



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM**  
Allmänna avdelningen  
Enhet 16

**DOM**  
2013-03-22  
Meddelad i  
Stockholm

Mål nr  
3282-13

**SÖKANDE**

Bravida Sverige AB, 556197-4188

Ombud:

Advokat Liselott Fröstad och Jur.kand. Jenny Kenneberg  
Andersson Gustafsson Advokatbyrå KB  
Box 3124  
103 62 Stockholm

**MOTPART**

AB Stockholmshem, 556035-9555

Ombud:

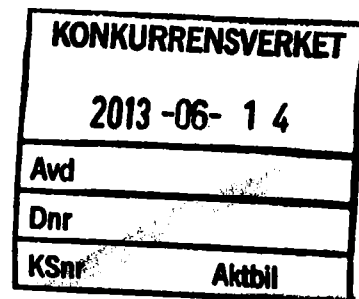
Advokat Joakim Lavér, Advokat Olof Larsberger och Jur.kand. Therese  
Eriksson  
Hannes Snellman Attorneys Ltd  
Box 7801  
103 96 Stockholm

**SAKEN**

Överprövning enligt lagen om offentlig upphandling

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.



Dok.Id 328218

Postadress  
115 76 Stockholm

Besöksadress  
Tegeluddsvägen 1

Telefon  
08-561 680 00

E-post:  
forvaltningsrattenistockholm@dom.se

Telefax  
08-561 680 01

Expeditionstid  
måndag – fredag  
09:00-15:00

### **BAKGRUND**

AB Stockholmshem (nedan benämnt Stockholmshem) har genomfört en upphandling av underhållsarbeten avseende reparation och service av tvättutrustning (dnr 2011-1225) genom ett förhandlat förfarande.

Stockholmshem beslutade den 27 november 2012 att tilldela Bravida Sverige AB (nedan benämnt Bravida) kontraktet. Den 31 januari 2013 beslutade Stockholmshem att avbryta upphandlingen. Som skäl för beslutet angavs bl.a. följande. Anbudsgivarna har lämnat uppgifter i enlighet med förfrågningsunderlaget och utvärdering har skett enligt angiven utvärderingsmodell. Stockholmshem har sedan fått kännedom om att de faktiska förhållandena ser helt annorlunda ut när det gäller reparation av tvättstugeutrustning vilket innebär att den avsatta budgeten inte kommer att kunna hållas. Den beräknade kostnaden uppgick till ca 3 miljoner kr per år medan den verkliga kostnaden beräknas bli den dubbla. Till detta ska tilläggas att stadens tre kommunägda bostadsbolag den 29 januari 2013 från moderbolaget Stockholms Stadshus AB har fått information om att under hösten 2013 omfördela ett betydande antal fastigheter mellan bolagen. Stockholmshem kan i dagsläget inte överblicka hur denna förändring kommer att påverka bolagets planerade verksamhet eller budget för år 2013.

### **BRAVIDAS YRKANDEN**

Bravida ansöker om överprövning av beslutet om att avbryta upphandlingen och yrkar att beslutet ska upphävas. Till stöd för sin talan anför Bravida bl.a. följande. För att avbryta en upphandling krävs tungt vägande skäl. Den omstrukturerings av fastighetsbeståndet som Stockholmshem hänvisar till i avbrytandebeslutet innebär att antalet lägenheter i fastighetsbeståndet minskar från 24 995 stycken till 23 988 stycken vilket innebär en

minskning om ca fyra procent. Det är viktigt att poängtera att det upphandlade kontraktet är utformat för att kunna hantera både tillkommande och avgående tvättstugor under avtalstiden. Ramavtalet ger en tydlig öppning för att det kan komma att avropas olika stora volymer och att det kan tillkomma eller avgå tvättstugor som omfattas av avtalet.

Av Stockholms stads webbplats "Insyn" den 8 maj 2012 framgår att koncernledningen ansåg att fastighetsbeståndet kunde komma att omstruktureras. Det måste därmed redan då ha stått klart för Stockholmshem att det eventuellt skulle komma att ske en omstrukturering av fastighetsbeståndet under avtalstiden för det nu upphandlade kontraktet. Omstruktureringen av fastighetsbeståndet utgör således inte någon ny oförutsedd omständighet. Det ska också noteras att det vid tidpunkten för avbrytandebeslutet inte hade fattats något beslut av kommunfullmäktige om omstrukturering av fastighetsbeståndet.

Det kan ifrågasättas varför Stockholmshem i en sen kompletterande handling särskilt efterfrågar pris för tillkommande och avgående tvättstugor. Det kan antas att det var den förestående omstruktureringen som var anledningen till den särskilda förfrågan. Stockholmshem måste därmed ha ansett det möjligt att hantera frågan i den redan annonserade upphandlingen och det kan ifrågasättas varför det i ett senare skede skulle utgöra skäl för att avbryta upphandlingen.

Stockholmshems beräkning av behovet av arbetstimmar är endast en uppskattning baserad på hur arbetena hanterades i den tidigare interna organisationen och ger inte en rättvisande bild av kostnaderna för tvättstugoservicen som de kan tänkas se ut i det upphandlade avtalet. Det finns därför ingen anledning att anta att Bravidas anbud kommer att överstiga budgeterad kostnad. Stockholmshems beräkning att Bravidas anbud blir 33 procent

dyrare än budgeterat ger inte en korrekt bild av det troliga utfallet av avtalet.

Tidigare har arbetet dessutom utförts i egen regi. Genom upplägget i upphandlingen lägger man ut arbetet på en extern utförare. Skillnaden mellan att utföra den här typen av arbeten i egen regi och att lägga ut det på en större extern aktör som Bravida är mycket stor eftersom Bravida är mer specialiserat och kommer att kunna utföra arbetet mer effektivt.

Stockholmshem har under år 2011 haft ytterligare kostnader för driften av tvättstugorna uppgående till ca 6 miljoner kr. Dessa kostnader avser anlåtande av externa leverantörer och en del avser arbete som ingår i det nu upphandlade kontraktet. Vid beräkningen av kostnaden för det upphandlade kontraktet har Stockholmshem inte beaktat kostnaderna för anlåtande av externa leverantörer utan enbart kostnaderna för den egna personalen. Den nu redovisade kostnaden för anlåtande av externa resurser för driften av tvättstugorna kommer att minska i en inte ringa omfattning, vilket ska tas med i beaktande när kostnaden för Bravidas åtagande beräknas.

Det är den upphandlande myndigheten som har bevisbördan för att det föreligger sakligt godtagbara skäl. Vid den bedömningen måste det rimligtvis krävas en mer utförlig redovisning av vilka omständigheter som har gjort att anbudet i upphandlingen inte motsvarar de ekonomiska ramarna som finns avsatta för upphandlingsföremålet. Stockholmshem ansåg först i ett senare skede – utan att Bravida gjort några förändringar i anbudet – att budgeten skulle komma att överskridas. Stockholmshems beslut om att avbryta upphandlingen är inte sakligt grundat och står i uppenbart strid med LOU:s regelverk och med principerna för offentlig upphandling.

### STOCKHOLMSHEMS INSTÄLLNING

Stockholmshem bestrider bifall till ansökan om överprövning och anför bl.a. följande. Det är felaktigt av Bravida att påstå att det krävs tungt vägande skäl för att avbryta en upphandling. Med anledning av omstruktureringen av fastighetsbeståndet är de grundläggande förutsättningarna för upphandlingen så pass oklara att avbrytande av upphandlingen måste ske. Högsta förvaltningsdomstolen har slagit fast att en tjänst som visat sig vara dyrare än vad den upphandlande myndighetens budget tillåter utgör ett sakligt godtagbart skäl för avbrytande av upphandling (se RÅ 2009 ref. 43).

I den aktuella upphandlingen har Stockholmshems behov avseende huvudpositionerna i upphandlingen – dvs. service- och reparationsarbete av tvättstugor – uppskattats till att omfatta ca 10 000 timmar, baserat på föregående års interna avrop av motsvarande arbete. För denna mängd service- och reparationsarbeten har Stockholmshem – vid utförande av arbetena i egen regi – haft en kostnad om ca 3 miljoner kr vilket således legat till grund för den budget som avsatts för dessa arbeten.

Vid jämförelse med Bravidas anbud och de däri lämnade uppgifterna kan emellertid konstateras att kostnaderna skulle uppgå till totalt 4 485 100 kr, fördelat på 1 335 100 kr för servicearbeten respektive 3 150 000 kr för reparationsarbeten. Den initiala uppskattningen av den verkliga kostnaden uppgår således inte fullt till det dubbla såsom anförts i beslutet. Av det nu anförda framgår dock att kostnaderna likväl kommer att bli ca 33 procent dyrare än vad som har budgeterats, detta utan beaktande av eventuella kostnader avseende tillkommande fastigheters standard. En entreprenadlösning i enlighet med det aktuella ramavtalet kommer således under alla förhållanden att vara dyrare än en entreprenadlösning i egen regi. Med an-

ledning av detta har Stockholmshem redan på denna grund haft sakligt godtagbara skäl att avbryta upphandlingen.

Stockholmshem har dessutom redan i förfrågningsunderlaget uppmärksammat anbudsgivarna på att avbrytande kan komma att ske till följd av överskriden budget. Vid vilken tidpunkt överskridandet av budgeten har skett eller kan antas ske saknar betydelse.

Minskningen av fastighetsbeståndet får stora faktiska konsekvenser för Stockholmshem i förlorade hyresintäkter. Ramavtalet medför visserligen ingen skyldighet att avropa tjänster till en viss volym. Årlig service ska dock ske vilket innebär att upphandlingen omfattar vissa fasta kostnader, vilka kan bli svåra att täcka till följd av de minskade hyresintäkterna. Det bör också uppmärksammas att årlig service ska utföras med minst 1,5 timmar per maskin. Till följd av den planerade omfördelningen – och därmed förändringar i fastighetsbeståndet – är det emellertid oklart för Stockholmshem om det även efter omfördelningen kommer att finnas ekonomiskt utrymme att genomföra årlig service. Det är möjligt – med tanke på omstruktureringen i fastighetsbeståndet – att servicen kan komma att förändras till att utföras med ett annat tidsintervall eller med fler eller färre timmar per maskin. Även av denna anledning är det således vanskligt att ingå avtal innan det är klart hur fastighetsbeståndet kommer att se ut och därmed hur ofta service faktiskt kan komma att ske.

Stockholmshem har överhuvudtaget inte varit delaktigt i Stockholms Stadshus AB:s beslutsprocess avseende den planerade omfördelningen och har således saknat kännedom om att ett sådant beslut skulle fattas. Dessutom kan Stockholmshem endast agera utifrån fastställda beslut.

Stockholmshem skulle redan vid anbudsgenomgången ha haft möjlighet att avbryta upphandlingen på den grunden att Bravidas anbud redan i detta

skede överskred den planerade budgeten. Den avgörande faktorn för beslutet uppstod emellertid i och med den planerade omfördelningen av fastighetsbeståndet då Stockholmshems helhetsanalys av de föreliggande omständigheterna visade på att upphandlingen inte skulle vara möjlig att slutföra med hänsyn till att Stockholmshem under dessa omständigheter helt enkelt inte har råd med Bravidas anbud.

### **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

De grundläggande principer som ska efterlevas vid all offentlig upphandling är principerna om icke-diskriminering, likabehandling, transparens (öppenhet och förutsebarhet), proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

Av Högsta förvaltningsdomstolens avgörande, RÅ 2009 ref. 43, framgår att en upphandlande enhet har rätt att själv avgöra när det finns förutsättningar för att inleda en upphandling och när en inledd upphandling behöver avbrytas. Ett avbrytande får dock endast ske under förutsättning att myndigheten – när den fattar ett sådant beslut – kan presentera sakliga skäl för beslutet och att myndigheten iakttar grundläggande gemenskapsrättsliga regler inom offentlig upphandling (jfr EU-domstolens domar i mål C-92/00 och C-244/02).

Stockholmshem har i punkten AFB.15 i de administrativa föreskrifterna till förfrågningsunderlaget angett att beställaren kan bli tvungen att avbryta upphandlingen, göra uppehåll i eller avbryta beställningar om det under avtalsperioden visar sig att uppdragen kommer att överstiga budget. Stockholmshem har som skäl för beslutet att avbryta upphandlingen bl.a. angett att den avsatta budgeten inte kommer att kunna hållas samt att en omstrukturering av fastighetsbeståndet gör att Stockholmshem inte kan påverka bolagets planerade verksamhet eller budget för år 2013.

Stockholmshem har inte kunnat råda över omstruktureringen av fastighetsbeståndet. Den omständigheten att Stockholmshem – vid en helhetsbedömning till följd av bl.a. den planerade omfördelningen av fastighetsbeståndet – insåg att det saknades ekonomiska möjligheter att ingå upphandlingskontrakt måste anses vara ett sakligt godtagbart skäl för att avbryta upphandlingen (jfr RÅ 2009 ref. 43). Mot bakgrund av detta och då det inte heller i övrigt framkommit att beslutet strider mot LOU eller de unionsrättsliga principerna ska Bravidas ansökan om överprövning av Stockholmshems beslut att avbryta upphandlingen avslås.

#### **HUR MAN ÖVERKLAGAR**

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga (DV 3109/1A LOU).

Maria Dahlberg  
Rådman

Förvaltningsrättsnotarien Kristina Erlandsson har föredragit målet.