

HFD 2019 ref. 39

Bestämmelserna om onormalt låga anbud är inte tillämpliga på sådana priser som ligger till grund för utvärderingen av ett anbud i en upphandling men som inte utgör avtalsvillkor.

12 kap. 3 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 19 september 2019 följande dom (mål nr 5355-18).

Bakgrund

1. Upphandlingslagstiftningen innehåller en möjlighet för den upphandlande myndigheten att förkasta ett anbud med ett pris som förefaller vara onormalt lågt. Om myndigheten överväger att förkasta anbudet på denna grund är den dock skyldig att undersöka anbudet genom ett kontradiktoriskt förfarande, som innebär att anbudsgivaren ges möjlighet att i viss ordning förklara det låga priset.

2. SKL Kommentus Inköpscentral AB (SKI) genomför med tillämpning av ett öppet förfarande en upphandling avseende ramavtal för yrkeskläder och skor för ett stort antal avropsberättigade myndigheter. Upphandlingen omfattar ett specificerat och ett övrigt sortiment. Produkterna i det specificerade sortimentet, som omfattar ca 80 procent av upphandlingen, ska köpas till för upphandlingen särskilt framtagna nettopriser. För produkterna i det övriga sortimentet kommer det inte att avtalas några priser. De ska i stället köpas till vid var tid gällande ordinarie priser med avdrag för avtalad rabatt.

3. I förfrågningsunderlaget angavs som ett obligatoriskt krav att anbudsgivaren skulle ange bruttopriser för produkterna i det övriga sortimentet. De angivna bruttopriserna skulle vara anbudsgivarens verkliga priser, dvs. ordinarie priser, och fick inte vara framtagna för upphandlingen. Prisuppgifterna, som skulle ligga till grund för utvärderingen av anbudet, kunde komma att verifieras om SKI misstänkte att de var framtagna för upphandlingen.

4. Arbetskydd Express Int. AB lämnade anbud i upphandlingen. SKI misstänkte att bolagets angivna bruttopriser för produkterna i det övriga sortimentet var framtagna för upphandlingen och begärde att bolaget skulle förklara hur det uppfyllde det obligatoriska kravet. SKI bedömde att bolagets svar inte var tillfredsställande och förkastade dess anbud på grund av bristande kravuppfyllelse.

5. Bolaget ansökte om överprövning av upphandlingen hos Förvaltningsrätten i Stockholm och anförde bl.a. att det sätt på vilket SKI begärde förtydligande inte uppfyllde de krav som ställs enligt det kontradiktoriska förfarandet. Enligt förvaltningsrätten syftade det obligatoriska kravet till att undvika en situation där anbudsgivare på ett strategiskt sätt lämnar låga priser inom ett visst sortiment för att i motsvarande mån lämna högre priser inom andra delar av anbudet och på så sätt vinna anbudstaktiska fördelar. Detta syfte fick anses likställt med det som ligger bakom bestämmelserna om onormalt låga anbud. Upphandlingen skulle därför rättas på så sätt att bolaget skulle ges tillfälle att förklara sitt anbud med en korrekt tillämpning av det kontradiktoriska förfarandet.

6. SKI överklagade till Kammarrätten i Stockholm, som biföll överklagandet och upphävde förvaltningsrättens dom. Enligt kammarrätten kunde de lämnade bruttopriserna inte anses utgöra pris i den mening som avses i bestämmelserna om onormalt låga anbud. SKI hade därför inte varit skyldigt att tillämpa dessa bestämmelser. Vidare fann kammarrätten att det uppställda kravet inte stred mot de grundläggande principerna i lagstiftningen.

Yrkanden m.m.

7. *Arbetskydd Express Int. AB* yrkar i första hand att Högsta förvaltningsdomstolen ska förordna att upphandlingen får avslutas först sedan bolagets anbud har utvärderats. I andra hand yrkar bolaget att upphandlingen ska göras om. Bolaget anför bl.a. följande.

8. Det är tydligt att kravet på verkliga priser de facto är en kontroll av onormalt låga anbudspriser. SKI har dels kopplat kravet till bestämmelserna om onormalt låga anbud, dels tillämpat delar av det kontradiktoriska förfarandet. Alla priser som inhämtas i en upphandling och som ifrågasätts som onormalt låga av den upphandlande myndigheten bör omfattas av bestämmelserna.

9. Det faktum att en upphandlande myndighet väljer att helt eller delvis tillämpa ett förfarande fastställt i lag bör ensamt leda till att det blir tillämpligt i sin helhet. Det kontradiktoriska förfarandet är därmed tillämpligt redan av det skälet att SKI frivilligt valt att tillämpa delar av det.

10. *SKI* anser att överklagandet ska avslås och anför bl.a. följande.

11. Syftet med bestämmelserna om onormalt låga anbud är att förebygga att en upphandlande myndighet ingår avtal när det finns en inte obetydlig risk att leverantören inte kommer att utföra hela eller delar av uppdraget i enlighet med avtalet. Om lämnade prisuppgifter inte är de som ska gälla under avtalstiden saknas det anledning att befara att avtalet inte kommer att utföras korrekt enbart av den anledningen att priset framstår som onormalt lågt.

Syftet med bestämmelserna kan alltså inte motivera att de ska tillämpas på priser som inte utgör avtalsinnehåll.

12. I upphandlingen har ett kontradiktoriskt förfarande tillämpats för att minska risken för ett felaktigt förkastande av ett anbud när det verkat som om lämnade bruttopriser inte varit anbudsgivarens verkliga priser. Bolagets bruttopriser har inte framstått som trovärdiga, och bolaget har inte lämnat någon tillfredsställande förklaring.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

13. Frågan i målet är om bestämmelserna om onormalt låga anbud är tillämpliga på sådana priser som ligger till grund för utvärderingen av ett anbud men som inte utgör avtalsvillkor.

Rättslig reglering

14. I målet är den upphävda lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, tillämplig. Av 1 kap. 9 § framgår att upphandlande myndigheter ska 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.

15. Enligt 12 kap. 3 § första stycket får en upphandlande myndighet förkasta ett anbud om den finner att priset är onormalt lågt. Myndigheten får dock förkasta anbudet först sedan den skriftligen begärt en förklaring från anbudsgivaren till det låga anbudet och inte fått ett tillfredsställande svar. Enligt tredje stycket ska den upphandlande myndigheten ge anbudsgivaren tillfälle att yttra sig över myndighetens skäl för att förkasta anbudet med beaktande av de lämnade förklaringarna.

16. De nu redovisade bestämmelserna genomför artiklarna 2 och 55 i direktiv 2004/18/EG om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster.

17. Även den nu gällande lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, som genomför direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG, innehåller bestämmelser om kontradiktoriskt förfarande vid onormalt låga anbud.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

18. Möjligheten för en upphandlande myndighet att förkasta ett anbud med ett pris som är onormalt lågt syftar till att förebygga att myndigheten ingår avtal när det finns en inte obetydlig risk för att

leverantören inte kommer att utföra leveransen – eller delar av den – i enlighet med avtalet. Avsikten med det kontradiktoriska förfarandet är att skydda en anbudsgivare från den upphandlande myndighetens godtycke och att säkerställa en sund konkurrens mellan leverantörer när en myndighet överväger att förkasta ett anbud på grund av att priset anses vara onormalt lågt (se t.ex. EU-domstolens avgörande i målet SAG ELV Slovensko, C-599/10, EU:C:2012:191, punkt 29, och HFD 2016 ref. 3 I och II).

19. Vad som avses med pris i detta sammanhang anges varken i LOU eller i direktivet. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening står det emellertid klart utifrån syftet med bestämmelserna om onormalt låga anbud att endast sådana priser som ska utgöra avtalsvillkor avses.

20. Det sagda innebär att prisuppgifter som lämnats för att uppfylla ett obligatoriskt krav men som inte ska utgöra avtalsvillkor faller utanför tillämpningsområdet för bestämmelserna om onormalt låga anbud. SKI har därför inte haft någon skyldighet att tillämpa det kontradiktoriska förfarandet enligt 12 kap. 3 § LOU.

21. Nästa fråga är om SKI, genom att välja en ordning som till viss del överensstämmer med det kontradiktoriska förfarandet enligt 12 kap. 3 § LOU, måste tillämpa förfarandet i dess helhet.

22. En upphandlande myndighet har relativt stor frihet att närmare bestämma vilka obligatoriska krav som ska gälla för en viss upphandling så länge de är förenliga med de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU. Inom dessa ramar står det myndigheten fritt att vid utformningen av ett krav förbehålla sig rätten att verifiera faktauppgifter som har lämnats i ett anbud, även på ett sätt som mer eller mindre liknar ett i lag reglerat förfarande. Detta medför dock inte att myndigheten därigenom blir skyldig att tillämpa det reglerade förfarandet.

23. SKI har således haft rätt att utforma det obligatoriska kravet på det sätt som har gjorts och att i enlighet med vad som anges i förfrågningsunderlaget ge bolaget möjlighet att verifiera sina bruttopriser utan att SKI därigenom har blivit skyldigt att tillämpa det kontradiktoriska förfarandet enligt 12 kap. 3 § LOU.

24. Högsta förvaltningsdomstolen instämmer i kammarrättens bedömning att det uppställda kravet inte heller på något annat sätt strider mot de grundläggande principerna i lagstiftningen. Överklagandet ska alltså avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jäderblom*, *Knutsson*, *Ståhl*, *Baran* och *Rosén Andersson*. Föredragande var justitiesekreterarna Daniel Sandberg och Jack Hillerström-Forsyth.

Förvaltningsrätten i Stockholm (2018-03-12, Nilsson):

Frågan i målet är om kravet på att en anbudsgivare ska offerera sina verkliga priser i aktuellt fall utgör en prövning av om anbudet är orimligt lågt och om SKI därför skulle ha tillämpat bestämmelsen i 12 kap. 3 § LOU och förfarandebestämmelserna som återfinns däri.

Av 12 kap. 3 § LOU följer att en upphandlande myndighet får förkasta ett anbud om den finner att priset är onormalt lågt. Anbudet får dock förkastas först sedan myndigheten skriftligen begärt en förklaring till det låga anbudet och inte fått ett tillfredsställande svar. Bestämmelserna avser att förebygga att myndigheter ingår kontrakt när det finns en inte obetydlig risk för att leverantören inte kommer att utföra arbetet – eller delar av det – i enlighet med kontraktet (se HFD 2016 ref. 3 I). Av EU-domstolens praxis kan vidare utläsas att bestämmelsen syftar till att säkerställa att leverantörer lämnar anbud som är allvarligt menade (jfr EU-domstolens dom i SAG ELV Slovensko, C-599/10, p. 29 och 31).

Såsom ovan angetts följer det av kravet i 2.11.1 i förfrågningsunderlaget att en anbudsgivare ska ange sina verkliga priser. Av samma punkt följer vidare att SKI kan komma att verifiera anbudsgivarens priser om myndigheten finner anledning att anta att anbudsgivaren inte uppfyller kravet på verkliga priser. Av sista stycket samma punkt följer vidare att SKI kan komma att begära in motivering till de priser som lämnats i anbudet. Om SKI inte anser att eventuell förklaring är godtagbar äger SKI rätt att förkasta anbudsgivare som lämnat oskäligt låga priser i enlighet med bestämmelserna i 12 kap. 3 § LOU.

Av utredningen i målet framgår vidare att SKI har skickat ett meddelande till Arbetskydd Express Int. AB, AE, där myndigheten begär att bolaget skriftligen förklarar hur det uppfyller kravet i 2.11.1 i förfrågningsunderlaget. Grunden för SKIs begäran är att myndigheten vid en jämförelse av priserna i bolagets anbud funnit att vissa angivna bruttopriser ligger på en avsevärt mycket lägre nivå än för motsvarande produkter i bolagets övriga sortiment.

Enligt förvaltningsrättens bedömning talar det faktum att SKI i förfrågningsunderlaget kopplat kravet på verkliga priser till bestämmelsen i 12 kap. 3 § LOU för att det aktuella kravet syftar till att motverka onormalt låga anbud. Denna bedömning stöds även av det faktum att SKI i viss mån tillämpat ett sådant kontradiktoriskt förfarande som föreskrivs i samma bestämmelse inför uteslutningen av AEs anbud.

Av utredningen i målet framgår vidare att SKI vid sin utvärdering av om AE lämnat verkliga bruttopriser gjort en jämförelse med övriga i anbudet förekommande prisnivåer. I sitt yttrande till förvaltningsrätten har SKI även betonat det faktum att de utpekade bruttopriserna i AEs anbud är så låga att de inte kan vara deras verkliga. Enligt förvaltningsrättens bedömning talar dessa omständigheter för att SKI genom att ställa upp kravet på verkliga bruttopriser sökt undvika att kontrakt tecknas med anbudsgivare vilka lämnat orimligt låga anbud.

Till stöd för denna bedömning talar även den omständigheten att SKI i sitt yttrande till domstolen angett att anledningen till AEs låga bruttopriser sannolikt är att "bolagets anbud ska erhålla en anbudssumma som lämpar sig väl för utvärderingen, men som i själva verket säger mycket lite om den totala kostnadsbilden för de upphandlande myndigheter som ska nyttja ett ramavtal med AE". Enligt förvaltningsrättens bedömning delar denna situation stora likheter med omständigheterna i Högsta förvaltningsdomstolens ovan angivna mål. I det fallet hade anbudsgivare på olika sätt lämnat strategiskt låga, och till och med negativa, anbudspriser inom vissa positioner vilket gav bolagen utrymme för leveransstrategiskt handlande i samband med myndigheternas avrop. Högsta förvaltningsdomstolen fick i det aktuella målet anledning att pröva om de uppgivna priserna var orimligt låga. Enligt förvaltningsrättens mening talar även dessa omständigheter för att kravet på att anbudsgivaren ska offerera sina verkliga priser till att undvika att SKI antar ett orimligt lågt anbud.

Sammantaget gör förvaltningsrätten bedömningen att kravet på att en anbudsgivare ska offerera sina verkliga priser syftar till att undvika en situation där anbudsgivare på ett strategiskt sätt lämnar låga priser inom ett visst sortiment för att i motsvarande mån lämna högre priser inom andra delar av anbudet och på så sätt vinner anbudstaktiska fördelar. Ett sådant krav och dess syfte får enligt förvaltningsrättens mening vara likställt med de syften som ryms inom bestämmelsen i 12 kap. 3 § LOU.

Eftersom det varit frågan om att identifiera anbud vars anbudspriser är orimligt låga aktualiseras enligt förvaltningsrättens bedömning bestämmelsen i 12 kap. 3 § LOU vilken ska ges företräde framför myndighetens egna uppställda ska-krav. Detta eftersom den aktuella bestämmelsen, med dess inneboende kontradiktoriska förfarande där en anbudsgivare ska ges möjligheten att bl.a. förklara de låga priserna, innebär ett skydd för anbudsgivarna från eventuellt godtycke från den upphandlande myndighetens sida genom att uttryckligen föreskriva vilka åtgärder som ska vidtas om myndigheten anser att ett anbud är orimligt lågt (jfr SAG ELV Slovensko, p. 29 och 35). Enligt förvaltningsrättens bedömning vore en ordning där en upphandlande myndighet kan undgå de krav och skyddsbestämmelser som uppställs i det klassiska direktivet (dir. 2004/18/EG) om offentlig upphandling och bestämmelsen i 12 kap. 3 § LOU genom att omvandla uteslutningsgrunder till formella ska-krav inte förenligt med unionsrätten (jfr SAG ELV Slovensko, p 34). Enligt förvaltningsrättens bedömning var SKI därför skyldigt att tillämpa de förfarandebestämmelser som återfinns i 12 kap. 3 § LOU när den uteslöt AEs anbud.

SKI har till stöd för sin inställning åberopat Kammarrätten i Stockholms dom av den 3 oktober 2017 i mål 533-17. I målet fann rätten att en upphandlande myndighet kunde kräva att anbudsgivarnas priser inte understeg en viss lägstanivå, utan hinder av bestämmelsen i 12 kap. 3 § LOU. Enligt SKI är domstolens resonemang tillämpligt också i detta mål.

Förvaltningsrätten noterar att det aktuella kravet som kammarrätten hade att pröva i ovan nämnda mål var att anbud under en viss prisnivå inte skulle accepteras. Det rörde sig således om s.k. golvpris för uppdragets utförande. Enligt förvaltningsrättens bedömning kan ingen direkt jämförelse ske mellan förutsättningarna i det målet där myndigheten tillämpat en golvprisnivå mot nu aktuella omständigheter där myndigheten aktivt granskat vissa enskilda kostnadsposter och ställt dem i förhållande

till andra prisuppgifter i anbudet. Förvaltningsrätten noterar vidare att kammarrättens dom inte vunnit laga kraft (se Högsta förvaltningsdomstolens beslut av den 19 december 2017 om prövningstillstånd i mål 5924-17).¹ Förvaltningsrätten gör därför bedömningen att den av SKI åberopade domen från kammarrätten inte kan anses vägledande i detta mål.

Frågan förvaltningsrätten därmed har att pröva är om SKI tillämpat ett korrekt kontradiktoriskt förfarande när den uteslöt AEs anbud. EU-domstolen har uttalat att anbudsgivaren genom förfarandet ska få tillfälle att lämna nödvändiga förklaringar för att bevisa att det lämnade anbudet är allvarligt menat. Myndigheten ska tydligt formulera den begäran som riktas till de berörda anbudsgivarna så att dessa har möjlighet att på ett fullständigt och ändamålsenligt sätt förklara sina anbud (se SAG ELV Slovensko, p. 29 och 31). Av utredningen i målet framgår att SKI har skickat en begäran om förtydligande av AEs anbud. I förfrågan angavs att anledningen till densamma var att SKI misstänker att de bruttopriser som bolaget lämnat inte är bolagets verkliga och att denna bedömning grundar sig i en jämförelse av förekommande priser i anbudet. Bolagets svarade på förfrågan och angav vidare att bolaget önskar att SKI återkommer om myndigheten önskar en utförligare redovisning av marginaler eller specifika förklaringar på produktnivå. SKI meddelade därefter tilldelningsbeslut i upphandlingen utan att på nytt höra av sig till AE.

Enligt förvaltningsrätten bedömning har SKI brutit mot förfarandebestämmelserna i 12 kap. 3 § LOU bl.a. genom att det inte av begäran om förtydligande tydligt framgick att AE därmed fick möjlighet att förklara sitt pris utifrån förutsättningen att det ansågs onormalt lågt samt genom att inte ge AE tillfälle att yttra sig över myndighetens skäl för att förkasta bolagets anbud. Sådana väsentliga brister i det kontradiktoriska förfarandet som skett i aktuellt fall medför att AE i vart fall kunnat komma lida skada (se Högsta förvaltningsdomstolens ovan angivna dom, s. 5 f.). Enligt förvaltningsrättens bedömning har det heller inte i målet förekommit en sådan omfattande utredning av AEs prissättning och förutsättningarna för denna att bristerna i förfarandet och det tillkommande skyddet för anbudsgivaren kan läkas inom ramen för förvaltningsrättens handläggning. Ansökan om överprövning ska därför bifallas på så sätt att upphandlingen rättas avseende anbudsområdena 1a, 1b och 1c genom att AE med en korrekt tillämpning av förfarandet i 12 kap. 3 § LOU ges tillfälle att förklara sitt anbud. – Förvaltningsrätten bifaller ansökan om överprövning och beslutar att upphandlingen ska rättas avseende anbudsområdena 1a, 1b och 1c genom att AE med en korrekt tillämpning av förfarandet i 12 kap. 3 § LOU ges tillfälle att förklara sitt anbud.

Kammarrätten i Stockholm (2018-09-28, Lindblom, Hammar och Berendt):

SKI har i upphandlingen använt sig av en utvärderingsmodell som haft som utgångspunkt att anbudsgivare ska ange netto- och bruttopriser för produkterna i sitt specificerade sortiment, bifoga en bruttoprislista för det

¹ Se numera HFD 2018 ref. 50 (red. anm.).

övriga sortimentet samt ange en generell rabattsats som ska tillämpas vid köp från det övriga sortimentet. Utifrån lämnade priser har en anbuds-summa tagits fram för utvärdering av anbud. Anbudsgivarna är efter vunnen upphandling inte bundna av de lämnade bruttopriserna. De utgör inte avtalsinnehåll, utan ska användas i utvärderingsmodellen för att få en korrekt prisbild av anbudsgivarens priser i det övriga sortimentet. SKI har i denna del i 2.11.1 tredje stycket i förfrågningsunderlagen angett att angivet bruttopris ska vara anbudsgivarens verkliga priser och att bruttopriset inte ska vara framtaget för upphandlingen. Det framgår av handlingarna att vid avrop från ramavtalet är det nettopriset som är det pris som de avropsberättigade myndigheterna ska betala.

Bestämmelsen i 12 kap. 3 § LOU avser att förebygga att myndigheter ingår kontrakt när det finns en inte obetydlig risk för att leverantören inte kommer att utföra arbetet – eller delar av det – i enlighet med kontraktet (se HFD 2016 ref. 3 I). Bestämmelsen utgör även en skyddsregel för anbudsgivare och tar sikte på att ett anbud inte får förkastas på grund av att det är onormalt lågt utan att anbudsgivaren har fått chansen att först lämna en förklaring.

Syftet med kravet i 2.11.1 tredje stycket i förfrågningsunderlaget har inte varit att förkasta anbud från anbudsgivare som inte kommer att leverera i enlighet med kontrakt, utan att identifiera anbudsgivare som inte har lämnat sina verkliga bruttopriser i anbudet och som därmed kan antas gömma högre priser i sin bruttoprislista avseende det övriga sortimentet.

Mot bakgrund av det ovan anförda och då de lämnade bruttopriserna inte kan anses utgöra ett pris i den meningen som avses i 12 kap. 3 § LOU har SKI inte varit skyldig att tillämpa den bestämmelsen när den uteslöt AE:s anbud.

Kammarrätten har därefter att ta ställning till om det uppställda kravet i 2.11.1 tredje stycket i förfrågningsunderlaget strider mot de allmänna principerna i 1 kap. 9 § LOU och, om så inte är fallet, om AE:s lämnade bruttopriser inte har varit deras verkliga.

Högsta förvaltningsdomstolen har i RÅ 2002 ref. 50 uttalat att även förfrågningsunderlag och utvärderingsmodeller som inte är optimalt utformade får godtas under förutsättning att de principer som bär upp LOU och gemenskapsrätten inte träds för när. Ett förfrågningsunderlag ska dock vara så klart och tydligt utformat att en anbudsgivare på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande myndigheten tillmäter betydelse vid upphandlingen och en utvärderingsmodell ska vara så utformad att den är ägnad att leda till ett rättvisande resultat. En upphandlande myndighet har emellertid stor frihet att utforma utvärderingsmodeller och att utvärdera anbuderna (se RÅ 2010 ref. 78). Först när det klart kan konstateras att en upphandlande myndighets bedömningar gjorts i strid med förfrågningsunderlaget eller i strid med principerna i 1 kap. 9 § LOU finns skäl att ingripa.

Det aktuella ska-kravet i förfrågningsunderlaget har en adekvat koppling till ändamålet med upphandlingen, dvs. att identifiera de anbud som innehåller de lägsta priserna. Kravet kan inte i sig anses oproportionerligt. Att SKI i förfrågningsunderlaget inte angett hur den kan komma att verifiera anbudsgivarens priser strider enligt kammarrättens mening inte mot principerna i 1 kap. 9 § LOU.

Av utredningen framgår att det i AE:s anbud finns stora skillnader mellan lämnade bruttopriser i det specificerade sortimentet och i det övriga sortimentet som AE inte har lämnat tillfredsställande förklaringar till. SKI har därför haft rätt att förkasta AE:s anbud.

Sammanfattningsvis anser kammarrätten att det saknas skäl för att ingripa mot upphandlingen i aktuella delar enligt LOU. Överklagandet ska därför bifallas och förvaltningsrättens dom upphävas. – Kammarrätten bifaller överklagandet och upphäver förvaltningsrättens dom.