



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I JÖNKÖPING**  
Enhet 1  
Ingela Hansson

**DOM**  
2013-05-30  
Meddelad i  
Jönköping

**FÖR KÄNNEDOM**

Mål nr  
1130-13  
Fiskal 1:5

Sida 1 (11)

**SÖKANDE**

L&T Östgöta Städ AB, 556419-5450  
Fjärilsgatan 9  
603 61 Norrköping

**MOTPART**

Polismyndigheten i Jönköpings län  
Box 618  
551 18 Jönköping

Ombud: Petter Grape  
Rikspolisstyrelsen, Upphandlingssektionen  
Box 12256  
102 26 Stockholm

**SAKEN**

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

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2013-05-31	
<b>Avd</b>	
<b>Dnr</b>	
<b>KSnr</b>	<b>Aktbil</b>

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår L&T Östgöta städ AB:s ansökan om överprövning.

**BAKGRUND**

Polismyndigheten i Jönköpings län (Polisen) genomför en upphandling av lokalvårdstjänster. Upphandlingen genomförs som öppet förfarande enligt LOU.

L&T Östgöta städ AB (L&T) har lämnat anbud i upphandlingen. Polisen meddelade genom upphandlingsrapport från den 5 mars 2013 att L&T:s anbud inte uppfyller kravet i UF3.515 och därför inte går vidare till steg 2 i anbudsprövningen.

Dok.Id 99192

**Postadress**  
Box 2201  
550 02 Jönköping

**Besöksadress**  
Hamngatan 15

**Telefon**  
036-15 66 00

**E-post:**  
forvaltningsrattenijonkoping@dom.se

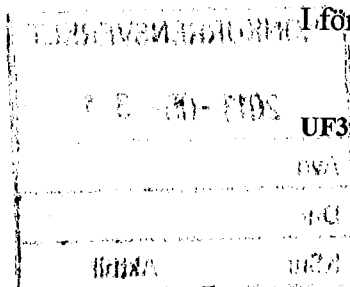
www.forvaltningsrattenijonkoping.domstol.se

**Telefax**  
036-15 66 55

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

I tilldelningsbeslut den 5 mars 2013 beslutade Polisen att tilldela kontrakt till ISS Facility Services AB.

I förfrågningsunderlaget anges bl.a. följande:



**UF3.515 Ekonomisk och finansiell ställning**

Anbudsgivare ska ha en stabil ekonomisk och finansiell ställning som är tillräcklig för att genomföra avtalat åtagande. Kravet kan uppfyllas på flera olika sätt.

Anbudsgivare ska ha lägst riskklass 3 enligt UC (UC AB) eller lägst rating A enligt Soliditet (AAA Soliditet AB) eller motsvarande. För det fall lägre riskklass/rating erhållits kan kravet ändå anses uppfyllt om godtagbar förklaring till den lägre riskklassen/ratingen redovisas i anbudet och att anledningen till lägre riskklass/rating inte är hänförlig till faktorer som inverkar på anbudsgivarens ekonomiska ställning.

Anbudsgivare ska i sitt anbud bekräfta att ovan ställda krav avseende ekonomisk ställning uppfylls samt bifoga utdrag från något av de ovan nämnda kreditinstituten eller motsvarande. Utdraget får inte vara äldre än en månad räknat från sista anbudsdag. I förekommande fall redovisas även anledning till lägre riskklass/rating.

Av upphandlingsrapporten framkommer bl.a. följande gällande L&T:s anbud:

Av det till anbudet bifogade utdraget framgår att anbudsgivaren uppfyller riskklass 2 enligt UC. Anbudsgivaren har därmed inte lägsta tillåtna riskklass. I enlighet med kravet har emellertid anbudsgivaren redovisat en förklaring till detta i anbudet. Av förklaringen framgår i huvudsak följande:

- 1) Anbudsgivaren har varit föremål för ett företagsförvärv under 2011.
- 2) Den koncern som anbudsgivaren nu är del av finns noterad på Helsingforsbörsen. Koncernen bedriver verksamhet i flera länder och har ett stort antal anställda och en hög omsättning.
- 3) Till följd av förvärvet har anbudsgivaren tvingats lägga om sitt verksamhetsår. Årsredovisningen omfattar därför 16 månader medan jämförelsesiffrorna istället avser 12 månader.
- 4) Anbudsgivaren har alltid levererat positivt resultat.
- 5) Det första året i koncerngemenskap med förvärvande bolag har medfört en rad integrationskostnader som har belastat resultatet för 2010/11.
- 6) Under våren 2012 omstrukturerades verksamheten.
- 7) Den lämnade revisionsrapporten är ren och både styrelse och verkställande direktör har beviljats ansvarsfrihet.

Polisen konstaterar inledningsvis att punkt 1, 2, 4 och 7 inte är av betydelse för bedömningen om anbudsgivarens ekonomiska ställning vid anbudstidpunkten varit sådan att ställda krav uppfylls I vart fall framgår inte av anbudet

hur detta medfört att anbudsgivarens rating påverkats. Rörande punkt 4 noterar även Polisen att resultatet enligt senast fastställda årsredovisning är negativt. Av punkt 3 och 6 framgår inte hur de där redovisade omständigheterna påverkat anbudsgivarens ekonomi på ett sådant sätt att denne därigenom erhållit en lägre än kravställd rating. Att anbudsgivaren, i enlighet med punkt 5, fått stå kostnader i samband med ett företagsförvärv är däremot en omständighet som direkt belastar och påverkar anbudsgivarens ekonomiska ställning. Av den lämnade förklaringen framgår således inte att anledningen till den lägre ratingen inte är hänförlig till faktorer som inverkar på anbudsgivarens ekonomiska ställning, kravet i UF3.515 är därmed inte uppfyllt. Av ovan redovisade skäl läggs anbudet åt sidan. Anbudet går därmed inte vidare till steg 2 - prövning av kraven på tjänsten.

### YRKANDEN M.M.

#### *Ansökan om överprövning*

L&T yrkar att förvaltningsrätten förordnar att upphandlingen ska rättas på så sätt att bolagets anbud anses uppfylla kravet om ekonomisk och finansiell ställning och därmed går vidare till steg 2 i anbudsprövningen och i förlängningen kvalificeras till utvärdering. L&T anför bl.a. följande.

I förfrågningsunderlaget framgår det att anbudsgivare ska ha lägst riskklass 3 enligt UC (UC AB), men samtidigt anges det att för det fall att anbudsgivare har erhållit lägre riskklass kan kravet ändå anses uppfyllt om godtagbar förklaring till den lägre riskklassen redovisas i anbudet och att anledningen till lägre riskklass inte är hänförlig till faktorer som inverkar på anbudsgivarens ekonomiska ställning. Det framgår också att syfte med att kräva lägst UC klass 3 är att säkerställa att anbudsgivare ska ha en stabil ekonomisk och finansiell ställning som är tillräcklig för att genomföra avtalade åtagande samt att kravet kan uppfyllas på flera sätt. L&T erhöll UC klass 2 och har lämnat en redovisning för bakgrunden till detta. L&T vill särskilt peka på att:

- 1) L&T koncernen är noterad på Helsingforsbörsen samt är verksam i Finland, Sverige, Lettland och Ryssland. L&T sysselsätter 10 400 personer och omsatte 598 miljoner Euro 2010. L&T är

med andra ord en del av en stor, seriös, lönsam och publik koncern som står som garant för våra åtaganden i Sverige. Detta borde i sig vara tillräckligt för att fylla kravet om en stabil ekonomisk och finansiell ställning. Detta har Polisen valt att inte lägga någon vikt vid.

- 2) Östgöta Städ AB (bolagets namn innan det blev uppköpt av L&T i maj 2011) har alltid levererat positiva resultat. Att bolaget under många år har haft positiva resultat dokumenterar att företaget har en sund affärskultur och står stadigt. 2011 års resultat är ett undantagsår beroende på yttre omständigheter. Detta har Polisen valt att inte lägga någon vikt vid.
- 3) PwC's revisionsrapport är "ren" och styrelsens VD är beviljad ansvarsfrihet. Detta dokumenterar att verksamheten drivs enligt alla lagar och regler och visar ytterligare att L&T är en sund och stabil leverantör. Detta har Polisen valt att inte lägga någon vikt vid.
- 4) Östgöta Städ AB hade brutet räkenskapsår. För att anpassa bolaget till övriga bolag inom L&T koncernen la man om räkenskapsåret till kalenderår 1 januari - 31 december, vilket innebär att årsredovisningen för 2011 innehåller 16 månader medan jämförelsesiffrorna avser 12 månader. Alla ändringar i rapporteringsperioder påverkar UC klassificeringen. Detta har inget med bolagets ekonomiska ställning under 2011 att göra, men drar ner klassificeringen. Polisen har valt att bortse ifrån detta faktum.
- 5) Det första året som del av L&T gruppen medförde en rad integrationskostnader som har belastat 2011 års resultat. 2011 års resultat är med andra ord belastat med stora engångskostnader och ger inte en "normal" bild av bolagets förmåga att leverera tjänster

över en längre cykel. Det är uppenbart av betydelse för värderingen av om L&T har godtagbara grunder för att klassificeringen i) i ett undantagsår blir låg, ii) att bolaget under en kort period måste investera i utveckling av nya produkter och metoder i samband med ett företagsförvärv. Polisen har valt att inte lägga någon vikt vid detta för att det är "direkt hänförlig till faktorer som inverkar på anbudsgivarens ekonomiska ställning." Detta är ologiskt, inkonsekvent och måste i så fall vara en brist i förfrågningsunderlaget.

En UC-riskvärdering baseras på historiska ekonomiska nyckeltal. När kravet om lägsta riskklass inte är absolut, utan kan frångås om det finns en godtagbar förklaring måste upphandlande myndighet värdera alla moment som kan påverka en leverantörs leveransförmåga. Det har enligt L&T:s mening Polisen inte gjort vid denna upphandling. Punkterna ovan dokumenterar att L&T har det som ska till för att vara en stabil ekonomisk och finansiell leverantör som kan genomföra avtalade åtagande. Bolaget lämnade godtagbara grunder för UC-klassificeringen vid anbudsinslämnandet varför Polisen utan giltig anledning lagt anbudet åt sidan vilket bryter mot LOU och de uppställda skall-kraven. L&T har lidit skada på grund av att anbudet inte utvärderats genom utebliven omsättning, vinstmarginal och missade arbetstillfällen. Om anbudet utvärderats och antagits hade kontraktet uppgått till cirka 2,5 miljoner kronor.

#### *Motpartens inställning*

Polisen motsätter sig bifall till L&T:s yrkande och anför bl.a. följande. Polisens upphandling strider vare sig mot LOU eller de rättsliga principer som bär upp LOU och unionsrätten. Vad L&T har anfört till stöd för sin talan visar inte heller på att L&T har lidit eller kan komma att lida skada. Skäl för ingripande enligt 16 kap. 6 § första stycket LOU föreligger således inte.

L&T uppfyller inte kravet i UF 3.515 avseende ekonomisk och finansiell ställning. L&T anför att Polisen felaktigt har lagt L&Ts anbud åt sidan, eftersom L&T anser att de har redovisat en godtagbar förklaring till varför L&T inte har placerats i riskklass 3, enligt UC:s skala eller motsvarande, såsom föreskrivs i avsnitt UF 3.515 i anbudsfrågan. Av L&Ts inlämnade anbud framgår att L&T är placerad i riskklass 2 enligt UC:s skala. L&T har redovisat en förklaring till detta i enlighet med kravet i avsnitt UF 3.515. Av L&Ts förklaring framgår emellertid inte att anledningen till L&Ts lägre riskklass/rating inte är hänförlig till faktorer som inverkar på anbudsgivarens ekonomiska ställning, vilket måste ske enligt ovan angivna krav. L&T uppfyller därmed inte kravet i UF 3.515 och Polisen har därför handlat korrekt när den lagt L&Ts anbud åt sidan. Skäl för ingripande enligt LOU saknas redan på denna grund.

L&T anför vidare att det måste finnas en brist i förfrågningsunderlaget, eftersom Polisen valt att inte lägga någon vikt vid L&Ts förklaringar endast på grund av att "de är direkt hänförliga till faktorer som inverkar på anbudsgivarens ekonomiska ställning." Polisen bestrider L&Ts anförande och menar att det inte föreligger någon brist i Polisens förfrågningsunderlag i detta hänseende. L&T har redan vid anbudstillfället fått möjlighet att förklara sin ekonomiska och finansiella ställning. Polisen har gjort en individuell bedömning av L&Ts ekonomiska och finansiella ställning utifrån de handlingar som L&T har kommit in med. Därmed uppfyller Polisen de i rättspraxis uppställda kraven på upphandlande myndigheter om att en individuell prövning av anbudsgivares ekonomiska kapacitet måste ske och att anbudsgivare som den upphandlande myndigheten har för avsikt att utesluta på grund av låg riskklass måste få möjlighet att yttra sig innan myndigheten fattar beslut. Därmed föreligger inte heller skäl för ingripande enligt LOU på denna grund.

Polisen vill härutöver anföra att L&Ts förklaringar inte är godtagbara. L&Ts anförande om att den är en del av en stor, seriös och publik koncern som står som garant för L&Ts åtaganden i Sverige saknar relevans för bedömningen av L&Ts ekonomiska och finansiella ställning, eftersom L&T inte har kommit in med någon form av garanti, exempelvis moderbolagsgaranti, från något bolag i koncernen, eller från något annat bolag för den delen, som visar att L&T faktiskt kan tillägna sig dessa bolags ekonomiska kapacitet. L&Ts anförande om att den tidigare haft en stabil ekonomi saknar också relevans, eftersom bedömningen måste ske med beaktande av L&Ts ekonomiska och finansiella ställning vid anbudstillfället. L&Ts anförande om att PWC:s revisionsrapport är "ren" och att styrelsen har beviljats ansvarsfrihet saknar också relevans för bedömningen av L&Ts ekonomiska och finansiella ställning. Polisen kan inte se någon korrelation mellan en "ren" revisionsrapport/ansvarfri styrelse och ett företags ekonomiska och finansiella ställning. Det vill säga, ett företag kan vara konkursmässigt trots att dess revisionsrapport är "ren" och att styrelsen är ansvarsfri. Likaså kan ett företag med många anmärkningar visa upp en mycket stabil ekonomi. L&T anför även att 2011 års resultat (som är negativt) utgör ett undantag som beror på yttre omständigheter. Dessa yttre omständigheter uppges vara att L&T har varit föremål för ett företagsförvärv som enligt L&T har medfört stora engångskostnader och att L&T har varit tvungen att lägga om sitt räkenskapsår. Av L&Ts anbud framgår även att L&T omstrukturerade verksamheten under 2012. Av dessa förklaringar framgår i bästa fall orsakerna till att L&T för närvarande har en svag ekonomisk och finansiell ställning (av L&Ts anbud framgår dock inte hur de redovisade omständigheterna har påverkat anbudsgivarens rating, vilket Polisen även har noterat i sin upphandlingsrapport). L&T har dock inte visat på någon omständighet som gör det sannolikt att dess svaga ekonomiska och finansiella ställning är tillfällig och kommer att stabiliseras. Tvärtom, framgår det av L&Ts anbud och anförande att L&T har ådragit sig stora kostnader på grund av att bolaget har varit föremål för ett före-

tagsförvärv år 2011 och att L&Ts finansiella och ekonomiska ställning ännu inte har hunnit stabiliseras.

Sammanfattningsvis är Polisen av uppfattningen att L&T inte uppfyller kravet i avsnitt UF 3.515 och att Polisens förfrågningsunderlag inte är bristfälligt i detta hänseende. L&T har inte heller lämnat en godtagbar förklaring till sin svaga finansiella och ekonomiska ställning och Polisen har därmed handlat korrekt när den har lagt L&Ts anbud åt sidan på denna grund. Skäl för ingripande enligt 16 kap. 6 § första stycket LOU föreligger således inte.

#### SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

##### *Gällande regler*

Enligt 1 kap. 9 § LOU ska upphandlande myndigheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska vidare principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

Enligt 16 kap. 4 § LOU får efter ansökan av en leverantör som anser sig ha lidit eller kunna komma att lida skada allmän förvaltningsdomstol överpröva 1. en upphandling, och 2. giltigheten av ett avtal som har slutits mellan en upphandlande myndighet och en leverantör.

Av 16 kap. 6 § LOU framgår att om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § 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*

L&T gör i målet gällande att Polisens upphandling strider mot LOU och principerna om likabehandling och proportionalitet eftersom L&T:s anbud inte har gått vidare i anbudsprövningen trots att bolaget lämnat en godtagbar förklaring till att de inte uppfyller riskklass 3 enligt UC samt visat att bolaget haft en stabil ekonomisk och finansiell ställning i enlighet med kravet i UF3.515 i förfrågningsunderlaget. Vidare har L&T anfört att det föreligger en brist i förfrågningsunderlaget då Polisen inte lagt någon vikt vid L&T:s förklaringar på grund av att de är direkt hänförliga till faktorer som inverkar på anbudsgivarens ekonomiska ställning.

En upphandlande myndighet får ställa krav på att leverantören har viss ekonomisk stabilitet förutsatt att ett sådant krav är relevant för den aktuella upphandlingen och att dess tillämpning inte strider mot LOU och de för all upphandling grundläggande gemenskapsrättsliga principerna, vilka återfinns i 1 kap. 9 § LOU. Av proportionalitetsprincipen följer att den upphandlande myndigheten inte får ställa större krav på leverantören än vad som är nödvändigt och ändamålsenligt för den aktuella upphandlingen. Således får endast sådana krav som kan relateras till leverantörens kapacitet för att genomföra kontraktet ställas och som har ett naturligt samband med och står i proportion till det behov som ska täckas. Även utnyttjande av största möjliga konkurrens, så att kretsen av dem som kan delta i upphandlingen inte begränsas mer än vad som är nödvändigt, måste beaktas. För varje krav som ställs i förfrågningsunderlaget ska den upphandlande myndigheten redogöra för hur anbudsgivarna ska visa att de uppfyller kraven. Polisen har i den aktuella upphandlingen bl.a. ställt kravet att anbudsgivarna ska ha lägst riskklass 3 enligt UC eller lägst rating A enligt Soliditet eller motsvarande. För det fall lägre riskklass/rating erhållits kan kravet ändå anses uppfyllt om godtagbar förklaring till den lägre riskklassen/ratingen redovisas i anbudet och att anledningen till lägre risk-

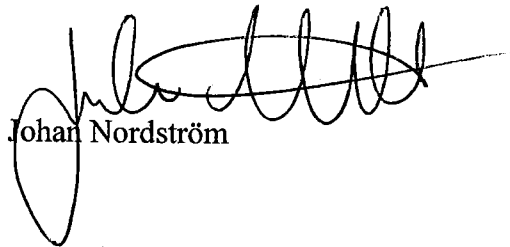
klass/rating inte är hänförlig till faktorer som inverkar på anbudsgivarens ekonomiska ställning.

Mot bakgrund av det anförda samt med hänsyn till omfattningen av den entreprenad som upphandlas kan enligt förvaltningsrättens mening Polisen anses ha ett intresse av att kontrollera att anbudsgivarna har en stabil ekonomisk bas och kan förväntas fullgöra sina åtaganden under hela avtalstiden. Kravet i förfrågningsunderlaget i punkt UF 3.515 kan därmed inte anses sakna samband med föremålet för upphandlingen. Kravet på viss ekonomisk stabilitet framstår därmed som relevant och grundat på objektiva skäl och kan inte heller anses oproportionerligt. Polisen uppfyller även kraven på individuell bedömning (jfr Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 2005 ref. 47) genom att anbudsgivarna har haft möjlighet att visa att de uppfyller kraven på stabil ekonomisk och finansiell ställning genom att lämna en godtagbar förklaring, om de inte uppfyller kraven på riskklass/rating hos kreditvärderingsinstitut, som inte inverkar på anbudsgivarens ekonomiska ställning. Att uppställa som krav att förklaringen inte får inverka på anbudsgivarens ekonomiska ställning kan inte heller anses stå i strid med LOU och några brister i förfrågningsunderlaget i denna del anses inte föreligga.

Då L&T erhållit riskklass 2 enligt UC och enligt Polisen inte heller i övrigt har ansetts kunna visa att en godtagbar förklaring till den lägre riskklassen/ratingen har L&Ts anbud inte gått vidare i anbudsprövningen. Polisen har således gjort en individuell bedömning av L&T:s ekonomiska ställning utifrån det underlag som bolaget gett in tillsammans med anbudet för att visa en godtagbar förklaring. Vid en sammantagen bedömning av den utredning som föreligger finner förvaltningsrätten, i likhet med Polisen, att den förklaring som L&T lämnat inte visar att bolaget har en stabil ekonomisk och finansiell ställning i enlighet med det krav som uppställts i förfrågningsunderlaget. L&T kan således inte anses ha redovisat en godtagbar

förklaring. Mot denna bakgrund finner förvaltningsrätten att Polisen inte har handlat i strid med LOU eller någon av de gemenskapsrättsliga principer som bär upp lagen genom att inte låta L&T:s anbud gå vidare i anbudsutvärderingen. Det saknas därmed skäl att ingripa mot upphandlingen på någon av de grunder som L&T har anfört i målet. L&Ts ansökan om överprövning ska därför avslås.

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

  
Johan Nordström

