



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I STOCKHOLM**

Avdelning 33

**DOM**  
2020-01-21  
Meddelad i Stockholm

Mål nr  
15612-19

**SÖKANDE**

Miljöpalatset AB, 556551-7280

Ombud: Advokat Jon Kihlman

**MOTPART**

Sundbybergs stad

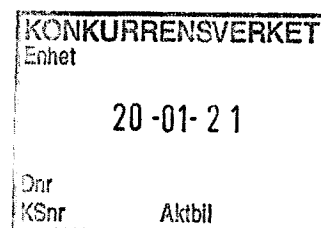
**SAKEN**

Offentlig upphandling

---

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan.



Dok.Id 1168579

---

<b>Postadress</b>	<b>Besöksadress</b>	<b>Telefon</b>	<b>Telefax</b>	<b>Expeditionstid</b>
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00	-	måndag–fredag
		E-post: <a href="mailto:avd33.fst@dom.se">avd33.fst@dom.se</a>		08:00–16:00
		<a href="http://www.domstol.se/forvaltningsratt">www.domstol.se/forvaltningsratt</a>		

**YRKANDEN M.M.**

Sundbybergs stad (kommunen) genomför upphandling ”Lokalvårdsupphandling utbildningsförvaltningen” (ref. 2018-157) avseende städtjänster inom områdena skola/förskola. Upphandlingen genomförs med öppet förfarande enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU. Genom beslut den 27 juni 2019 har Miljöpalatset AB:s (bolagets) anbud förkastats och två andra bolags anbud antagits.

Bolaget ansöker nu om överprövning och yrkar att upphandlingen ska göras om.

Kommunen anser att ansökan ska avslås.

**VAD PARTERNA ANFÖR**

*Bolaget*

Kommunen har felaktigt förkastat bolagets anbud. En leverantörs soliditet saknar betydelse för en upphandlande myndighet. Att ha krav på viss soliditet strider således mot kravet på proportionalitet. Bedömningen av avverkningsgrad svarar inte mot de förutsättningar som har angivits i förfrågningsunderlaget. Vid en korrekt bedömning skulle bolagets anbud inte ha diskvalificerats. Bolaget skulle då ha tilldelats kontrakt och har således lidit skada på grund av upphandlingsfelet.

Soliditet är ett mått på ett företags betalningsförmåga på lång sikt och anger hur förmöget företaget är. Exempelvis kan framhållas att ett bolag som hyr sina maskiner får en högre soliditet än om man köpt motsvarande maskiner på avbetalning. Så länge ett bolag, utan underprissättning, har

tillräckligt att göra kan det klara sig med en mycket låg soliditet förutsatt att dess kunder betalar i tid. Bolagets kunder finns i stor utsträckning inom offentlig sektor, vilka överlag betalar sina fakturor i tid. För en kund som har för avsikt att betala i tid, saknar leverantörens soliditet betydelse. Soliditet har betydelse framför allt vid långivning och påverkar inte leverantörens förmåga att tillhandahålla kunden vad som avtalats. Den rapport som kommunen hänvisar till säger inget om huruvida krav på soliditet skulle uppfylla kravet på proportionalitet. Kommunen bör även motivera kravet på soliditet. Kravet om 25 procents soliditet saknar sammanfattningsvis koppling till upphandlingens mål och är således oproportionerligt.

I upphandlingen anges två objektområden, skolor och förskolor, med olika avverkningsgrad. För skolor är högsta tillåtna avverkningsgraden 400 kvm per timme medan den för förskolor är 240 kvm per timme. I upphandlingsunderlaget finns prisbilaga med två flikar benämnda ”Omr 1 Förskolor” och ”Omr 2 Skolor”. Det ligger nära till hands att uppfatta dem så att fliken ”Omr 1 Förskolor” innehåller alla förskolor – för vilka högsta tillåtna avverkningsgrad är 240 kvm per timme – medan fliken ”Omr 2 Skolor” innehåller alla skolor – för vilka den högsta tillåtna avverkningsgraden är 400 kvm per timme. Så har bolaget uppfattat prisbilagan. Flik för område två avseende skolor innehåller Risö särskola med snickeri och hobbylokal. Bolaget har för dessa två lokaler angivit en avverkningsgrad om 400 kvm/tim, vilket inte är högre än vad som är tillåtet. Hade berörda lokaler hamnat under rätt flik hade bolaget inte angivit en annan summa än 240 kvm/tim. Frågan i denna del begränsas till om bolaget lidit skada.

#### *Kommunen*

Kommunen har för avsikt att teckna avtal med ett värde av cirka 30 miljoner kronor under en tid av fyra år. Att ha ett samarbete med en leverantör som har en god ekonomisk hållbarhet under hela denna tidsperiod är av intresse

för kommunen. I upphandlingen ställs krav på två olika nyckeltal; soliditet och likviditet. Enligt branschrapport för 2017 för städ- och servicebranschen ligger branschens median för soliditet på 41,4 procent. Det framgår även att närmare 60 procent av branschens företag har en soliditet på över 30 procent. Att krav på bl.a. soliditet om 25 procent ställdes i upphandlingen var för att inkludera så många leverantörer som möjligt samtidigt som man ville försäkra sig om att leverantörer har en tillräckligt god ekonomi över tid och därmed klara av de svängningar som finns inom branschen. Soliditetskravet är proportionerligt mot bakgrund av vad som angivits ovan.

Vad gäller frågan om avverkningsgrad i prisbilagans flik objektområde två om skolor har kommunen uppmärksammat att bolaget angivit nollbud på en annan typ av lokal, i detta fall kontor, under samma rad där det framgår att Risö särskola med snickeri och hobbylokal anges som förskolor. Det har tydligt framgått av upphandlingsunderlaget att förskolor har en högsta avverkningsgrad om 240 kvm/tim.

## SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

### *Gällande regler*

I 4 kap. 1 § LOU anges att 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.

I 4 kap. 10 § LOU anges att en upphandlande myndighet ska tilldela kontrakt enligt bestämmelserna i 16 kap. Myndigheten ska innan den tilldelar ett kontrakt kontrollera att anbudet uppfyller de krav, villkor och kriterier som anges i upphandlingsdokumenten, om leverantören ska uteslutas med

stöd av 13 kap. LOU och att leverantören uppfyller de kriterier som myndigheten har angett att den kommer att tillämpa enligt 4 kap. 6 § LOU, och de krav som myndigheten har ställt enligt 14 kap. 1-5 §§ samma lag. Vid en kontroll ska myndigheten tillämpa 15 kap LOU.

Av 20 kap. 6 § LOU följer att om den upphandlande myndigheten har brutit mot 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.

#### *Förvaltningsrättens bedömning*

Inledningsvis konstateras att det i mål om ingripande enligt LOU som huvudprincip gäller att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart sätt ska ange på vilka omständigheter han eller hon grundar sin talan och att domstolens prövning är begränsad till de grunder som parten har åberopat (se Högsta förvaltningsdomstolens dom RÅ 2009 ref. 69).

I tilldelningsbeslutet anges att bolagets anbud förkastats på två punkter; dels gällande för hög avverkningsgrad för Risö särskola och Risö snickeri och hobbylokal samt att bolaget inte uppfyllde kravet på soliditet. Bolaget har endast hävdats att kravet på soliditet strider mot upphandlingsrättsliga principer medan det påstådda felet gällande avverkningsgrad för Risö särskola och Risö snickeri och hobbylokal endast rör om bolaget lidit skada. Frågan i målet är således om det finns skäl att ingripa mot upphandlingen mot bakgrund av vad bolaget anfört.

Frågan om kravet på soliditet

I förfrågningsunderlaget har kommunen ställt krav på ekonomisk ställning i punkt 1.6.2 samt nyckeltal i punkt 1.6.4.

Av punkten 1.6.2 angående ekonomisk ställning anges följande. Anbudsgivaren ska ha tillräckligt stabil ekonomisk och finansiell ställning för att kunna genomföra uppdraget med bibehållen kvalitet under hela avtalsperioden. Anbudsgivaren ska minst uppfylla riskklassificering enligt något av följande alternativ; 40 enligt Creditsafe, 3 enligt UC eller likvärdig klassificering eller högre. Om anbudsgivaren uppfyller ovan angiven riskklassificering eller likvärdig men har mycket låga eller negativa nyckeltal avseende exempelvis soliditet, kassalikviditet, räntetäckningsgrad utifrån branschgenomsnittet kan Sundbybergs stad komma att begära en förklaring som säkerställer att anbudsgivaren har en stabil ekonomisk och finansiell ställning [...].

Av punkten 1.6.4 angående nyckeltal anges följande. Leverantören och eventuella underleverantörer ska ha en stabil ekonomisk bas och ska redovisa nyckeltal där likviditeten uppgår till mer än 100 procent och där soliditeten är högre än 25 procent. Beräkningsgrund är de nyckeltal som redovisades vid utgången av det senast avslutade verksamhetsåret. Staden kommer att kontrollera detta via kreditföretaget UC eller Creditsafe. [...] b. I det fall lägre nyckeltal redovisas skall anbudsgivare ändå anses uppfylla dessa krav om anbudsgivaren lämnat en sådan förklaring att det kan anses klarlagt att leverantören innehar motsvarande ekonomiska stabilitet.

En upphandlande myndighet har stor frihet att bestämma föremålet för vad som upphandlas, förutsatt att de krav som ställs inte strider mot upphandlingsreglerna (se Högsta förvaltningsdomstolens dom RÅ 2010 ref. 78).

Detta gäller även krav på ekonomisk stabilitet. Vid upphandlingar som gäller större och långsiktiga kontrakt anses det vara förenligt med proportionalitetsprincipen att ställa krav på anbudsgivare att kunna redogöra för ekonomisk förmåga på ett konkret sätt (jfr. Kammarrätten i Stockholms dom den 23 januari 2014 i mål nr. 5152-13 och Kammarrätten i Göteborgs dom den 24 februari 2014 i mål nr. 5572-13).

Bolaget har inte framfört något som gör att förvaltningsrätten har några skäl att frångå bedömningen att bolaget har en lägre soliditet än uppställt krav. Frågan är i denna del är dock om kommunen haft fog för sitt soliditetskrav eller om kommunen frånträtt proportionalitetsprincipen på det sätt som bolaget anfört.

I utredningen framgår att upphandlingen avser ett avtal om fyra år. Kommunen har vidare angivit att kontraktet är värt cirka 30 miljoner kronor, något som bolaget inte har ifrågasatt. Utgångspunkten är således att krav på ekonomisk stabilitet är att anse som förenligt med proportionalitetsprincipen utifrån den typ av upphandling det är fråga om. Enligt kammarrättspraxis framgår även att ett specifikt krav på soliditet är godtagbart för att upphandlande myndighet ska ha möjlighet att bedöma om ett kontrakt kommer att kunna fullgöras (jfr. Kammarrätten i Göteborgs dom den 24 februari 2014 i mål nr. 5572-13). I upphandlingens förfrågningsunderlag anges även under punkten 1.6.4 b. att en anbudsgivare som exempelvis har för låg likviditet ändå kan uppfylla kravet på ekonomisk stabilitet om man lämnar en godtagbar förklaring till detta. Av utredningen framgår inte att bolaget lämnat någon förklaring som klargör en godtagbar ekonomisk stabilitet trots en soliditet som understiger kravet i upphandlingen. Förvaltningsrätten finner utifrån vad som framkommit i målet inga skäl att bedöma städbranschen utifrån annat soliditetskrav än den som kommunen uppställt. Den sammantagna bedömningen, utifrån upphandlingens beskaffenhet och praxis, är att kommu-

nens krav på soliditet högre än 25 procent är förenligt med proportionalitetsprincipen. Kommunen har således haft fog att förkasta bolagets anbud på denna grund.

Sammantagen bedömning

Bolaget har i sin ansökan inte visat att kommunen frånträtt proportionalitetsprincipen avseende kravet på soliditet. Frågan om bolaget har lidit skada eller riskerat lida skada förfaller således, varför skäl att pröva eventuell påstådd skada på grund av vad som anförts om avverkningsgrad för Risö särskola och Risö snickeri och hobbylokal inte föreligger. Ansökan ska följaktligen avslås.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga (FR-05).

Lars-Åke Johansson  
Chefsrådman

Martin Menyes har föredragit målet.





## 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.