

**KLAGANDE**

Nynäshamns kommun  
149 81 Nynäshamn

**MOTPART**

Wintra Group AB, 556818-8964

**Ombud:**

Chefsjuristen Pär Cronhult  
Box 5625  
114 86 Stockholm

**ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 20 december 2010 i mål nr  
44358-10, se bilaga A

**SAKEN**

Överprövning av ett avtals giltighet enligt lagen (2007:1091) om  
offentlig upphandling – LOU

---

**KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE**

Kammarrätten avslår överklagandet.

---

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2011-11-10	
Avd	
Dnr	
Doss	Aktbil

**YRKANDEN M.M.**

**Nynäshamns kommun** yrkar att kammarrätten undanröjer förvaltningsrättens dom. Till stöd för sin talan anför kommunen huvudsakligen följande.

*Offentlig samverkan gällande allmännyttiga tjänster*

Den verksamhet som bedrivs i Vårljus AB (Vårljus) utgör en offentlig samverkan mellan kommuner gällande allmännyttiga tjänster, vilken inte omfattas av upphandlingsskyldighet. Vårljus tillhandahåller sociala tjänster som kommunerna får tillhandahålla enligt den kommunala kompetensen. Nynäshamns kommun kan utföra uppgiften själv, men får enligt 2 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, samarbeta med andra kommuner och överlåta åt annan, i detta fall Vårljus, att utföra uppgiften. Kommuner och landsting kan samarbeta genom gemensamma bolag eller föreningar, kommunalförbund, gemensamma nämnder eller genom avtal. Av Vårljus bolagsordning framgår att de delägande kommunerna bedriver ett sådant samarbete i bolaget. I bolagsordningen anges att bolagets tjänster får saluföras utanför ägarkretsen i enlighet med bestämmelsen i 4 § i den nu upphävda socialtjänstlagen (1980:620), vilken motsvaras av bestämmelsen i 2 kap. 5 § SoL. Enligt bolagsordningen får Vårljus således inte vända sig till privata kunder.

EU-rätten ger kommunerna i Sverige möjlighet att samarbeta för att fullgöra allmännyttiga uppgifter utan att något upphandlingsförfarande behöver initieras. En myndighet har således möjlighet att med egna medel utföra de uppgifter av allmänintresse som åligger den, utan att behöva vända sig till enheter utanför sin organisation och denna möjlighet kan utövas i samarbete med andra myndigheter (se mål C-215/09, Mehiläinen Oy, Terveystalo Healthcare Oy, tidigare Suomen Terveystalo Oyj mot Uleåborgs stad, p. 31). Det föreskrivs inte någon skyldighet för kommunerna att använda sig

av en särskild rättslig form för att säkerställa att en allmännyttig uppgift fullgörs. Vidare innebär ett sådant samarbete mellan kommuner inte att det huvudsakliga syftet med gemenskapsbestämmelserna på området för offentlig upphandling, nämligen fri rörlighet för tjänster och icke snedvriden konkurrens i samtliga medlemsstater, ifrågasätts om genomförandet av samarbetet uteslutande styrs av överväganden och krav som är ägnade att uppnå mål av allmänintresse och om principen om likabehandling av intresserade personer säkerställs, så att inget privat företag ges någon fördel i förhållande till sina konkurrenter (se mål C-480/06, Europeiska gemenskapernas kommission mot Förbundsrepubliken Tyskland, p. 47).

Det framgår av bolagsordningen att Vårljus tillhandahåller kompetensliga allmännyttiga tjänster. Formuleringen i bolagsordningen att Vårljus ska verka i konkurrens med övriga entreprenörer på marknaden är en rest från den tid då kommunernas möjlighet till offentlig samverkan inte var klarlagd i EU-rätten och ska tas bort så snart som möjligt. Vårljus har således deltagit i kommunala upphandlingar i konkurrens med privata företag eftersom det inte har ansetts finnas alternativ till offentlig upphandling. Eftersom alla delägare och kunder i bolaget är kommuner kan dock inte något privat företag anses ha getts någon fördel i förhållande till sin konkurrent. Vårljus tjänster, som kommunerna gemensamt samarbetar om, uppfyller socialpolitiska och i nu gällande fall även migrationspolitiska mål.

De krav som ställs för offentlig samverkan gällande allmännyttiga uppgifter är uppfyllda. Nynäshamns kommuns anskaffning av boende för ensamkommande flyktingbarn är undantagen från upphandlingsdirektiven och därmed från de svenska upphandlingsreglerna. Någon skyldighet att upphandla boendet föreligger således inte.

*Kontroll- och verksamhetskriteriet*

För det fall kammarrätten anser att anskaffningen av boende för de ensamkommande flyktingbarnen inte omfattas av undantaget avseende offentlig samverkan gällande allmännyttiga tjänster åberopas i första hand att Vårljus verksamhet inte har någon marknadsmässig inriktning och att någon upphandling därför inte behöver genomföras (se mål C-573/07, Sea Srl mot Comune di Ponte Nossa, p. 66). I andra hand åberopas att de s.k. kontroll- och verksamhetskriterierna (Teckal-kriterierna) är uppfyllda.

Vad beträffar kontrollkriteriet framgår av EU-rätten att det inte är nödvändigt att kontrollen över den fristående enheten är individuell. Vidare framgår att det förhållandet att den upphandlande myndigheten ensam eller tillsammans med andra myndigheter äger samtliga aktier i ett aktiebolag tyder på att kriteriet är uppfyllt (se mål C-324/07, Coditel Brabant SA mot Commune d'Uccle och Région de Bruxelles-Capitale, p. 31 och 46). Vårljus ägs gemensamt av 25 kommuner. Det torde vara av vikt vid bedömningen av kontrollkriteriet att endast kommuner med samma rättsliga ansvar inom det sociala området äger bolaget. Att ägarandelen för Nynäshamns kommun uppgår till 1,11 procent i Vårljus har däremot inte någon betydelse (jfr bl.a. mål C-295/05, Asociación Nacional de Empresas Forestales [Asemfo] mot Transformación Agraria SA [Tragsa] och Administración del Estado). Det finns inget stöd i gemenskapsrättslig praxis för att antalet ägare särskilt ska påverka bedömningen av om kontrollkriteriet är uppfyllt.

En annan viktig aspekt vid bedömningen av om kontrollkriteriet är uppfyllt är frågan om Vårljus har en marknadsmässig inriktning. EU-domstolen har, vad beträffar frågan om det berörda bolaget har en marknadsmässig inriktning som hotar ägarnas kontroll över bolaget, uttalat att domstolen ska pröva omfattningen av bolagets verksamhet, geografiskt och avseende inriktning, samt vilka möjligheter bolaget har att skapa relationer till företag inom den privata sektorn (se mål C-573/07, Sea, p. 73). Marknadsmässig

inriktning innebär enligt kommunens mening att det kommunala bolaget har privata kunder (se mål C-573/07, Sea, p. 79). Även om det skulle finnas privata företag som kan utföra samma tjänster innebär inte det att Vårljus har en marknadsmässig inriktning (jfr mål C-360/96, Gemeente Arnhem och Gemeente Rheden mot BFI Holding BV, p. 46-49). Vårljus verksamhet är geografiskt begränsad till Stockholms län. Verksamheten består av sociala tjänster som är kompetensliga. Tjänsterna erbjuds endast kommuner. Det finns de facto inte någon marknad för bolaget inom den privata sektorn, eftersom kommunerna ansvarar för att erbjuda de tjänster som bolaget tillhandahåller. Detta talar för att Vårljus inte har någon marknadsmässig inriktning som hotar ägarnas kontroll över bolaget.

Den nationella lagstiftningens konstruktion är också central för bedömningen av om kommunens kontroll över Vårljus motsvarar den kontroll som kommunen utövar över sin egen förvaltning. I mål C-458/03, Parking Brixen GmbH mot Gemeinde Brixen och Stadtwerke Brixen AG, ansågs t.ex. inte kontroll föreligga när aktieägarna enligt italiensk rätt inte hade laglig rätt att påverka bolagsstyrelsen utan att detta framgick av bolagsordningen. Den svenska aktiebolagslagen (2005:551) ger ägarna en mycket starkare ställning med stora möjligheter att utöva en formell styrning av bolaget. Den kontroll som kommunen utövar över den egna förvaltningen regleras i kommunallagen (1991:900). Kommunfullmäktige har, i jämförelse med ägarna i ett aktiebolag, inte samma möjligheter till kontroll. Mot denna bakgrund finns det anledning att utgå från att kommunalt ägda bolag i normalfallet uppfyller kontrollkriteriet.

Vad gäller verksamhetskriteriet bör det påverka bedömningen att det enbart utförs kompetensliga sociala tjänster, dvs. offentliga tjänster, i Vårljus och att inga tjänster tillhandahålls privata ekonomiska aktörer. Vidare ska bedömningen påverkas av att bolaget inte har någon marknadsmässig inriktning och att det därför inte kan anses vara en del av den privata marknaden.

I det yttrande som Europeiska kommissionen lämnade till Sverige i oktober 2010 (ärende 2009/4080) anges att en omsättning på 20 procent från den privata marknaden inte kan anses obetydlig och att verksamhetskravet under sådana förhållanden inte kan anses uppfyllt. Vårljus har ingen omsättning från den privata marknaden.

Det förefaller orimligt att inkludera omsättningen för de icke delägande kommunerna i bedömningen. Omkring 8 procent av omsättningen i Vårljus är hänförlig till Stockholms stad, som inte är delägare i bolaget. Genom att köpa en marginell aktiepost i bolaget skulle Stockholms stad kunna reducera omsättningen utanför ägarkretsen till omkring 5 procent, med följderna att verksamhetskravet otvivelaktigt skulle anses vara uppfyllt. Det förefaller märkligt att en sådan transaktion skulle kunna få en avgörande betydelse för tillämpningen av verksamhetskravet.

För det fall omsättningen från andra kommuner än de delägande kommunerna anses hänförlig till den privata marknaden anför följande. Det är omständigheterna vid avtalets ingående som ska tillmätas betydelse vid bedömningen av omsättningen. Det förefaller märkligt att beakta Vårljus omsättning för 2008 och 2009. Det innebär i praktiken att bolag som snabbt vill anpassa sig till det nu klarlagda rättsläget avseende Teckal-kriterierna tillämpning i Sverige kan vara satta i en form av karantän. Den beräknade omsättningen från icke delägande kommuner år 2010 bör uppgå till maximalt 13,1 procent. Med beaktande av att det endast är kommuner som köper tjänster av Vårljus bör en sådan omsättning anses vara marginell och verksamhetskravet uppfyllt.

**Wintra Group AB** bestrider bifall till överklagandet och anför bl.a. följande.

*Offentlig samverkan avseende allmännyttiga tjänster*

Tjänster för att ta omhand ensamkommande flyktingbarn utgör inte sådana tjänster av allmänt ekonomiskt intresse för vilka kommunalt samarbete utan föregående upphandling överhuvudtaget kan vara möjligt. Sådana tjänster har i svensk rätt inte definierats som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Även om aktuella tjänster skulle anses utgöra sådana tjänster kan detta förhållande inte ensamt medföra undantag från kommunens skyldighet att upphandla tjänsterna enligt LOU.

Av det av Nynäshamns kommun åberopade avgörandet från EU-domstolen (C-480/06) framgår att det horisontella kommunala samarbete som där tilläts komma ifråga inte bedömdes medföra undantag från upphandling av det vertikala kontrakt som eventuellt kunde behövas med det bolag som skulle tillhandahålla själva utförandet av aktuella tjänster. För svenskt vidkommande har regeringen i förarbetena till LOU konstaterat att avgörandet inte lämnar utrymme för att avvika från gällande upphandlingsbestämmelser ens i fråga om samarbete i organiserad myndighetsform, såsom kommunalförbund eller gemensam nämnd. Det kan vid sådan bedömning knappast föreligga undantag i fråga om köp av tjänster från privaträttsliga rättssubjekt, såsom VårLjus, i annat fall än vad som annars kan föreligga med stöd av 2 kap. 10 a § LOU.

Den av Nynäshamns kommun åberopade bestämmelsen om kommunalt samarbete i 2 kap. 5 § socialtjänstlagen avser horisontellt myndighetssamarbete. Det kan även ifrågasättas om aktuella tjänster överhuvudtaget omfattas av något kommunalt ansvar enligt socialtjänstlagen eftersom detta ytterst ankommer på staten genom Migrationsverket. Nynäshamns kommuns nu aktuella åtaganden för att ta omhand flyktingbarn har sin grund i en särskild avtalsöverenskommelse med Migrationsverket vilken fullt ut kompenserar kommunen för deras utlägg. Vad avser det andra av Nynäshamns kommun åberopade avgörandet

från EU-domstolen (C-215/09) kom domstolen där fram till att köp av tjänster för företagshälsovård från ett nybildat delägt kommunalt företag måste genomföras i enlighet med bestämmelserna avseende B-tjänster, vilka i svenska bestämmelser återfinns i 15 kap. LOU. Det är således felaktigt att påstå att den överklagade domen strider mot EU-domstolens praxis.

*Kontroll- och verksamhetskriteriet*

Kontrollkriteriet i 2 kap. 10 a § LOU kan inte anses uppfyllt vad gäller Nynäshamns kommuns relation till Vårlljus. Den omständigheten att kommunen tillsammans med andra kommuner innehar samtliga aktier i Vårlljus kan inte ensamt medföra att Nynäshamns kommun har tillräcklig kontroll över bolagets verksamhet för att kontrollkriteriet ska anses uppfyllt. Det krävs nämligen att kommunen utövar ett bestämmande inflytande i fråga om såväl bolagets strategiska mål som dess viktiga beslut. I Vårlljus finns inte någon särskild ordning, vid sidan om de ordinarie bolagsorganen stämma och styrelse, varigenom Nynäshamns kommun kan anses utöva ett bestämmande inflytande i fråga om bolagets strategiska mål och dess viktiga beslut. Nynäshamns kommun har inte en permanent representant i Vårlljus styrelse och är inte ens representerad i Vårlljus styrelse mer än i genomsnitt vart fjärde år.

Vid bedömningen av om verksamhetskriteriet är uppfyllt ska såväl det anlitate företagets omsättning utanför ägarkretsen som företagets andel på den relevanta marknaden beaktas. Vårlljus ägs av den övervägande majoriteten av kommunerna i Stockholms län, vilka köper eller avser att köpa tjänster från Vårlljus utan upphandling. Enligt bolagsordningen ska Vårlljus därutöver vara verksam med att saluföra sina tjänster utanför ägarkretsen. Detta sker genom att Vårlljus i icke marginell omfattning säljer tjänster till främst Stockholms stad. Denna försäljning motsvarar mer än 10 procent av Vårlljus totala verksamhet. Detta medför att Vårlljus har en dominerande ställning på marknaden för mottagande av ensamkommande



flyktingbarn i Stockholms län. Denna ställning upprätthålls med stöd av direkta bidrag från statskassan och utan upphandling i konkurrens med övriga företag som kan erbjuda liknande tjänster. Etablering i länet av konkurrerande företag omöjliggörs eller i vart fall försvåras härmed väsentligt. Det måste ställas höga krav på att ett bolag som redan har en så dominerande ställning som Vårlyjus inte också konkurrerar externt. Den externa verksamheten som Vårlyjus bedriver kan inte anses marginell.

**Nynäshamns kommun** anför därefter bl.a. följande.

*Offentlig samverkan gällande allmännyttiga tjänster*

EU-domstolens dom i mål C-480/06 ska uppfattas som ett prejudikat med bred tillämplighet. I domen anges följande rekvisit för att ett avtal mellan myndigheter ska vara undantaget från upphandlingsplikt:

- Avtalet ska syfta till att säkerställa att ett allmännyttigt uppdrag, som är gemensamt för samtliga berörda myndigheter, fullgörs (p. 37),
- det ska saknas inblandning av någon privat avtalspart (p. 44),
- avtalet ska vara ägnat att uppnå mål av allmänintresse utan att något privat företag ges någon fördel i förhållande till sina konkurrenter (p. 47) och
- avtalet får inte vara något tillgjort upplägg för att kringgå bestämmelserna om offentlig upphandling (p. 48).

Dessa villkor är uppfyllda för samtliga kommuner som anlitar Vårlyjus. Den omständigheten att några av kommunerna inte är delägare i bolaget saknar betydelse eftersom EU-rätten enligt ovannämnda dom inte föreskriver någon skyldighet för offentliga myndigheter att använda sig av en särskild rättslig form för att gemensamt säkerställa att en allmännyttig uppgift utförs. Förvaltningsrätten har enbart bedömt kommunens avtal med Vårlyjus utifrån en strikt tolkning av verksamhets- och kontrollkriterierna i 2 kap. 10 a §

LOU utan att ta hänsyn till nämnda avgörande. Det är en allmän uppfattning att avgörandet innebär en utvidgning av det s.k. Teckal-undantaget.

*Kontroll- och verksamhetskriteriet*

Nynäshamns kommun kontrollerar Vårljus verksamhet genom bolagsordningen, eftersom Vårljus endast får saluföra tjänster utanför ägarkretsen ”i enlighet med socialtjänstlagen § 4”. Vårljus får således inte tillhandahålla sina tjänster till företag inom den privata sektorn och bedriver således en verksamhet som överhuvudtaget inte kan bli marknadsinriktad och därmed äventyra ägarnas kontroll över bolaget. Denna omständighet bör innebära att kontrollkriteriet anses vara uppfyllt. Detsamma bör gälla vid bedömningen av om verksamhetskriteriet är uppfyllt.

**UTREDNINGEN I MÅLET**

Innehållet i Vårljus bolagsordning i relevanta delar framgår av förvaltningsrättens dom.

Nynäshamns kommun har i kammarrätten gett in en ny sammanställning avseende Vårljus försäljning av vilken framgår att 86,9 procent av Vårljus intäkter under år 2010 härrör från fakturering till delägande kommuner och att 13,1 procent härrör från fakturering till icke ägare. Av sammanställningen framgår vidare att en periodisering gjorts på så vis att belopp som fakturerats i december 2010 men som avser år 2011 har dragits bort, medan belopp som fakturerats i december 2009 men som avser år 2010 har lagts till. Dessutom har en post rubricerad ”Egenavg familjeråd ägarkommuner” som enligt sammanställningen inte ingår i faktureringsystemet lagts till det belopp som enligt faktureringsystemet fakturerats ägare.

Nynäshamns kommun har även gett in en rapport över faktiska iakttagelser vid granskning av sammanställning av ägarköp. I rapporten, som är daterad den 12 januari 2011 anger auktoriserade revisorn Birgitta Johansson Vognsen vid KPMG bl.a. följande. Fördelningen av 2010 års fakturering enligt faktureringsystemet uppgår till 85,3 procent mot ägarkommuner och till 14,7 procent mot icke ägarkommuner. Skillnaden mellan sammanställningens fördelning av total omsättning på delägande kommuner respektive icke delägande kommuner och fördelningen enligt faktureringsystemet avser fakturor i december 2009 som avser 2010 respektive fakturor i december 2010 som avser 2011, vilka har periodiserats. Merparten av dessa två faktureringar avser delägande kommuner. Sammanställningens uppgifter är rimlig vid en jämförelse med motsvarande fördelning enligt bolagets faktureringsystem.

#### **SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE**

Nynäshamns kommun har utan formellt upphandlingsförfarande enligt LOU tecknat ramavtal med Vårlyjus som innebär att Vårlyjus mot ersättning ska tillhandahålla kommunen boendeplatser för ensamkommande flyktingbarn. Vårlyjus är ett kommunalt bolag som ägs och kontrolleras gemensamt av ett flertal kommuner i Stockholms län, däribland Nynäshamns kommun. Enligt Nynäshamns kommun föreligger inte någon upphandlingsskyldighet avseende det ingångna avtalet.

#### *Offentlig samverkan gällande allmännyttiga tjänster*

Nynäshamns kommun gör i första hand gällande att anskaffningen av boende för ensamkommande flyktingbarn är undantagen från upphandlingsdirektiven och därmed från de svenska upphandlingsreglerna på grund av att det är fråga om offentlig samverkan gällande allmännyttiga tjänster.

Enligt 1 kap. 2 § LOU gäller lagen för offentlig upphandling av bl.a. tjänster.

Enligt 2 kap. 10 § LOU avses med kontrakt ett skriftligt avtal med ekonomiska villkor som

1. sluts mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer,
2. avser utförande av byggentreprenad, leverans av varor eller tillhandahållande av tjänster, och
3. undertecknas av parterna eller signeras av dem med en elektronisk signatur.

Enligt 2 kap. 11 § samma lag avses med leverantör den som på marknaden tillhandahåller bl.a. tjänster.

Med offentlig upphandling avses enligt 2 kap. 13 § LOU de åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet i syfte att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal avseende bl.a. tjänster.

Enligt 2 kap. 19 § LOU avses med upphandlande myndighet statliga och kommunala myndigheter.

I förarbetena till de nya bestämmelser som infördes i LOU från och med den 15 juli 2010 (prop. 2009/10:134 s. 50) uttalas vad avser upphandling och kommunal samverkan i offentlig form beträffande kommunalförbund följande. Eftersom ett kommunalförbund är en i förhållande till sina medlemmar fristående juridisk person uppkommer frågan om det inte föreligger en skyldighet för medlemskommunerna eller medlemslandstingen att upphandla. (---) Vad gäller kommunalförbund övertar förbundet i vissa fall uppgifter från sina medlemskommuner eller medlemslandsting. Kommunalförbundet övertar i dessa fall helt uppgiften, inklusive huvudmannskapet, från sina medlemmar och frågorna faller därmed

utanför medlemmarnas kompetens. I dessa fall sker inte någon anskaffning av varor eller tjänster och därmed föreligger inte heller något kontrakt i LOU:s mening. Det kan således konstateras att någon upphandlingsskyldighet enligt LOU inte föreligger i sådana situationer. När medlemmarna däremot anskaffar varor eller tjänster m.m. från kommunalförbundet, vilket som ovan nämnts är en i förhållande till medlemmen fristående juridisk person, torde ett kontrakt normalt föreligga och därmed också upphandlingsskyldighet. I dessa fall kan därför en prövning enligt den föreslagna regleringen behöva göras. Om uppställda villkor är uppfyllda föreligger inte något kontrakt i LOU:s mening, och inte heller någon upphandlingsskyldighet.

Vårlyjus är en fristående juridisk person som tillhandahåller tjänster på marknaden. Nynäshamns kommun är en upphandlande myndighet. Det ramavtal som ingåtts mellan Nynäshamns kommun och Vårlyjus är skriftligt, undertecknat av parterna och avser tillhandahållande av sådana tjänster som normalt ska upphandlas enligt 15 kap. LOU.

Enligt kammarrättens mening utgör det avtal som ingåtts mellan Nynäshamns kommun och Vårlyjus ett kontrakt enligt definitionen i 2 kap. 10 § LOU. I 15 kap. LOU och i till kapitlet hänvisade bestämmelser finns inte något undantag från lagens tillämpningsområde vad avser upphandling från en fristående juridisk person som är ett kommunalt bolag avseende anskaffandet av tjänster av aktuellt slag till en delägande kommun. Något undantag från skyldigheten att upphandla tjänsterna enligt 15 kap. LOU föreligger därför inte på den grunden att det skulle vara fråga om offentlig samverkan avseende allmännyttiga tjänster. Därtill kommer att även om upphandlingen inte skulle omfattas av direktivet om offentlig upphandling (2004/18/EG), så ska de gemenskapsrättsliga principerna iakttas vid upphandlingen.

*Kontroll- och verksamhetskriteriet*

I andra hand gör Nynäshamns kommun gällande att någon upphandlings-skyldighet enligt LOU inte föreligger eftersom Vårljus inte har någon marknadsmässig inriktning alternativt att kontroll- och verksamhets-kriterierna är uppfyllda.

I 2 kap 10 a § första stycket LOU anges följande. Med kontrakt enligt 10 § avses dock inte avtal som sluts mellan

1. en upphandlande myndighet som är
  - a) en statlig eller kommunal myndighet,
  - b) en beslutande församling i en kommun eller ett landsting, eller
  - c) en sammanslutning av en eller flera sådana myndigheter eller församlingar, och
2. en leverantör som är
  - a) en juridisk person som den upphandlande myndigheten helt eller delvis äger eller är medlem i, eller
  - b) en gemensam nämnd enligt kommunallagen (1991:900).

Enligt 2 kap. 10 a § andra stycket LOU gäller första stycket endast

1. om den upphandlande myndigheten utövar en kontroll över den juridiska personen eller den gemensamma nämnden som motsvarar den som den utövar över sin egen förvaltning, och
2. i fall då den juridiska personen eller den gemensamma nämnden även utför verksamhet tillsammans med någon annan än den upphandlande myndigheten, denna verksamhet endast är av marginell karaktär.

I förarbetena till 2 kap. 10 a § LOU (a. prop. s. 58 f) uttalas såvitt avser villkoren i andra stycket att de har sin motsvarighet i de s.k. kontroll- och verksamhetskriterierna (Teckal-kriterierna) som har utvecklats genom

EU-domstolens rättspraxis. Vidare anges bl.a. följande. Prövningen av om villkoren i andra stycket är uppfyllda måste ske i varje enskilt fall. Bestämmelsen, som är avsedd att tolkas i överensstämmelse med EU-domstolens praxis, ska tolkas strikt och det är den som åberopar bestämmelsen som har bevisbördan för att villkoren i den är uppfyllda. Samtliga relevanta omständigheter ska beaktas. Det måste således göras en helhetsbedömning av samtliga omständigheter för att kunna avgöra om villkoren är uppfyllda i det enskilda fallet. Det är i regel de omständigheter som förelåg vid tidpunkten för den aktuella kontraktstilldelningen som är relevanta för bedömningen. Detta utesluter dock inte att det i undantagsfall kan finnas särskilda omständigheter i det enskilda fallet som fordrar att även senare inträffade händelser tas i beaktande. (---) Vad gäller andra styckets första villkor, som motsvarar kontrollkriteriet, måste kontrollen som utövas vara effektiv på så sätt att det finns en faktisk kontroll som gör det möjligt för den upphandlande myndigheten att utöva ett avgörande eller bestämmande inflytande i fråga om såväl strategiska mål som viktiga beslut hos den juridiska personen eller den gemensamma nämnden. Det är inte nödvändigt att den kontroll som utövas är individuell, utan kontrollen kan utövas gemensamt av flera myndigheter. I ett kollegialt organ saknar det betydelse vilket beslutsförfarande, exempelvis majoritetsbeslut, som används. Detta innebär att även exempelvis en minoritetsägare i den juridiska personen kan uppfylla kontrollkriteriet. Det förhållandet att den upphandlande myndigheten ensam eller tillsammans med andra myndigheter helt äger den juridiska personen som tilldelats kontraktet tyder, enligt EU-domstolen, i regel på att det första villkoret är uppfyllt. Det är dock inte av avgörande betydelse för bedömningen, utan den måste som nämnts ske med hänsyn till samtliga omständigheter. Att ett privat företag ingår som delägare i ett bolag som även till viss del ägs av den upphandlande myndigheten i fråga utesluter däremot i princip att myndigheten kan utöva en kontroll över bolaget som motsvarar den som den utövar över sin egen verksamhet.

Vidare uttalats i förarbetena (a. prop. s. 38) följande. Med hänsyn till hur den svenska aktiebolagsrätten är utformad bedömer regeringen att den aktiebolagsrättsliga regleringen i sig inte bör utesluta att kontrollkriteriet kan uppfyllas i fråga om aktiebolag. Det är i stället den konkreta utformningen av bolagsordning och bolagsstämmobeslut etc. i det enskilda fallet som är avgörande för om den upphandlande myndigheten kan anses ha ett tillräckligt inflytande i den juridiska personen. Det kan tilläggas att det i sammanhanget måste göras en samlad bedömning av samtliga omständigheter.

En jämförelse mellan kommuners styrning och kontroll över den egna förvaltningen respektive över egna bolag, visar att möjligheten att styra ett kommunalt aktiebolag inte bör vara sämre än möjligheten att styra en kommunal förvaltning och att kommunala aktiebolag bör kunna organiseras och styras på ett sådant sätt att kontrollkriteriet är uppfyllt (a. prop. s. 39).

EU-domstolen har behandlat kontrollkriteriet i flera avgöranden. I mål C-340/04, Carbotermo SpA och Consorzio Alisei mot Comune di Busto Arsizio och AGESP SpA, anförde domstolen att de i målet aktuella bolagens stadgar gav styrelsen i vart och ett av bolagen långtgående befogenheter avseende den löpande och den icke-löpande förvaltningen och att stadgarna inte förbehöll myndigheten någon särskild kontrollbefogenhet eller rösträtt för att begränsa den handlingsfrihet som styrelserna fått. Inflytandet i ett av bolagen utövades genom ett holdingbolag. Under sådana omständigheter ansåg EU-domstolen inte att kontrollkriteriet var uppfyllt (p. 38-40). Även i mål C-458/03, Parking Brixen GmbH mot Gemeinde Brixen och Stadtwerke Brixen AG, fann EU-domstolen att kontrollkriteriet inte var uppfyllt. Enligt domstolen hade det i målet aktuella bolaget en marknadsmässig inriktning som gjorde det osäkert om den upphandlande myndigheten kunde utöva kontroll. För detta talade att bolaget omvandlats till ett aktiebolag och karaktären av denna bolagstyp, att bolagets verksamhetsföremål och verksamhetsområde utvidgats, att det inom kort



skulle bli möjligt för utomstående att köpa aktier i bolaget samt att väsentliga befogenheter tilldelats styrelsen utan att den upphandlande myndigheten i princip utövade någon förvaltningskontroll (p. 67-70). Det var uteslutet att myndigheten utövade en kontroll som motsvarar den som den utövar över sin egen verksamhet. I mål C-573/07, Sea Srl mot Comune di Ponte Nossa, anförde EU-domstolen att frågan huruvida det aktuella bolaget hade en marknadsmässig inriktning och vilka kontrollmekanismer som föreskrevs i dess bolagsordning utgjorde för bedömningen relevanta omständigheter (p. 66). Vad beträffar frågan om det aktuella bolaget hade en marknadsmässig inriktning som hotade ägarnas kontroll över bolaget uttalade EU-domstolen att domstolen skulle pröva omfattningen av bolagets verksamhet, geografiskt och avseende inriktning, samt vilka möjligheter bolaget har att skapa relationer till företag inom den privata sektorn (p. 73). Bestämmelserna i bolagsordningen tydde enligt EU-domstolen på dels att den geografiska räckvidden för bolagets verksamhet inte sträckte sig utanför de myndigheter som ägde bolaget, dels att bolaget hade till syfte att tillhandahålla tjänster endast för dessa myndigheter (p. 76). Vad gällde de kontrollmekanismer som föreskrevs i bolagsordningen anförde EU-domstolen att det framgick att delägarna, genom ändringar som gjorts i bolagsordningen, avsåg att ge bolagsstämman och styrelsen, organ som föreskrivs i italiensk bolagsrätt, överbyggande beslutsstrukturer som inte uttryckligen föreskrivs där, för att säkerställa en kontroll över bolaget motsvarande den som utövades över deras egna förvaltningar. Det rörde sig bl.a. om en förstärkt kontroll genom dels en gemensam kommitté, dels en teknisk kommitté för respektive avdelning som svarade för bolagets olika verksamheter (p. 81). Kommittéerna bestod av representanter för delägarna och varje delägare hade en röst i kommittéerna, oavsett myndighetens storlek och antalet aktier som den innehade. Kommittéerna hade omfattande kontroll- och beslutsbefogenheter, samtidigt som bolagsstämmans befogenheter och styrelsens utrymme för självständigt beslutsfattande begränsades (p. 82-85). Med hänsyn till detta fann domstolen att bestämmelserna i bolagsordningen

måste anses ge ägarna möjlighet att, genom kommittéerna, utöva ett bestämmande inflytande i fråga om såväl bolagets strategiska mål som dess viktiga beslut (p. 86).

Vid bedömningen om de s.k. kontroll- och verksamhetskriterierna är uppfyllda ska en samlad bedömning göras av samtliga omständigheter. För Vårlljus verksamhet gäller aktiebolagslagen. Ett kommunalt aktiebolag bör kunna organiseras och styras på ett sådant sätt att kontrollkriteriet är uppfyllt. Utöver vad som följer av Vårlljus bolagsordning om dess ändamål och verksamhet saknas i bolagsordningen begränsningar för Vårlljus styrelse vad gäller styrelsens befogenheter. Det föreligger inte heller några rättsliga styrmedel i form av t.ex. aktieägardirektiv, som närmare reglerar hur Vårlljus verksamhet ska styras. Såvitt framkommit finns ingen annan ägarstyrning och inga andra kontrollmekanismer än att delägarkommunerna utser styrelseledamöterna på bolagsstämman, att styrelsen, som väljs för ett år i taget, består av representanter för ett fåtal av de delägande kommunerna och vad som föreskrivs i bolagsordningen om aktieägarnas rätt till information.

Vid en samlad bedömning av vad som framkommit finner kammarrätten att Nynäshamns kommun inte har visat att kommunen har ett tillräckligt inflytande i Vårlljus som medför att kommunen utövar en kontroll över Vårlljus som motsvarar den som den utövar över sin egen förvaltning. Nynäshamns kommun har inte heller visat att de delägande kommunerna tillsammans utövar en sådan kontroll. Vad Nynäshamns kommun har anfört beträffande ramen för Vårlljus verksamhet föranleder inte någon annan bedömning. Villkoret i 2 kap. 10 a § andra stycket 1 LOU motsvarande det s.k. kontrollkriteriet är därmed inte uppfyllt.

Vad gäller andra styckets andra villkor, som motsvarar det s.k. verksamhetskriteriet, får, i fall då den ifrågavarande juridiska personen eller den gemensamma nämnden även utför verksamhet tillsammans med någon

annan än den upphandlande myndigheten, denna verksamhet endast vara av marginell karaktär. Innebörden av ”marginell karaktär” avser att överensstämma med EU-domstolens praxis.

Verksamhetskriteriet har av EU-domstolen formulerats som att den juridiska personen ska bedriva huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med den eller de myndigheter som innehar den (jfr mål C-107/98, Teckal Srl mot Comune di Viano och Azienda Gas-Acqua Consorziale [AGAC] di Reggio Emilia, p. 50).

I EU-domstolens dom i mål C-340/04, Carbotermo SpA och Consorzio Alisei mot Comune di Busto Arsizio och AGESP SpA, har domstolen närmare utvecklat kriteriets innebörd. I domen, som avsåg tillämpning av det numera upphävda varudirektivet, förklarade EU-domstolen att verksamhetskriteriet särskilt har till syfte att säkerställa att direktivet är tillämpligt i det fall då ett företag som kontrolleras av en eller flera myndigheter är aktivt på marknaden och kan konkurrera med andra företag (p. 60). Enligt EU-domstolen berövas nämligen inte ett företag sin handlingsfrihet endast på grund av att de beslut som berör företaget kontrolleras av den myndighet som innehar det, om företaget fortfarande kan utöva en betydande del av sin ekonomiska verksamhet tillsammans med andra aktörer (p. 61). Det krävs också att företagets tjänster huvudsakligen är avsedda enbart för denna myndighet (p. 62). Ett företag kan endast anses bedriva huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med den myndighet som innehar det om företaget huvudsakligen utövar verksamhet åt denna myndighet och all annan verksamhet endast är av marginell karaktär (p. 63). För att bedöma om så är fallet ska enligt EU-domstolen samtliga omständigheter beaktas, såväl kvalitativa som kvantitativa (p. 64).

EU-domstolens dom i mål C-295/05, Asemfo mot Tragsa och Administración del Estado, ger viss ytterligare vägledning beträffande verksamhetskriteriet. Den i målet aktuella fristående juridiska personen var

ett spanskt aktiebolag, Tragsa, vars aktiekapital ägdes av den spanska staten och av fyra av sjutton autonoma regioner (Comunidades Autónomas). I domen konstaterade domstolen att det framgick av handlingarna i målet att Tragsa bedrev i genomsnitt mer än 55 procent av sin verksamhet tillsammans med de autonoma regionerna och närmare 35 procent tillsammans med staten. Av detta drog EU-domstolen slutsatsen att Tragsa bedrev huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med de offentliga sammanslutningar och organ som innehade bolaget (punkt 63).

I det åberopade yttrande från Europeiska kommissionen till Sverige den 28 oktober 2010 (ärende 2009/4080) uttalade kommissionen att en omsättning på 20 procent som härrörde från den privata marknaden inte kunde anses vara obetydlig, varför verksamhetskriteriet inte ansågs uppfyllt.

Den omständigheten att Vårljus kunder utanför ägarkretsen enbart består av andra kommuner och att inga tjänster tillhandahålls privata aktörer utgör enligt kammarrättens mening inte en omständighet som medför att verksamhetskriteriet därmed kan anses uppfyllt.

I likhet med förvaltningsrätten finner kammarrätten att en i sammanhanget relevant omständighet är hur stor andel av Vårljus omsättning som är hänförlig till andra än de kommuner som äger bolaget.

Nynäshamns kommun har anfört att maximalt 13,1 procent av Vårljus omsättning för år 2010 är hänförlig till andra än ägarkommunerna och har åberopat en rapport från KPMG från den 12 januari 2011. Av rapporten framgår att en granskning har gjorts av fördelningen av bolagets omsättning på delägande kommuner respektive inte delägande kommuner efter periodisering av fakturor från december 2009 och december 2010 och att omsättningen efter periodiseringen uppgår till 86,9 procent respektive 13,1 procent. Vidare anges att merparten av de fakturor som periodiserats avser ägarkommuner.

Den andel av Vårljus omsättning som hänför sig till andra än ägarna uppgick till 18,4 procent år 2009 och till 24,9 procent år 2008. Det förhållandet att det i regel är de omständigheter som förelåg vid tidpunkten för den aktuella kontraktstilldelningen som är relevanta för bedömningen kan inte anses innebära att en omständighet inte alls ska beaktas enbart av den anledningen att den inträffat under ett tidigare kalenderår än det under vilket avtalet ingicks. Att en omständighet ligger längre tillbaka i tiden bör däremot enligt kammarrätten ha betydelse för frågan om vilken vikt omständigheten ska tillmätas vid den helhetsbedömning som ska göras.

Enligt Vårljus bolagsordning ska Vårljus verka i konkurrens med övriga entreprenörer på marknaden. Det förhållandet att en sådan bestämmelse finns intagen i Vårljus bolagsordning är enligt kammarrätten en omständighet som ska beaktas.


Vid en samlad bedömning av vad som framkommit finner kammarrätten att Nynäshamns kommun inte har visat att den verksamhet som Vårljus bedriver tillsammans med andra än sina ägarkommuner endast är av marginell karaktär. Därmed är inte heller villkoret i 2 kap. 10 a § andra stycket 2 LOU uppfyllt.


Sammanfattningsvis finner kammarrätten att villkoren i 2 kap. 10 a § andra stycket LOU inte är uppfyllda.


Kammarrätten instämmer i förvaltningsrättens bedömning att det föreligger grund för att besluta att avtalet är ogiltigt. Överklagandet ska därför avslås.


---

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (formulär 1).

  
Anders Olsson  
kammarrättsråd  
ordförande

  
Gunilla Berendt  
kammarrättsråd  
referent

  
Maria L. McMurray  
adjungerad ledamot

  
Linnea Svenander  
föredragande



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM**  
Allmänna avdelningen

**DOM**  
2010-12-20  
Meddelad i Stockholm

Mål nr  
44358-10  
Enhet 17

### **SÖKANDE**

Wintra Group AB, 556818-8964  
Ekholmsvägen 239  
127 46 Skärholmen

Ombud: Pär Cronhult, chefsjurist  
Box 5625  
114 86 Stockholm

### **MOTPART**

Nynäshamns kommun  
149 81 Nynäshamn

### **SAKEN**

Offentlig upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling -  
LOU

---

### **DOMSLUT**

Förvaltningsrätten avslår yrkandena om inhämtande av förhandsavgörande från EU-domstolen samt inhämtande av yttrande från Konkurrensverket.

Förvaltningsrätten bifaller ansökan på så sätt att Nynäshamns kommuns avtal av den 30 september 2010 med AB Vårlyjus avseende tillhandahållande av boendeplatser för flyktingbarn m.m. förklaras ogiltigt.

Dok.Id 82988

**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, YRKANDEN M.M.**

Nynäshamns kommun tecknade den 30 september 2010 ramavtal med AB Vårlyjus (härefter Vårlyjus) innebärande att bolaget mot ersättning ska tillhandahålla kommunen boendeplatser för flyktingbarn m.m. I kontraktet anges att det ska löpa från och med den 17 januari 2011 och tills vidare.

**Wintra Group AB** (härefter Wintra) ansöker hos förvaltningsrätten om överprövning enligt LOU och yrkar i första hand att avtalet förklaras ogiltigt och i andra hand att upphandlingen ska göras om med iakttagelse av bestämmelserna i LOU.

Till stöd för sin ansökan anför Wintra bl.a. följande.

Nynäshamns kommun har utan föregående annonsering och utan att i övrigt iaktta de i 1 kap. 9 § angivna principerna tecknat avtal direkt med Vårlyjus. Wintra har härigenom uteslutits från möjligheten att delta med anbud i den aktuella upphandlingen.

Kommunen är en upphandlande myndighet och därför skyldig att följa bestämmelserna i LOU. Enligt 2 kap. 10 a § LOU gäller undantagsvis att en upphandlande myndighet genom så kallat Teckal-undantag utan föregående upphandlingsförfarande enligt LOU kan tilldela kontrakt till en fristående juridisk person som myndigheten äger eller själv är delägare av. Förutsättningarna för Teckal-undantag ska dock enligt förarbetsuttalanden tolkas restriktivt och det är den som åberopar undantagsbestämmelsen som har bevisbördan för att villkoren är uppfyllda.

Vårlyjus delägs av kommunen, men bedriver verksamhet utanför kretsen av sina delägare i en omfattning som inte kan anses rent marginell. Det föreligger därmed inte grund för så kallat Teckal-undantag enligt



2 kap. 10 a § LOU. Enligt senast tillgänglig årsredovisning (2009) hänförde sig cirka 81,6 procent av omsättningen till bolagets delägarkommuner. Den genomsnittliga omsättningen till delägarkommunerna uppgick under perioden 1995-2009 till 71,4 procent. EU-kommissionen har i motiverat yttrande till regeringen den 28 oktober 2010 påpekat att en omsättning på 20 procent utanför ägandekretsen inte kan anses marginell (ärendenummer 2009/4080, regeringens dnr Fi2010/641).

Den aktuella upphandlingen avser B-tjänster över tröskelvärdet och ska som sådan bedömas i huvudsak enligt bestämmelserna i 15 kap. LOU. Kontraktet utgör ett avtal med ekonomiska villkor enligt 2 kap. 10 § LOU, på vilket lagens bestämmelser ska tillämpas. Någon möjlighet till undantag enligt 1 kap. 7 § LOU eller annan undantagsbestämmelse i LOU föreligger inte.

Upphandlingen har inte annonserats på sätt som framgår av 15 kap. 4 § LOU eller 15 kap. 5 a § LOU och något undantag från annonseringsskyldigheten enligt 15 kap. 3 § andra stycket LOU föreligger inte. Det föreligger vidare inte någon tvingande hänsyn till ett allmänintresse som gör att kommunens avtal inte kan ogiltigförklaras, då det på marknaden finns ett antal privata och andra utförare som skulle kunna lämna anbud.

**Nynäshamns kommun** bestrider bifall till ansökan och anför till stöd för sin inställning bl.a. följande.

Kommunen bedömde i samband med att det aktuella avtalet tecknades att Teckal-kriterierna i 2 kap. 10 a § LOU var uppfyllda och denna bedömning vidhålls alltjämt. Avtalet kan därmed inte anses utgöra ett kontrakt eller en offentlig upphandling i LOU:s mening. Vad Wintra anför gällande LOU, förutom avseende 2 kap. 10 a § LOU, föranleder inga kommentarer från kommunens sida, då lagen inte är tillämplig i målet.

Det framgår inte med tydlighet om Wintra anser att kommunen inte uppfyller kontrollkriteriet i 2 kap. 10 a § LOU. Frågan tas inte upp som grund i ansökan och inte heller i utvecklande av talan. Den ingår därför inte i förvaltningsrättens prövningsram. Om förvaltningsrätten ändå anser att så är fallet anför kommunen följande.

#### Kontrollkriteriet

Kommunen utövar en kontroll över Vårljus som motsvarar den som utövas över den egna förvaltningen. Vårljus ägs och kontrolleras gemensamt av tjugofem kranskommuner i Stockholms län. Av EU-domstolens rättspraxis framgår att det inte är nödvändigt att kontrollen över den fristående enheten är individuell (jfr bland annat dom i mål C-324/07). Vidare tyder det faktum att den upphandlande enheten ensam eller tillsammans med andra myndigheter äger samtliga aktier i ett aktiebolag på att kontrollkriteriet är uppfyllt (jfr Daniel Stattin, Working paper 2010:7, Uppsala universitet och EU-domstolens dom i mål C-324/07). Att ägarandelen för kommunen uppgår till 1,11 procent har i detta sammanhang ingen betydelse (jfr bl.a. prop. 2009/10:134 s.58 och EU-domstolens dom i mål C-295/05).

Nynäshamns kommuns kontroll över bolaget, tillsammans med de andra kranskommunerna, är effektiv (jfr bland annat EU-domstolens dom i mål C-324/07). I förarbetena till 2 kap. 10 a § LOU anförde föredragande statsrådet bl.a. följande. Den svenska aktiebolagslagen ger ägarna en stark ställning och relativt stora möjligheter att utöva en formell styrning av bolaget. Bolagsstämman har i princip rätt att fatta beslut i bolagets samtliga angelägenheter och bolaget och dess företrädare är i princip bundna av bolagsordningen och direktiv från bolagsstämman. För det fall bolagets styrelse inte skulle följa bolagsstämmans, det vill säga ägarnas, direktiv kan bolagsstämman bland annat avsätta styrelsen med omedelbart verkan. Möjligheten att styra ett kommunalt bolag bör inte vara sämre än möjligheten att styra en kommunal förvaltning (jfr prop. 2009/10:134 s.38 f).

I EU-domstolens praxis tas hänsyn till den nationella lagstiftningens konstruktion när kontrollkriteriet bedöms. Kommunen hänvisar till EU-domstolens avgöranden i mål C-458/02 och C-537/07 samt prop. 2009/10:134 s.38. Den nationella lagstiftningens konstruktion påverkar bedömningen av kontrollkriteriet och det finns anledning att utgå från att svenska aktiebolag, som ägs gemensamt av kommuner, i normalfallet uppfyller kraven enligt kontrollkriteriet.

Av bolagsordningen framgår att bolagsstämman genom dess representanter för kranskommunerna väljer styrelse för ett år i sänder. Innevarande år representeras Nynäshamns kommun i styrelsen. Enligt bolagsordningen äger uttryckligen även kommunstyrelserna i delägande kommuner rätt att ta del av bolagets handlingar och räkenskaper och även i övrigt informera sig om bolaget. Vårljus bedriver mot bakgrund av sina ägarförhållanden endast verksamhet i Stockholms län. De tjänster Vårljus tillhandahåller är lagligen kompetensliga och erbjuds uteslutande kommuner, inga privata aktörer.

Mot denna bakgrund anser kommunen vid en sammantagen bedömning att kontrollkriteriet är uppfyllt.

#### Verksamhetskriteriet

Om ett företag ägs gemensamt av flera olika myndigheter ska all den verksamhet som bedrivs tillsammans med samtliga dessa myndigheter beaktas vid bedömningen av om bolaget uppfyller verksamhetskriteriet (jfr EU-domstolens dom i mål C-340/04). Det är omständigheterna vid tidpunkten för den aktuella kontraktstilldelningen som är relevanta för bedömningen (jfr EU-domstolens dom i mål C-371/05 och prop. 2009/10:134 s. 48). Det är således omständigheterna i september 2010 som ska bedömas, men rimligtvis även kända omständigheter gällande den tid under vilket kontraktet löper, det vill säga efter september 2010.

Wintras beräkning av Vårljus omsättning bygger på historiska fakta, vilket är felaktigt i detta sammanhang. Av intyg från Vårljus revisor gällande tertialbokslut för januari – augusti 2010 framgår att den omsättning som är att hänföra till aktörer utanför ägarkretsen uppgick till 11,7 procent för perioden. Av budgeten för 2011 framgår att denna procentsats kommer att uppgå till 9 procent. Hela denna omsättning är som nämnts att hänföra till andra kommuner och då främst till Stockholms stad. Mot denna bakgrund utför bolaget endast verksamhet av marginell karaktär tillsammans med andra än den upphandlande myndigheten. Denna slutsats har även stöd i EU-domstolens praxis (jfr bl.a. dom i mål C-295/05).

Om förvaltningsrätten avser att bifalla ansökan på den grunden att verksamheten utanför ägandekretsen inte kan anses vara av marginell karaktär begär kommunen att rätten inhämtar ett förhandsavgörande från EU-domstolen. Frågan som domstolen bör besvara är om 11,7 procent av omsättningen är av marginell karaktär och om det har någon betydelse för bedömningen att övriga kunder endast är kommuner.

Om förvaltningsrätten avser att bifalla ansökan på annan grund begär kommunen att rätten inhämtar ett yttrande från Konkurrensverket avseende huruvida kommunen under givna förutsättningar kan anses uppfylla kontrollkriteriet och verksamhetskriteriet. Att yttrande inhämtas från Konkurrensverket är av vikt då tidigare praxis i svenska domstolar inte ger tillräcklig vägledning gällande tolkningen av Teckal-kriterierna.

**Wintra** anför bl.a. följande.

I första hand åberopas att Vårljus inte uppfyller det s.k. verksamhetskriteriet och i andra hand att det s.k. kontrollkriteriet inte är uppfyllt.

Verksamhetskriteriet

Den ersättning som kommunen utger till Vårljus betalas ytterst av staten, som inte är ägare av bolaget. Kommunen fungerar i princip som mellanman mellan staten (Migrationsverket), som formellt ansvarar för omhändertagande av flyktingar och även betalar för det, och Vårljus som utförare. Det kan därför ifrågasättas om möjligheten till så kallat Teckal-undantag över huvud taget kan finnas. Om staten hade köpt de aktuella tjänsterna direkt från Vårljus hade något undantag inte kunnat komma ifråga.

Vidare anges i bolagsordningen att Vårljus ska verka i konkurrens med övriga entreprenörer på marknaden och att bolagets tjänster får saluföras utanför ägandekretsen. Denna omständighet enskilt medför att verksamhetskriteriet inte kan anses uppfyllt.

Vad gäller redovisad omsättning för 2010 avser siffrorna inte hela verksamhetsåret. Dessutom nämner kommunen 14,4 procent som en alternativ siffra. Oaktat vilket kan 11,7 procent inte anses utgöra marginell omsättning och verksamhetskriteriet är därmed inte uppfyllt. Av årsredovisning för 2009 framgår vidare att under 2008 och 2009 hänförde sig 18,4 respektive 24,9 procent av verksamheten till andra än delägarna. Den aktuella omsättningen ska bedömas i analogi med regelverket för köp mellan anknutna företag enligt 1 kap. 16 § lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster – LUF – på så sätt att omsättningens andel ska bestämmas till ett genomsnitt under de tre närmast föregående åren. Med ett sådant synsätt uppgår Vårljus omsättning utanför ägandekretsen till ett betydande värde.

Kontrollkriteriet

Enligt EU-domstolens fasta praxis krävs för att kontrollkriteriet ska anses uppfyllt att det framgår att den juridiska person som tilldelats kontraktet är

underställd en kontroll som gör det möjligt för myndigheten att påverka de beslut som fattas av nämnda företag (se bl.a. domar i mål C-340/04, C-458/03 samt C-324/07). Det ska vara fråga om en möjlighet att utöva ett bestämmande inflytande ifråga om såväl den fristående enhetens strategiska mål som dess viktiga beslut. Ifråga om aktiebolag gör dess karaktär enligt EU-domstolen det osäkert om kommunen kan utöva kontroll.

Av EU-domstolens avgörande i mål C-573/07 framgår att den omständigheten att den upphandlande myndigheten tillsammans med andra offentliga myndigheter äger hela aktiekapitalet i det bolag som tilldelats kontraktet som regel tyder på att den upphandlande enheten utövar en kontroll över detta bolag motsvarande den som den utövar över sin egen förvaltning, men att det inte är av avgörande betydelse för bedömningen och att det kan krävas något mer för att kontrollrekvisitet ska anses uppfyllt, utöver det inflytande som ägarna utövar genom de ordinarie bolagsorganen, stämma och styrelse. I Vårljus föreligger inga andra styrningsmekanismer utanför bolagets styrelse av fem till sju personer, i vilken de 24 delägarkommunerna representeras ett år i sänder. Genomsnittligt representeras Nynäshamns kommun således ungefär vart fjärde år i styrelsen. Det aktuella avtalet avser obestämd tid, med möjlighet till ömsesidig uppsägning med sex månaders varsel. Kommunen utövar mot denna bakgrund inte ett sådant inflytande i Vårljus som kommunen utövar över sin egen förvaltning, särskilt med beaktande av att kommunen under den största delen av avtalets löptid varken kommer att vara representerat i bolagets styrelse eller i något annat organ som kan utöva ett bestämmande inflytande ifråga om bolagets strategiska mål och dess viktiga beslut.

Svensk nationell bolagsrätt medger inte heller ägarna av ett aktiebolag att vid sidan om bolagets styrelse utöva ett sådant inflytande som ger ägarna en motsvarande kontroll över bolaget som de utövar över sin egen förvaltning. Från rättspraxis kan nämnas Kammarrättens i Göteborg dom av den

22 september 2005 i målen 172—175-06. Vidare har Lars Pehrson i ett sakkunnigyttrande påtalat den osäkerhet som vidlåder svenska aktiebolag i kontrollhänseende, med utgångspunkt från EU-domstolens här aktuella praxis.

**Nynäshamns kommun** anför bl.a. följande.

#### Kontrollkriteriet

Det avgörande som Wintra hänvisat till, den s.k. SYSAV-domen, har lett till det uttryckliga införandet av Teckal-kriterierna i svensk lagstiftning. Det finns ingenting i bolagsordningen som talar mot att kontrollkriteriet är uppfyllt. Ägarnas rätt till insyn i bolaget, vilken borgar för en effektiv kontroll, har även garanterats genom rätten att inhämta information från bolaget. Då verksamheten genomgående bedrivs i enlighet med ägarnas önskemål har inte kommunerna funnit anledning att ingripa genom till exempel ägardirektiv på ordinarie eller extra bolagsstämma.

#### Verksamhetskriteriet

Kommunen mottar ett statligt bidrag för hela den kedja av insatser som ensamkommande flyktingbarn behöver. Verksamheten kan självfallet skötas av kommunen på egen hand. Att kommunen endast utgör en mellanman mellan staten och VårLjus är felaktigt.

VårLjus har inte givits en marknadsinriktning. All verksamhet riktar sig till kommuner och endast en marginell del av omsättningen är att hänföra till kommuner utanför ägandekretsen. Bolaget tillhandahåller inga tjänster till privata ekonomiska aktörer. Att omsättningen inte är att hänföra till den privata marknaden bör påverka bedömningen av verksamhetskriteriet. Verksamhetsinriktningen överensstämmer självfallet även med bolagsordningens lydelse.

Det är omsättningen för 2010 och 2011 som bör beaktas vid bedömningen. Det finns inget stöd för att göra ett analogislut med beaktande av LUF. Det är Teckal-kriterierna i LOU som ska bedömas.

## DOMSKÄL

### *Tillämpliga bestämmelser.*

I 2 kap. 10 a § första stycket LOU anges följande. Med kontrakt enligt 10 § avses dock inte avtal som sluts mellan

1. en upphandlande myndighet som är
  - a) en statlig eller kommunal myndighet,
  - b) en beslutande församling i en kommun eller ett landsting
  - c) en sammanslutning av en eller flera sådana myndigheter eller församlingar, och
2. en leverantör som är
  - a) en juridisk person som den upphandlande myndigheten helt eller delvis äger eller är medlem i, eller
  - b) en gemensam nämnd enligt kommunallagen (1991:900).

Vidare anges i bestämmelsens andra stycke följande. Första stycket gäller endast

1. om den upphandlande myndigheten utövar en kontroll över den juridiska personen eller gemensamma nämnden som motsvarar den som den utövar över sin egen förvaltning, och
2. i fall då den juridiska personen eller den gemensamma nämnden även utför verksamhet tillsammans med någon annan än den upphandlande myndigheten, denna verksamhet endast är av marginell karaktär.

I 16 kap. 1 § LOU stadgas följande. En leverantör som anser sig ha lidit eller kunna komma att lida skada får i en framställning till allmän förvaltningsdomstol ansöka om åtgärd enligt 5 eller 15 § (ansökan om överprövning).

Av 16 kap. 15 § LOU framgår följande. Rätten ska besluta att ett avtal som har slutits mellan en upphandlande myndighet och en leverantör är ogiltigt, om avtalet har slutits

1. utan föregående annonsering enligt 7 kap. 1 eller 2 §, 13 kap. 2 eller 5 §, 14 kap. 5 § eller 15 kap. 4 eller 6 §, eller
2. enligt ett förfarande i 5 kap. 7 § 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.

Ett avtal ska också förklaras ogiltigt, om det har slutits i strid med ett interimistiskt beslut enligt 4 §, bestämmelserna om avtalsspärr i 6, 8 eller 9 §, tiodagarsfristen i 10 § eller om avtalet har slutits före en underrättelse om tilldelningsbeslut enligt 9 kap. 9 § första stycket eller 15 kap. 19 §. För ogiltighet i sådana fall krävs dessutom att de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i denna lag har överträtts och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada.

I 16 kap. 16 § LOU anges följande. Om det finns tvingande hänsyn till ett allmänintresse ska rätten besluta att avtalet får bestå trots att förutsättningarna för ogiltighet enligt 15 § är uppfyllda.

#### *Utredningen i målet*

#### Avtalet mellan kommunen och Vårljus

Av avtal om boendeplatser för ensamkommande flyktingbarn i Vårljus asyl- och PUT-boende framgår bland annat följande. AB Vårljus ska för Nynäshamns kommuns räkning tillhandahålla platser för ensamkommande flyktingbarn på Vårljus i Ösmo. Avtalet gäller från och med den 17 januari 2011 och gäller tills vidare. Uppsägning av detta avtal kan ske av endera part med sex månaders varsel.

#### Bolagsordningen för Vårljus

Under punkt 2 (*Bolagets ändamål och verksamhet*) anges följande. Bolaget ska på samhällsnyttig grund utveckla och saluföra vård-, behandlings- och rådgivningsresurser i första hand för barn och unga samt kompetens på området. Bolaget ska verka i konkurrens med övriga entreprenörer på marknaden, men iakttäta öppenhet och erbjuda samarbete för att stimulera kunskapsutveckling, verksamhetsutveckling och forskning. Bolagets tjänster får saluföras utanför ägandekretsen i enlighet med 4 § socialtjänstlagen.

Under punkt 6 (*Styrelsen*) anges följande. Styrelsen ska bestå av lägst 5 ledamöter och högst 7 ledamöter med 0-5 suppleanter. Styrelsen väljs av bolagsstämman för ett år i sänder.

Under punkt 15 (*Aktieägares rätt till information*) anges följande. Kommunstyrelsen i respektive kommun som äger aktier i bolaget äger ta del av bolagets handlingar och räkenskaper och även i övrigt informera sig om bolaget och dess verksamhet.

Sammanställning av ägarköp i Vårljus m.m.

I sammanställning över Vårljus försäljning till icke ägarkommuner anges bland annat följande. Uppgifterna är hämtade från bolagets årsredovisningar. Andel försäljning till icke ägare var vid tertialbokslut 2, avseende januari – augusti 2010, 11,7 procent. Avseende år 2008 var andelen 24,9 procent och 2009 var andelen 18,4 procent. Enligt budget för 2010 ska andelen vara 9 procent.

I rapport över faktiska iakttagelser vid granskning av sammanställning av ägarköp m.m. den 19 november 2010 har auktoriserad revisor Birgitta Johansson Vognsen angett bland annat följande. Vad gäller den av bolaget redovisade uppgiften om en total omsättning fördelad på ägandekommuner respektive icke ägarkommuner för åren 2005-2009 stämmer lämnade uppgifter mot bolagets årsredovisningar. Sammanställningens uppgift om en total fakturering på ägarkommunerna om 88,3 procent respektive på icke ägarkommuner om 11,7 procent är rimlig vid en jämförelse av motsvarande fördelning enligt bolagets faktureringsystem.

*Förvaltningsrättens bedömning*

Förvaltningsrätten finner med hänsyn till föreliggande EU-rättslig praxis inte det nödvändigt att inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen. Inte heller finner förvaltningsrätten skäl att inhämta yttrande från Konkurrensverket. Yrkandena härom ska därför avslås.

Av utredningen framgår att Nynäshamns kommun utan föregående upphandlingsförfarande har tecknat avtal med Vårljus om boendeplatser för ensamkommande flyktingbarn.

Eftersom det i målet inte har framkommit att något upphandlingsförfarande inletts före den 15 juli 2010 tillämpar förvaltningsrätten LOU i dess lydelse från och med den 15 juli 2010.

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att det aktuella avtalet rör vad som i bilaga 3 till LOU, kategori 25, Hälsovård och socialtjänster, definieras som B-tjänster. Sådana tjänster ska enligt 1 kap. 2 § och 15 kap. 1 §

LOU upphandlas i enlighet med 15 kap. LOU, under förutsättning att inga i lagen angivna undantag från upphandlingsskyldighet är för handen.

Nynäshamns kommun har åberopat att undantag från upphandlingsskyldighet föreligger i det aktuella fallet enligt 2 kap. 10 a § LOU. Wintra har invänt att förutsättningarna för en tillämpning av nämnda bestämmelse inte är uppfyllda.

Vad förvaltningsrätten först har att ta ställning till är således huruvida det aktuella avtalet kan anses undantaget från LOU:s tillämpningsområde eller om kommunen borde ha upphandlat tjänsten enligt bestämmelserna i lagen.

I 2 kap. 10 a § LOU undantas i vissa fall från lagens tillämpningsområde avtal som sluts mellan bland annat en kommunal myndighet och en leverantör som är en juridisk person som den upphandlande myndigheten helt eller delvis äger eller är medlem i. Förutsättningen för att denna typ av avtal inte ska anses som kontrakt i LOU:s mening är att den upphandlande myndigheten utövar en kontroll över den juridiska personen som motsvarar den som den utövar över sin egen förvaltning (det s.k. kontrollkriteriet) och, i fall då den juridiska personen även utför verksamhet tillsammans med någon annan än den upphandlande myndigheten, denna verksamhet endast är av marginell karaktär (det s.k. verksamhetskriteriet).

I förarbetena till lagrummet (prop. 2009/10:134 s.58 f) uttalas bland annat följande. Bestämmelsen, som är avsedd att tolkas i överensstämmelse med EU-domstolens praxis, ska tolkas strikt och det är den som åberopar bestämmelsen som har bevisbördan för att villkoren i den är uppfyllda. Det måste göras en helhetsbedömning av samtliga omständigheter för att det ska kunna avgöras om villkoren är uppfyllda i det enskilda fallet. Det är i regel de omständigheter som förelåg vid tidpunkten för den aktuella kontraktstilldelningen som är relevanta för bedömningen.

Wintra har i första hand invänt att verksamhetskriteriet inte är uppfyllt och i andra hand att kontrollkriteriet inte är uppfyllt.

Förvaltningsrätten gör vad gäller tillämpligheten av 2 kap. 10 a § LOU i förevarande fall följande bedömning.

#### Verksamhetskriteriet

Verksamhetskriteriet innebär att den fristående enheten ska utföra huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med den eller de myndigheter som innehar den. Detta är enligt EU-domstolen (se dom i mål C-340/04) fallet då företaget huvudsakligen utövar verksamhet åt denna myndighet och all annan verksamhet endast är av marginell karaktär. Den nationella domstolen ska härvid beakta alla omständigheter i målet, såväl kvalitativa som kvantitativa.

I förarbetena (prop. 2009/10:134 s. 58 ff.) uttalas vad gäller verksamhetskriteriet bland annat följande. Innebörden av "marginell karaktär" avser att överensstämma med EU-domstolens praxis. Om det ifrågavarande företaget ägs gemensamt av flera olika myndigheter ska vid bedömningen all den verksamhet som företaget bedriver tillsammans med samtliga dess myndigheter beaktas.

I mål C-295/05 ansåg EU-domstolen det ifrågavarande bolaget bedriva huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med de offentliga sammanslutningar och organ som innehade det då denna verksamhet i genomsnitt uppgick till 90 procent.

EU-kommissionen har i motiverat yttrande till Sverige den 28 oktober 2010 (ärende 2009/4080) i fråga om två kommuners avtal med egna bolag angett att en omsättning om 20 procent härrörande från privat marknad inte

kan anses vara obetydlig samt att verksamhetskravet under sådana förhållanden inte kan anses uppfyllt.

Förvaltningsrätten finner att bedömningen om verksamhetskravet är uppfyllt i huvudsak ska göras utifrån de förhållanden som föreligger vid tidpunkten för avtalets ingående. Emellertid bör även omsättningen för de närmast föregående åren beaktas, i synnerhet då någon fullständig årsredovisning för 2010 ännu inte föreligger. I förevarande fall framgår av handlingarna i målet att den omsättning hos VårLjus som hänförs till aktörer utanför ägandekretsen under perioden januari – augusti 2010 har uppgått till 11,7 procent. Avseende åren 2008 och 2009 har andelen varit 24,9 respektive 18,4 procent.

Enligt förvaltningsrättens bedömning är VårLjus omsättning hänförlig till andra än bolagets ägare inte av marginell karaktär. Med hänsyn härtill och med särskilt beaktande av att bolagsordningen anger att bolaget ska verka i konkurrens med övriga entreprenörer på marknaden kan bolaget inte anses bedriva huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med ägarkommunerna. Det förhållandet att bolaget inte haft någon verksamhet gentemot privata aktörer utan endast tillsammans med andra kommuner föranleder ingen annan bedömning.

Redan på denna grund kan således en tillämpning av undantaget i 2 kap. 10 a § LOU uteslutas. Förvaltningsrätten finner ändå att skäl föreligger att pröva huruvida det s.k. kontrollkriteriet är uppfyllt.

#### Kontrollkriteriet

Det krävs inte att den kontroll som den upphandlande myndigheten ska utöva över den juridiska personen i alla avseenden är identisk med den kontroll som myndigheten utövar över sin förvaltning. Kontrollen måste dock vara effektiv på så sätt att det finns en faktisk kontroll som gör det

möjligt för den upphandlande myndigheten att utöva ett avgörande eller bestämmande inflytande ifråga om såväl strategiska mål som viktiga beslut hos den juridiska personen. Kontrollen måste inte vara individuell, utan kan utövas gemensamt av flera myndigheter (se prop. 2009/10:134 s. 59).

Av handlingarna i målet framgår att Vårljus ägs av Nynäshamns kommun tillsammans med 24 andra kommuner. Det förhållandet att en upphandlande myndighet ensam eller tillsammans med andra myndigheter helt äger den juridiska person som tilldelats ett kontrakt tyder enligt EU-domstolen i regel på att kontrollkriteriet är uppfyllt men är inte av avgörande betydelse för bedömningen, eftersom den måste ske med hänsyn till samtliga omständigheter (se bl.a. domar i mål C-340/04 och C-324/07 samt prop. 2009/10:134 s. 59). Avgörande för om kontrollkriteriet är uppfyllt ifråga om aktiebolag är enligt förarbetena (prop. 2009/10:134 s. 38) bland annat den konkreta utformningen av bolagsordningen och eventuella bolagsstämmobeslut. Kontrollkriteriet har inte ansetts uppfyllt då styrelsen haft långtgående befogenheter avseende såväl den löpande som icke-löpande förvaltningen (se EU-domstolens dom i mål C-340/04).

Av bolagsordningen för Vårljus framgår att bolagets styrelse består av fem till sju ledamöter, som utses av bolagsstämman för ett år i sänder. Några begränsningar vad gäller styrelsens befogenheter framgår inte av bolagsordningen. Enligt uppgift från kommunen föreligger inte heller utöver bolagsstämman några rättsliga styrmedel i form av till exempel aktieägar direktiv, som närmare reglerar hur bolagets verksamhet ska styras.

Den kontroll som Nynäshamns kommun utövar över Vårljus måste i princip anses motsvara den som majoriteten av aktieägarna har enligt bolagsrätten. Enligt förvaltningsrättens mening är en sådan kontroll, med särskilt beaktande av att ägandet i Vårljus är fördelat på ett stort antal myndigheter, inte tillräcklig för att kommunen ska ha en möjlighet att utöva en avgörande

de påverkan ifråga om såväl strategiska mål som bolagets viktiga beslut. Att kommunstyrelsen i respektive ägarkommun har rätt att ta del av bolagets handlingar och i övrigt informera sig om bolaget och dess verksamhet föranleder inte någon annan bedömning.

Mot denna bakgrund finner förvaltningsrätten att Nynäshamns kommun gemensamt med övriga ägare till Vårljus inte kan anses utöva en sådan kontroll över bolaget som motsvarar den som kommunen utövar över sin egen förvaltning. Kontrollkriteriet kan därmed inte anses uppfyllt.

Förutsättningarna för att undanta det i målet aktuella avtalet från LOU:s tillämpningsområde med stöd av 2 kap. 10 a § föreligger därmed inte.

#### Ogiltighetstalan

Wintra har yrkat att förvaltningsrätten ska förklara avtalet mellan Nynäshamns kommun och Vårljus ogiltigt på den grunden att upphandling inte har skett enligt bestämmelserna i LOU.

En talan om ogiltighet av ett avtal innebär att domstolen ska pröva om bestämmelserna i LOU har iakttagits. Det aktuella avtalet omfattar B-tjänster som ska upphandlas i enlighet med 15 kap. LOU. Nynäshamns kommun har tecknat kontrakt med Vårljus utan föregående annonsering enligt 15 kap. 4 § LOU. Det har i målet inte framkommit att förutsättningar att upphandla utan föregående annonsering enligt 15 kap. 3 § LOU varit för handen. Kommunens avtal med Vårljus måste således anses utgöra en otillåten direktupphandling. Med hänsyn härtill finner förvaltningsrätten att det föreligger grund för att besluta att avtalet är ogiltigt.

Om det finns tvingande hänsyn till ett allmänintresse ska rätten enligt

16 kap. 16 § LOU besluta att avtalet får bestå trots att förutsättningarna för ogiltighet är uppfyllda. Bestämmelsen ska dock tillämpas restriktivt och det är endast exceptionella omständigheter som ska medföra att ett avtal får bestå. Det ligger i sakens natur att den upphandlande myndigheten har bevisbördan för att en undantagssituation föreligger (se prop. 2009/10:180 s.139). I förevarande fall har Nynäshamns kommun inte åberopat att det föreligger tvingande hänsyn till ett allmänintresse. Något sådant kan därför inte anses vara för handen.

Mot bakgrund av ovan anförda ska Nynäshamns kommuns avtal med Vår-ljus om tillhandahållande av boendeplatser för flyktingbarn m.m. förklaras ogiltigt.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga (Dv 3109/1a LOU)

Magnus Åhammar  
Rådman

Föredragande har varit Sara Thelin.



## HUR MAN ÖVERKLAGAR

Den som vill överklaga kammarrättens avgörande ska skriva till Högsta förvaltningsdomstolen. Skrivelsen ställs alltså till Högsta förvaltningsdomstolen *men ska skickas eller lämnas till kammarrätten.*

Överklagandet ska ha kommit in till kammarrätten *inom tre veckor* från den dag då klaganden fick del av beslutet. Tiden för överklagande för det allmänna räknas dock från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagande infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommar-, jul- eller nyårsafton, räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i Högsta förvaltningsdomstolen fordras att *prövningstillstånd* meddelas. Högsta förvaltningsdomstolen lämnar *prövningstillstånd* om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att talan prövas eller om det föreligger synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att grund för resning föreligger eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Om *prövningstillstånd* inte meddelas står kammarrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till Högsta förvaltningsdomstolen varför man anser att *prövningstillstånd* bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska undertecknas av klaganden eller dennes ombud och ges in i original samt innehålla följande uppgifter;

1. den klagandes namn, personnummer/organisationsnummer, yrke, postadress och telefonnummer. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nås för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till Högsta förvaltningsdomstolen
2. det beslut som överklagas med uppgift om kammarrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet
3. de skäl som klaganden vill åberopa för sin begäran om att få *prövningstillstånd*
4. den ändring av kammarrättens beslut som klaganden vill få till stånd och skälen för detta
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.