



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I GÖTEBORG**  
Avd. 3

**DOM**  
2020-02-28  
Meddelad i Göteborg

Mål nr  
16214-19

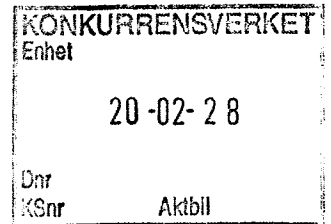
Sida 1 (8)

**SÖKANDE**  
Cubsec AB, 556639-4937

**MOTPART**  
Park- och naturnämnden i Göteborgs Stad

Ombud: advokat Johan Lidén

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



---

## FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Dok.Id 664256

**Postadress**  
Box 53197  
400 15 Göteborg

**Besöksadress**  
Sten Sturegatan 14

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

**Telefax**  
-

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

## BAKGRUND

Park- och naturnämnden i Göteborgs Stad (nämnden) genomför en förnyad konkurrensutsättning av bevakningstjänster för bevakning av Slottsskogens park och djurpark, inom ramen för delområde A i befintligt ramavtal med referensnummer IK19187-03.

Av tilldelningsbeslut den 13 december 2019 framgår att CPG Sverige AB (CPG) vunnit upphandlingen.

Det förvaltningsrätten ska pröva i detta mål är om det finns skäl att ingripa mot upphandlingen på de grunder som Cubsec AB (Cubsec) anför.

## YRKANDEN M.M.

*Cubsec* ansöker om överprövning och yrkar att förvaltningsrätten ska besluta om rättelse på så vis att anbudsutvärderingen ska göras om med en ny prissättningsmall där leverantörerna endast fyller i ett timpris och pris för uttryckning. *Cubsec* anför i huvudsak följande.

Ramavtalet innehåller baspriser som ramavtalsleverantörerna inte får underskrida. Eftersom det finns anledning att misstänka att CPG lämnat priser understigande baspriserna ska anbudsutvärderingen göras om med en prissättningsmall som garanterar att leverantörerna inte underskrider baspriserna i ramavtalet. CPG har vid tidigare upphandling underskridit baspriset utan godtagbar förklaring finns det anledning att göra om även nu aktuell upphandling.

Det framgår ingenstans i upphandlingsdokumentet hur lång tid varje rond som ska utföras tar i tidsomfattning, varför förfrågningsunderlaget varit bristfälligt. Detta kan delvis förklara varför skillnaden av fast månadspris i

de båda anbudena är 5 549 kr. Cubsec har avsatt cirka 70 minuter per natt för uppdraget på plats i Slottsskogen. Infart och utfart sker oftast vid Vegagatan där ingen kontrollpunkt finns, varför tid måste läggas till med cirka 7 minuter per rond. För att få en rättvis beräkning av den totala ronderingstiden ska vidare ett påslag göras på uppmätt tid eftersom den första och sista kontrollpunkten finns belägna inom parkområdet.

Till baspris kommer alltid ersättning för obekvämt arbetstid enligt ramavtalets punkt 1.6.1. Uppdraget för Slottsskogen utförs alltid på obekvämt arbetstid. Av avtalsvillkoren för det aktuella avropet framgår tydligt att leverantörerna ska ange ett månadspris som innefattar alla kostnader, dvs. även kostnaden för tillägg för obekvämt arbetstid. Det är därför inte relevant att som nämnden anför att detta tillägg inte ska ingå i månadspriset. Baspriset för ronderande bevakning är 320,79 kr per timme. Till baspriset kommer ersättning för obekvämt arbetstid inklusive sociala avgifter och semesterersättning. Om man som nämnden uppskattar tidsåtgången till 60 minuter per natt är lägsta fasta tillåtna månadspris 11 287 kr. CPG har lämnat ett fast månadspris om 10 980 kr. Anbudet borde därför ha diskvalificerats.

*Nämnden* anser att ansökan ska avslås och anför bl.a. följande.

I punkt 1.4.12. i ramavtalet anges så kallade baspriser för ronderande bevakning, stationär bevakning, ordningsvakt, skyddsvakt och larmutryckning. Dessa priser är angivna som priser per timme. I nu aktuell upphandling är fråga bl.a. om en fast månadskostnad. CPG har lämnat ett anbud där baspriserna inte understiger för något av de angivna momenten. Priserna kan också jämföras med Cubsecs, där den fasta månadskostnaden är högre, men t.ex. är alla priser under rubriken "Extra rondering" lägre. Cubsecs summa är 18 122 kr jämfört med CPG:s 12 730 kr. Vad som skiljer dem åt är primärt posten "fast månadspris" som i Cubsecs fall är 16 529 kr.

Upphandlingsdokumentet för den förnyade konkurrensutsättningen anger inte vilken tidsåtgång i timmar som kan tänkas krävas för de moment som täcks av fast månadspris. Istället åläggs anbudsgivarna att utifrån förutsättningarna i förfrågningsunderlaget kalkylera tidsåtgång och utifrån dessa kalkyler lämna sina bästa anbud. Det finns ingen anledning att misstänka någon risk för att de angivna baspriserna understigs. En erfaren leverantör förmår utföra den aktuella tjänsten inom ramen för en tidsåtgång som medför att baspriserna inte understigs.

Under den föregående avtalsperioden, där Cubsec var leverantör av den aktuella tjänsten, har alla tider för de aktuella ronderingarna loggats och sparats. Uppdragets omfattning under föregående avtalsperiod och nu aktuell avtalsperiod är i allt väsentligt detsamma. Det finns därför statistik över hur lång tid respektive rondering har tagit. CPG:s angivna månadspriser har jämförts med de loggade tider som krävts historiskt för att utföra uppdraget. Enligt loggarna krävde uppdraget ungefär 23 timmar per månad. För enkelhetens skull kan tidsåtgången avrundas uppåt till 1 timme per dygn, alltså 30 timmar per månad, vilket också ger utrymme för viss tidsökning under en omställningsperiod då en ny leverantör tar över tjänsten. Det fasta månadspriset från CPG är 10 980 kr per månad. Dividerat med 30 timmar per månad innebär det ett timpris för rondering om 366 kr timme, vilket med god marginal överstiger det s.k. baspriset om 320,79 kr per timme som anges i ramavtalet. För det fall 23 timmar per månad istället används som beräkningsgrund blir marginalen än större, då timpriset i detta fall blir 477 kr per timme.

Det finns inte några hinder enligt LOU mot att på det sätt som gjorts begära ett fast pris på ett åtagande, utan att på minutnivå konkretisera det exakta behovet. Det är leverantörerna som bäst vet hur lång tid det tar att utföra sitt åtagande och som är bäst skaffade att sätta pris. Det är tydligt redovisat vad som ska utföras, vilket gett leverantörerna möjlighet att bedöma tidsåtgång

och lämna ett fast pris. Bedömningen görs att det är tillåtet att begära fast månadspris inom ramen för både ramavtalet och LOU samt att åtagandet är tillräckligt tydligt preciserat i förfrågan.

Som följer av punkt 1.4.11 i ramavtalet ska pris anges *exklusive* mervärdesskatt och tillägg för obekvämt arbetstid. Tillägget för obekvämt arbetstid påförs därför leverantörernas faktura *utöver* det angivna priset. Det saknas skäl att i prismallen redovisa tillägg för obekvämt arbetstid eftersom detta utgår till samtliga leverantörer utöver det angivna priset. Inte heller ska tillägget ingå i det offererade fastpriset, eftersom detta faktureras separat. Cubsecs redovisade kalkyl saknar därför relevans i målet.

Det är inte rimligt som Cubsec påstår att det är skäligt att lägga på 7 minuter per rond baserat på tiden det tar att åka från den del av parken som är närmast Vegagatan till kontrollpunkt. Det har inte heller angetts vare sig i upphandlingen eller i ramavtalet vilken in- eller utfart till Slottsskogen som ska användas, eftersom det finns flera alternativ att ta sig in och ut i parken, eller vilken kontrollpunkt som ska vara den första, då det t.ex. finns en kontrollpunkt närmare Vegagatan. Förfrågningsunderlaget är tydligt med vad som omfattas av uppdraget, samt hur priser ska lämnas. Det fasta pris som CPG offererat understiger inte baspriserna.

## SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

### Tillämpliga bestämmelser

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

Om den upphandlande myndigheten har brutit mot någon av de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § LOU eller någon annan bestämmelse i denna lag och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts (20 kap. 6 § första stycket LOU).

### **Förvaltningsrättens bedömning**

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

Cubsec har gjort gällande att så som det i målet aktuella avropet är utformat kan det inte garanteras att den vinnande leverantören CPG har understigit ramavtalets baspriser, dvs. ett belopp som inte får underskridas. I punkt 1.4.12.2 i ramavtalet anges att baspriserna för ronderande bevakning, som är den typ av bevakning som är aktuell i målet, är 320,79 kr per timme. Det som Cubsec invänt mot är att anbud enligt avropet skulle lämnas in med angivande av bl.a. en fast månadskostnad.

Förvaltningsrätten konstaterar att CPG har lämnat det billigaste anbudet, med ett fast månadspris om 10 980 kr och därutöver fasta timpriser om sammanlagt 1 390 kr. Detta är att jämföra med Cubsecs erbjudna fasta månadspris om 16 529 kr och fasta timpriser om sammanlagt 1 593 kr. Vad gäller pris för extra rondering är Cubsecs anbud dock billigare, då Cubsec har erbjudit 350 kr per timme oavsett omfattning i jämförelse med CPG som erbjudit 390 kr per timme.

Att baspriserna enligt ramavtalet avser pris per timme samtidigt som leverantörerna i nu aktuellt avrop ska lämna ett bud innehållande ett till största delen fast pris försvårar enligt förvaltningsrättens mening bedömningen av om ett anbud uppfyller ramavtalets obligatoriska krav. Av rättspraxis framgår dock att de skiftande förhållanden som förekommer i det ekonomiska livet gör att även utvärderingsmodeller 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).

Nämnden har anfört att bevakningsuppdraget som avropet i målet avser väsentligen har samma omfattning som under föregående avtalsperiod. Eftersom ronderingarna under föregående avtalsperiod har loggats menar nämnden därför att den har tillgång till god statistik över hur lång tid det har tagit att utföra uppdraget, närmare bestämt cirka 23 timmar per månad. Cubsec, som har utfört uppdraget under föregående avtalsperiod, har dock anfört att uppdraget tagit cirka 70 minuter per dygn. Cubsec har dock inte kommit in med någon handling till styrkande av den här uppgiften. Förvaltningsrätten ser därmed inte anledning att ifrågasätta nämndens statistik. Som nämnden har anfört understiger det av CPG lämnade fasta månadspriset inte baspriset 320,70 kr per timme. Med beaktande av ovan angiven rättspraxis och att det framstår som tydligt att CPG:s anbud inte understiger de angivna baspriserna, anser förvaltningsrätten att den valda utvärderingsmodellen för upphandlingen får godtas.

Cubsec har också gjort gällande att priserna i anbudet ska anges inklusive tillägg för obekvämt arbetstid, då det i anbudsblanketten står att priserna i anbudet lämnas exklusive mervärdesskatt och ska omfatta samtliga kostnader. Nämnden har i denna del anfört att det följer av punkt 1.4.11 i ramavtalet att priser ska anges exklusive mervärdesskatt och tillägg för

obekvämt arbetstid. Det kan alltså konstateras att bestämmelserna i ramavtalet respektive för det aktuella avropet är motsägelsefulla. Av punkt 1.4.2. i ramavtalet framgår dock att om ramavtalshandlingarna skulle visa sig vara motsägelsefulla i något avseende gäller bestämmelserna i ramavtalet framför vad som anges i beställningar och anbud, om inte omständigheter uppenbarligen föranleder annat. Eftersom det inte kan sägas finnas omständigheter som uppenbarligen föranleder en annan bedömning, har nämnden rätteligen bedömt att priser i det aktuella avropet ska anges exklusive tillägg för obekvämt arbetstid. Det finns alltså inte skäl att ingripa mot upphandlingen heller på denna grund.

Eftersom CPG lämnat anbudet med lägst pris har bolaget också vunnit upphandlingen. Nämnden kan därför inte anses ha handlat i strid med upphandlingsrättsliga principer eller LOU. Sammantaget bedömer förvaltningsrätten således att det inte föreligger skäl att ingripa mot upphandlingen. Ansökan ska därför avslås.

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

Susanne Nilsson  
Chefsrådman

Föredragande i målet har varit föredragande juristen Alexander Dahlman.





## Hur man överklagar

FR-05

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

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

### Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som ni fick del av beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För myndigheten räknas tiden alltid från beslutets datum.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

#### Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om ni exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

### Tänk på detta i mål om överprövning av upphandling

I vissa fall kan myndigheten ingå avtal efter 10 dagar från det att domstolen avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut, och i vissa fall får myndigheten ingå avtal omedelbart. Efter att avtal har slutits får kammarrätten inte överpröva upphandlingen. Detta gäller alltså även om tiden för överklagande fortfarande gäller.

### Gör så här

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför ni tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring ni vill ha och varför ni tycker att kammarrätten ska ta upp ert överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis ni vill hänvisa till. Förklara vad ni vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.  
  
Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå er: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.  
  
Om ni har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten – adressen finns i beslutet.

### Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har ni tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

### Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om ni *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt ni vill föra fram.

### Vill ni veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om ni har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i beslutet.

Mer information finns på [www.domstol.se](http://www.domstol.se).

För fullständig information, se:

- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, 20 kap.
- lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, 16 kap.
- lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner, 16 kap.
- lag (2016:1145) om offentlig upphandling, 20 kap.
- lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorn, 20 kap.