

**SÖKANDE**

Mariestads Taxi AB, 556331-7709

Ombud: Chefsjurist Pär Cronhult  
Stiftelsen DNV**MOTPART**

Mariestads kommun

**SAKEN**

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

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

**BAKGRUND**

Mariestads kommun har inlett ett öppet upphandlingsförfarande benämnt ”Skolskjuts med taxi” (dnr 24/29). Genom tilldelningsbeslut har annan leverantör än Mariestads Taxi AB antagits. Mariestads Taxi har ansökt om överprövning.

**YRKANDEN**

Mariestads Taxi yrkar att förvaltningsrätten ska besluta att upphandlingen ska rättas på så vis att en ny anbudsutvärdering genomförs.

Kommunen anser att ansökan ska avslås.

**VAD PARTERNA ANFÖR****Mariestads Taxi AB**

Rudskoga Taxi AB har lämnat ett anbudspris som förefaller vara onormalt lågt utan att kommunen därför begärt en förklaring i enlighet med 16 kap. 7 § LOU. Grund för anbudsutvärderingen är kilometerpris. Av anbudsutvärderingen

framgår att skillnaden mellan utvärderingspriserna i upphandlingen uppgår till mellan 57 och 162 procent, beroende på insats och fordonstyp. Prisskillnaden är uppseendeväckande hög, särskilt i en bransch med pressade marginaler, där det lägre anbudet har lämnats av en leverantör utan tidigare erfarenhet av det uppdrag som upphandlingen avser. Mariestads Taxi är sittande leverantör med relevant kunskap om vilka faktiska körsträckor som faktureras. Det är inte möjligt att utföra uppdraget utifrån en kalkyl som motsvarar nästan hälften av bolagets anbud. För flera körningar torde vinnande anbud Rudskoga Taxi inte ens kunna täcka kollektivavtalsenliga förarlöner.

Den av kommunen åberopade jämförelsen med en motsvarande upphandling för Jönköpings kommun är inte relevant eftersom det rör sig om väsentligen olika marknadsförhållanden. Vid beräkningen av anbudspriset måste bland annat beaktas standbykostnad för fordon med förare som på grund av bortfall av sjuka eller frånvarande elever inte kommer få faktisk avsättning i debiterbara körningar. Lokala marknadsförhållanden har betydelse för bedömningen av möjlighet till kostnadstäckning genom alternativ fordonsanvändning. Ju större den lokala marknaden är för alternativ användning desto lägre blir standby-kostnaden. Marknadsförutsättningarna mellan Mariestad och Jönköping är väsentligen annorlunda utifrån parametrar som folkmängd och storlek. Jönköping har, till skillnad från Mariestad, en fungerande taximarknad med alternativ efterfrågan av andra taxitransporter än samhällsbetalda skolskjutsar m.m.

Kommunen har därför varit obligatoriskt skyldig att begära förklaring från Rudskoga Taxi enligt 16 kap. 7 § LOU. Sådan kontroll med åtföljande särskild motivering har emellertid inte skett. Kommunen har dock inhämtat yttrande från Rudskoga Taxi först sedan saken påtalats i domstol. Kommunen verkar härigenom förväxla sin formella motiveringsskyldighet under det administrativa skedet av upphandlingsförfarandet med skyldigheten att senare lämna förklaring i domstol.

Mariestad Taxi har under processen i domstol tagit del av Rudskoga Taxis förklaring. Denna förklaring verkar utgå från att man kommer att kunna debitera kommunen ett belopp något lägre än tidigare årskostnad. Då anbudet bygger på ett kilometerpris utgår beräkningen från maximal tänkbar körsträcka. Den faktiska körsträcka som kommer kunna debiteras är emellertid kortare än den maximalt tänkbara körsträckan. Vid detta förhållande kommer Rudskoga Taxi inte fullt ut att kunna debitera det belopp som legat till grund för beräkningen. Risken för att anbudet är underfinansierat kvarstår därmed.

Rudskoga Taxi har vidare angivit att man tänkt att köra trafiken med ”något större fordon än personbilar”. Eftersom upphandlingen avser Skolskjuts-transporter med taxifordon föreligger dock en begränsning till vilka fordon som kan komma ifråga. Det framgår inte vad för slags fordon Rudskoga har tänkt sig att utföra uppdraget med. Om Rudskoga avser att köra skolskjuts-transporterna med annat än registrerade taxifordon med taxameter, ”personbil, taxibuss, specialfordon” medför detta emellertid en avvikelse jämfört med anbudsförutsättningarna och utgör därmed ett orent anbud.

Vidare uppställs i upphandlingen obligatoriska krav om att leverantörerna ska vara kvalitets- och miljöcertifierade enligt ISO 9001 respektive ISO 14001 eller kunna visa sådan certifiering genom likvärdigt tredjepartsintyg eller annan dokumentation. Såvitt framgår av en dom från Förvaltningsrätten i Karlstad i har Rudskoga Taxi uteslutits från deltagande i en liknande upphandling eftersom bolaget inte bedömdes uppfylla ett motsvarande krav på dokumenterat tredjepartsintyg för miljö- och kvalitetsledning. Det finns därför skäl att ifrågasätta om bolaget kvalificerat sig i upphandlingen.

Bolaget har genom kommunens agerande skadats eller riskerar att lida skada.

**Kommunen**

En förutsättning för att kommunen ska vara skyldig att begära in en förklaring är att aktuellt anbudspris förefaller vara onormalt lågt. Anbudspriset har framstått som lågt, men inte som anmärkningsvärt lågt. Att priset är klart lägre än bolagets pris är inte ensamt något skäl för att anbudet skulle vara onormalt lågt, i synnerhet inte som det bara inkom två anbud i upphandlingen, och då bolaget får antas ha haft en god bild av den aktuella konkurrensituationen. För vägledning vid bedömningen kan en jämförelse göras med upphandlingen ”Specialresor med taxi och minibuss för förskolan och anpassad grund- och gymnasieskola” i Jönköpings kommun” Det är en upphandling i närtid i ett relativt närområde som avser i stort sett samma föremål och där ett rimligt antal anbud inkommit – även om den totala volymen är en annan. I Jönköpings kommuns upphandling offererades priser som var jämförbara med priserna i den upphandling som nu är föremål för överprövning. Detta talar emot att priserna i nuvarande upphandling skulle anses vara så låga att kommunen varit skyldig att begära in en förklaring till dessa. Mariestads Taxis anförda skäl mot att Jönköpings kommuns upphandling inte är jämförbar är enligt kommunens mening inte tillräckligt starka för att avfärda Jönköping som jämförelseobjekt. Eftersom anbudspriserna inte var onormalt låga har kommunen därmed inte varit skyldig att begära att Rudskoga Taxi förklarade sitt anbudspris enligt 16 kap. 7 § LOU.

För det fall rätten skulle komma till annan bedömning i denna del vill kommunen göra gällande att underlåtelsen läkts genom aktivt arbete under överprövningsprocessen. Kommunen har bett Rudskoga Taxi om en förklaring till prissättningen. Syftet med att låta Rudskoga Taxi förklara grunderna för sin prissättning har varit att visa att Mariestads Taxi – helt bortsett från kommunens agerande i dessa delar – inte har lidit skada. Av svaret framgår bland annat att Rudskoga Taxi har kalkylerat med en positiv marginal. Kommunen ser ingen anledning att ifrågasätta bolagets uppgifter i dessa delar. Anbudet framstår som allvarligt menat. Det saknas anledning att tro att bolaget

inte kommer att fullgöra avtalet gentemot kommunen såväl som att de inte kommer att fullgöra sina arbetsrättsliga åtaganden. Mariestads Taxi har vidare gjort gällande att Rudskoga Taxis förklaring skulle tyda på att anbudet är orent. Det finns dock inte skäl att tolka Rudskoga Taxis förklaring på annat sätt än att resor i vissa fall kan ske med taxibuss eller i upphandlingen efterfrågat specialfordon istället för personbil. De obligatoriska kraven i upphandlingen ska således anses vara uppfyllda.

Mariestads Taxi har påstått att kommunen underlåtit att kontrollera ställda krav på kvalitets- och miljöledningscertifiering, samt hänvisat till ett avgörande gällande en annan upphandling. Bolagets påstående att kommunen underlåtit att kontrollera kvalitets- respektive miljö-ledningscertifiering faller redan på att några sådana krav inte ställts. De i upphandlingen ställda kraven anger i relevanta delar att anbudsgivare ska "bedriva ett seriöst kvalitetsarbete" respektive "bedriva ett seriöst miljöarbete, och Taxifirmans kravuppfyllnad har utvisats redan av bilaga till anbudet.

Kommunen har därmed varken brutit mot de upphandlingsrättsliga principerna i 4 kap. 1 § LOU eller mot annan upphandlingsrättslig bestämmelse. Än mindre har bolaget lidit skada av kommunens hantering.

## **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

### **Gällande regler**

I 4 kap. 1–3 §§ LOU anges följande. 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. En upphandling får inte utformas i syfte att undanta den från lagens tillämpningsområde och får inte heller utformas i syfte att begränsa konkurrensen så att vissa leverantörer gynnas eller missgynnas på ett otillbörligt sätt. En upphandlande myndighet bör beakta miljöhänsyn, sociala

och arbetsrättsliga hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta.

Av 16 kap. 7 § LOU framgår att om ett anbud förefaller vara onormalt lågt, ska den upphandlande myndigheten begära att leverantören förklarar det låga priset eller kostnaden. Myndigheten ska förkasta anbudet om leverantören inte på ett tillfredsställande sätt har förklarat det låga priset eller kostnaden.

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

I mål om ingripande enligt LOU gäller som huvudprincip att den part som gör gällande att en upphandling är felaktig på ett klart sätt ska ange på vilka omständigheter talan grundas, där domstolens prövning är begränsad till de grunder som parten har åberopat (se RÅ 2009 ref. 69).

#### *Onormalt lågt anbudspris*

Mariestads Taxi har gjort gällande att Rudskoga Taxi lämnat ett onormalt lågt anbud.

I förarbetena till LOU anges att det är den upphandlande myndigheten som utifrån omständigheterna i det enskilda fallet ska avgöra vad som förefaller vara ett onormalt lågt anbud bland annat i förhållande till det aktuella kontraktsföremålet och i branschen i fråga (se prop. 2015/16:195 s. 1114).

I praxis har anbudsgivare exempelvis tillåtit att pressa sina vinstmarginaler eller till och med gå med förlust som ett led i en medveten strategi för att vinna marknadsandelar. Vad som avses med orimligt lågt anbud får därför avgöras

från fall till fall. Prövningen av om ett anbudspris får förkastas som onormalt lågt görs utifrån en prognos avseende risken för att leverantören inte kan eller inte vill leverera enligt villkoren i upphandlingen. Eftersom den upphandlande myndigheten har relativt stor frihet att avgöra vad som ska anses vara ett onormalt lågt anbud måste det krävas att sökanden förebringa förhållandevis stark bevisning till stöd för att anbudet är att betrakta som onormalt lågt (jfr HFD 2016 ref. 3 men även Kammarrätten i Jönköpings dom i mål nr 2895-2896-17).

Utgångspunkten för bedömningen är att det är den upphandlande myndigheten som har tolkningsföreträde om vad som utgör ett onormalt lågt anbud. Kommunen har inte bedömt att så är fallet. Rudskoga Taxis anbud är visserligen mycket lägre än Mariestads Taxis. Detta innebär inte dock inte per definition att anbudet är att betrakta som onormalt lågt.

Kommunen har vidare under processen i förvaltningsrätten begärt in en förklaring från Rudskoga Taxi. Bolaget har lämnat en förklaring som kommunen bedömt som tillfredsställande. Utifrån att kommunen känner upphandlingsföremålet och med beaktande av kommunens redogörelse gällande anbudssumma i liknande upphandlingar, finns det inte skäl att ifrågasätta kommunens bedömning i denna del. Mot denna bakgrund har Mariestads Taxi inte visat att Rudskoga Taxis priser har framstått som onormalt låga på ett sådant sätt att det har ålegat kommunen att begära en förklaring till anbudet.

#### *Otillåten reservation*

Mariestads Taxi har vidare gjort gällande att Rudskoga Taxi lämnat en otillåten reservation när bolaget i sin förklaring till anbudspriset angivit att man tänkt att köra trafiken med ”något större fordon än personbilar”. Förvaltningsrätten ansluter sig i denna del till kommunens bedömning att man inte ska tolka Rudskoga Taxis förklaring på annat sätt än att resor i vissa fall kan ske med

taxibuss eller i upphandlingen efterfrågat specialfordon istället för personbil. Rudskoga Taxi har således inte lämnat någon reservation.

#### *Kvalitets- och miljöledningscertifikat*

Mariestads Taxi har även gjort gällande att kommunen underlåtit att kontrollera att Rudskoga Taxi uppfyller ställda krav på kvalitets- och miljöledningscertifiering. Mariestad Taxi har hänvisat till ett avgörande gällande en annan upphandling.

Kravställningen i den här upphandlingen är dock annorlunda än i den upphandling som bolaget hänvisat till. Det har inte framkommit skäl att ifrågasätta kommunens bedömning av att Rudskoga Taxi uppfyller de krav som ställts på innehållet i miljö- och kvalitetsledningssystemen i aktuell upphandling.

#### *Sammanfattning*

Det har inte framkommit att Rudskoga Taxis anbud rätteligen skulle ha förkastats. Det saknas därför skäl för ingripande mot upphandlingen på de grunder som bolaget har anfört. Ansökan om överprövning ska därför avslås.

### **HUR MAN ÖVERKLAGAR**

Avgörandet kan överklagas. Information om detta finns i bilaga 1 (FR-05).

Magnus Isgren

Rådmannen Magnus Isgren har avgjort målet. Föredragande jurist har varit Nina Melander.





## 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 den dag domstolen meddelade beslutet.

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 rätts-tillämpningen.
- 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.