgärd utan är en separat tjänst. I prismallen anges inte heller att det är just trygghetsvårdare som ska utföra tjänsten utan arbetstagare. *Securitas* har därför inte angett något pris per väktare eller trygghetsvård, då det inte var något krav i upphandlingen. *Securitas* har i allt fall kalkylerat priserna för positionerna på ett sätt som innebär att priserna 260 kr för väktare och 200 kr för trygghetsvård inte har underskridits.

Det finns inte heller skäl att anta att behovsbeskrivningen av positionerna för Larmåtgärd enbart tar sikte på hur åtgärderna ska faktureras och inte hur de ska prissättas. Av kontexten är det uppenbart att det inte är fråga om en instruktion om hur fakturering ska gå till. I ramavtalsvillkoren anges noggrant hur fakturering ska gå till. Mot denna bakgrund är det mer sannolikt att instruktionen avser hur åtgärden ska debiteras eller prissättas. Detta är även konsekvent med hur de aktuella åtgärderna prissattes i föregående ramavtalsupphandling.

Säkerhetstjänsts tolkning att pris per timme gäller för samtliga positioner i prismallen faller också då det absolut inte kan vara fråga om timpris av en position som inte är föremål för tvist i målet, nämligen position 1.9. Denna position avser materialåtgång vid skyddstäckning och kan således inte prissättas per timme. Denna position brukar prissättas per kvm. Säkerhetstjänst har i sitt anbud angett 100 kr på denna position. Därmed har säkerhetstjänst självt satt ett timpris för en position som understiger 260 kr för väktare och 200 kr för trygghetsvärd. Med Säkerhetstjänsts tolkning av villkoren borde därmed även Säkerhetstjänsts anbud förkastas.

Slutligen har något avtal (i strid med avtalsspärren) inte ingåtts och existerar inte, varför någon ogiltigförklaring enligt LOU inte kan komma i fråga.

### **SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

I målet är lagen (2007:1091) om offentlig upphandling tillämplig, se p. 4 i övergångsbestämmelserna till lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

Frågan i målet är om det finns sådana brister i upphandlingen att det finns skäl för ingripande med stöd av bestämmelserna i 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 LOU.

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).

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 tillfredsställande svar (15 kap. 17 § LOU).

Av 16 kap. 13 § LOU framgår bl.a. att rätten ska besluta att ett avtal som har slutits mellan en upphandlande myndighet och en leverantör är ogiltigt, om avtalet har slutits utan föregående annonsering eller enligt ett förfarande i 5 kap. 7 § LOU utan att de villkor har följts som framgår av den paragrafen eller av det ramavtal som ligger till grund för det nya anbuds förfarandet och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada.

För att konkurrens ska kunna ske på lika villkor krävs ett klart och tydligt förfrågningsunderlag. Av förfrågningsunderlaget ska det klart framgå vilka krav som måste uppfyllas för att anbudet ska kunna antas. Sådana krav



måste upprätthållas och ett anbud som inte tillgodoser dessa krav får inte antas (se Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2016 ref 37 I-II).

Även förfrågningsunderlag som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och unionsrätten inte träds för när (se Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 2002 ref. 50).

#### *Förvaltningsrättens bedömning*

##### Fråga om ett avtals giltighet m.m.

Säkerhetstjänst har yrkat att avtalet eller upphandlingen ska ogiltigförklaras. Den förnyade konkurrensutsättningen har emellertid ännu inte lett till något avtal. Det föreligger alltså inte något avtal att ogiltigförklara. Inte heller ger 16 kap. 13 § LOU eller någon annan bestämmelse samma lag någon möjlighet att förklara en upphandling ogiltig. Säkerhetstjänsts yrkanden i nämnda delar ska därför avvisas.

##### Förfrågningsunderlagets utformning m.m.

Förevarande avrop genom förnyad konkurrensutsättning avser bevakningstjänster. Till avropsförfrågan har fogats en prismall. Säkerhetstjänst gör gällande att positionerna 1.5 - 1.8 i prismallen efterfrågar pris per timme och att anbud som offererar timpriser som understiger de i ramavtalet kravställda lägsta timpriserna för väktare (260 kr) och för trygghetsvårdare (200 kr) ska förkastas. Av behovsbeskrivningen i avropsförfrågan framgår emellertid att punkterna 1.5–1.8 avser larmåtgärder och det anges att dessa ska faktureras per åtgärd. Av sammanhanget får anses framgå att det inte är faktureringen utan prissättningen som avses. Även de åtgärds mängder som anges i utvärderingsmodellen talar för att det är pris per åtgärd som efterfrågas. Förvaltningsrätten kan visserligen konstatera att prismallen kunde ha fått en mer

tydlig utformning men bedömer att denna brist inte kan anses ha varit av sådan art eller omfattning att kravet på transparens åsidosatts. Prismallen läst tillsammans med behovsbeskrivningen får därför anses vara tillräckligt klart och tydligt utformad för att en rimligt informerad och normalt omsorgsfull anbudsgivare ska kunna förstå vad som efterfrågas, dvs. att pris per uppdrag för positionerna 1.5 - 1.8 ska anges. Krav på lägsta timpriser aktualiseras sålunda överhuvudtaget inte för dessa positioner. Därtill noteras att position 1.8 avser insats av arbetstagare och inte nödvändigtvis av en trygghetsvärd. Skäl för ingripande enligt LOU på angiven grund saknas därför.

#### Fråga om avropspris m.m. vid förnyad konkurrensutsättning

Vad gäller frågan om de krav på lägsta timpriser som har ställts upp i ramavtalet även ska upprätthållas i förnyade konkurrensutsättningar noteras följande.

Bestämmelsen i 15 kap. 17 § LOU utgör en skyddsregel för anbudsgivarna och tar sikte på att ett anbud inte får förkastas på grund av att det är onormalt lågt utan att anbudsgivaren har fått möjlighet att först lämna en förklaring. Bestämmelsen syftar emellertid inte till att reglera begränsningar av vilka skallkrav som en myndighet kan välja att ställa upp i en upphandling. Något hinder mot att ställa krav på ett lägsta timpris för specifika yrkeskategorier, ett s.k. golvpris, och att förkasta anbud som offererar priser understigande fastställda prisnivåer kan sålunda inte anses finnas.

I punkten 4.1.2.1 *Pris* i förfrågningsunderlaget till ramavtalet anges uttryckligen att däri angivna s.k. golvpriser för väktare och trygghetsvärdar utgör ett skallkrav och att om lägre pris offererades skulle anbudet komma att förkastas. Detta krav har sålunda alla anbudsgivare varit medvetna om före anbudslämning. I punkten 6.9.1 *Förnyad konkurrensutsättning* i samma

ramavtal anges att fastställda villkor inte kan omförhandlas i en förnyad konkurrensutsättning och att inte heller de krav som har ställts i ramavtalet kan ändras eller bytas ut. Ovan nämnda krav på lägsta timpris är ett sådant skallkrav som måste upprätthållas även vid en förnyad konkurrensutsättning. Av punkten 6.7.2 *Avrop* följer att avrop inte får ha villkor som strider mot ramavtalet och att ramavtalsleverantören inte får offerera högre priser än de priser som offereras i prisbilaga i upphandlingen. Det prisspann som sålunda föreligger i ramavtalet utgör skallkrav som ska upprätthållas vid avrop i förnyade konkurrensutsättningar.

De av Säkerhetstjänst klandrade priserna som Securitas offererat avseende positionerna 1.5 - 1.7 är för angivna tidsrymder inte lägre än angivna golvpriser och har därtill beräknats enligt punkten 4.1.2.3 *Uträkning av timpriser för bevakningstjänster*. Position 1.8 berörs inte alls av kravet på lägsta timpris. Securitas anbud uppfyller alltså kraven även för det fall lägsta timpriser skulle ha angetts för positionerna 1.5 - 1.8.

Sammanfattningsvis har Säkerhetstjänst inte visat att de upphandlande myndigheterna har genomfört den förnyade konkurrensutsättningen i strid med ramavtalet eller LOU och EU-rätten i övrigt. Skäl för ingripande med stöd av LOU saknas därför. Ansökan ska därmed avslås.

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

Ann Rittri  
Rådman

Föredragande i målet har varit föredragande juristen Michaël Koch.



## 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-post-adress, 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.

