



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I UMEÅ**

**DOM**  
2015-09-30  
Meddelad i  
Umeå

Mål nr  
1009-15

**SÖKANDE**

Sandå Sverige AB, 556467-7119  
Box 732  
182 17 Danderyd

Ombud: Jur.kand. Stephanie Konac och advokat Maria Pedersen  
Advokatfirman Pedersen AB  
Box 3462  
103 69 Stockholm

**MOTPART**

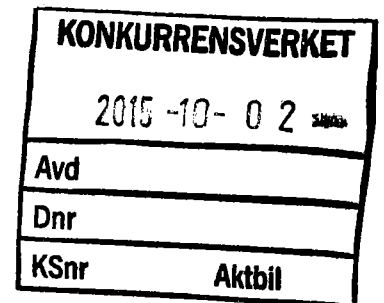
Västerbottens läns landsting  
901 89 Umeå

**SAKEN**

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

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.



Dok.Id 53680

|   |   |  |                                |  |
|---|---|--|--------------------------------|--|
| <b>Postadress</b><br>Box 193<br>901 05 Umeå | <b>Besöksadress</b><br>Nygatan 45<br>(Tingshuset) | <b>Telefon</b><br>090-17 74 00<br>E-post: forvaltningsratteniumea@dom.se | <b>Telefax</b><br>090-13 75 88 | <b>Expeditionstid</b><br>måndag – fredag<br>08:00-12:00<br>13:00-16:00 |
|---|---|--|--------------------------------|--|

## BAKGRUND OCH YRKANDEN

Västerbottens läns landsting (Landstinget) har infordrat anbud avseende ramavtal för Fastighetsunderhåll och ombyggnader (dnr VLL 2263-2014).

Sandå Sverige AB (Sandå) ansöker om överprövning av de delar av upphandlingen som avser teknikområden Målningsarbeten och Golvbeläggningsarbeten, bägge avseende geografiskt område Skellefteå. I första hand yrkas att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse gjorts och i andra hand att upphandlingen ska göras om.

Landstinget motsätter sig bifall till ansökan.

## UTREDNINGEN

### Förfrågningsunderlaget

I förfrågningsunderlagets Administrativa föreskrifter anges under punkten AFB.53 Prövning av anbud bl.a. följande.

#### *Pris*

För att räkna ut ett utvärderingspris per teknikområde kommer i anbudena angivna priser och %-påslag att multipliceras med fiktiva mängder. De fiktiva mängderna används endast i utvärderingssyfte. Mängderna framgår av respektive anbudsformulär (avseende formulär för Golvbeläggningsarbeten, se bilaga 1 till domen) i kolumnen utvärderingsmängd.

Offererat timpris ska innefatta samtliga kostnader för arbetslön inklusive arbetsledning, central administration, semester, pension, försäkringar och avgifter enligt lag och avtal, personlig skyddsutrustning, handverktyg och

mindre redskap enligt bilaga, brand-, ansvars- och inbrottsförsäkring samt entreprenörarvode.

Angivet timpris ska i anbudet specificeras så att alla ingående kostnader är synliga. Ersättning för arbetslön ska ingå med nivåer godkända enligt gällande kollektivavtal.

Anbudsgivare med timpris som inte medger en avtalsenlig arbetslön kan komma att förkastas.

### **Parternas anföranden**

Sandå anför bl.a. följande.

Vinnande anbudsgivare (dvs. de två anbudsgivare som hamnat på första plats för respektive teknikområde) har angett 0 kronor i pris för posterna Tilläggstjänster, Underentreprenörskostnader och Samordning. Härmed har dessa två anbudsgivare inte uppfyllt skall-kraven och anbuden skulle därför rätteligen ha förkastats.

En upphandlande myndighet har, inom lagens ramar, möjlighet att utforma de krav som myndigheten själv önskar. De krav som i sin tur ställs på den upphandlande myndigheten är att myndigheten upprätthåller de krav som den ensidigt har ställt. I detta fall har Landstinget i punkten AFB.53 ställt ett skall-krav att offererat timpris ska omfatta vissa kostnader. Att därefter tillåta s.k. nollanbud är i strid mot LOU. Det är inte möjligt att ange 0 kronor i timpris och samtidigt uppfylla kravet i AFB.53, eftersom kravet som är uppställt stadgar att samtliga kostnader avseende arbetslön inklusive arbetsledning, med nivåer godkända enligt gällande kollektivavtal, central administration, semester, pension, försäkringar och avgifter enligt lag och avtal, personlig skyddsutrustning, handverktyg och mindre redskap enligt

bilaga, brand-, ansvars- och inbrottsförsäkring samt entreprenörarvode ska omfattas av timpriset. Prisposter **måste** innefatta avtalsenlig arbetslön m.m.

Att en anbudsgivare som lämnar ett pris om 0 kronor i en upphandling alltid måste anses löpa risken att anbudet blir bedömt som orimligt lågt av den upphandlande myndigheten är ett ostridigt faktum. I förevarande mål föreligger dock en väsentlig skillnad. I den aktuella upphandlingen har Landstinget avseende lämnade priser uttryckligen angett att samtliga lämnade priser måste omfatta vissa uppräknade kostnader. Kraven är uppsatta som skall-krav och innebär en åtstramning vad gäller hur anbudsgivare tillåts lämna sina priser.

Om Landstinget med sin skrivning endast hade menat att anbuden skulle kunna komma att förkastas enbart med hänsyn till reglerna i 12 kap. 3 § LOU hade kraven inte behövt ställas upp.

Landstinget hänvisar till svar på fråga 6 i dokumentet Frågor och Svar. Det får förstås att frågan föranleddes av en uppfattad otydlighet i förfrågningsunderlaget. I svaret har Landstinget dock vidhållit skrivningen i underlaget. För Sandå har därför även detta svar tolkats som att de uppställda skallkraven avseende lämnade priser har ämnats upprätthållas av Landstinget.

Anbudet från Sandå har hamnat på andra plats avseende bägge teknikområdena. Då Sandå på grund av det som föreskrivs i förfrågningsunderlaget lämnat högre priser än vad som var avsett har detta föranlett att man hamnat på en andraplats i rangordningen. Eftersom Landstinget inte har genomfört prövningen av pris enligt kraven i förfrågningsunderlaget har Sandå lidit eller riskerar i vart fall att lida skada. Förfrågningsunderlagets utformning och Landstingets agerande brister i transparens- och tydlig-

hetshänseende. Dessa otydligheter har medfört att Sandå inte kunnat utforma ett tillräckligt konkurrenskraftigt anbud.

Anbudsgivare i upphandlingen har försatts i en situation där det finns skalkrav som ska följas men där anbudsgivarna inte kan förlita sig på att eller om kraven kommer att upprätthållas av Landstinget. Sandå har på grund av denna otydlighet inte kunnat utforma ett konkurrenskraftigt anbud. Om Sandå hade lämnat 0 kronor på de aktuella posterna och Landstinget sedan under prövningsfasen hade bedömt dessa priser som för låga, hade Sandå enligt lag inte haft möjlighet att härefter inkomma med nya priser.

I punkten AFB.53 anges att ersättning för arbetslön ska ingå med nivåer godkända enligt gällande kollektivavtal. I avgörande i mål nr 1124-12 från Förvaltningsrätten i Stockholm hade den upphandlande myndigheten angett att entreprenören skulle följa branschens gällande kollektivavtalskrav på lägsta godtagbara arbets- och anställningsvillkor, lägsta löner etc. Förvaltningsrätten fann att kraven stred mot 1 kap. 9 § LOU eftersom villkoret kan missgynna vissa leverantörer. (Jfr EU-domstolens dom i mål C-346/06). Även Kammarrätten i Stockholm (mål nr 1713-1995) och Förvaltningsrätten i Malmö (mål nr 5538-09) har kommit till slutsatsen att krav med hänvisning till kollektivavtal strider mot LOU. Landstingets krav på att lönerna ska vara enligt gällande kollektivavtal strider således mot 1 kap. 9 § LOU.

Sandå har kollektivavtal men kan ändå komma att lida skada eftersom kravet måste anses omfatta även eventuella underentreprenörer och inhyrd personal. Förvaltningsrätten i Stockholm konstaterade i mål nr 1124-12 att skaderekvisitet var uppfyllt trots att leverantören själv hade kollektivavtal då leverantören kan komma att använda underentreprenörer som inte har kollektivavtal.

Landstinget anför bl.a. följande.

Positionerna Underentreprenörskostnader och Samordning omfattar inga timpriser. Ersättningen utgörs istället av ett procentpåslag på de kostnader som ramavtalsleverantören i kommande kontrakt har för eventuella underentreprenörer respektive kostnaden för eventuella sidoentreprenader som ramavtalsleverantören har samordningsansvaret för. Storleken på ersättningen har således ingen koppling till antalet timmar som ramavtalsleverantören lägger ner på arbete i dessa båda positioner.

Landstinget har i denna upphandling ställt krav på arbetslöner med nivåer godkända enligt gällande kollektivavtal. Kravet har i svar på en fråga (fråga 6 i dokumentet Frågor och Svar) som ställdes till Landstinget av en anbudsgivare förtydligats på följande sätt:

*Fråga*

”Enligt AFB.53, under stycket pris står det att anbudsgivare med timpris som inte medger en avtalsenlig arbetslön kan komma att förkastas. Vad menas med avtalsenlig arbetslön? Ska det vara enligt gällande installationsavtal eller den faktiska avtalade lönenivån på orten? Det står även att anbudet KAN komma att förkastas om timpriset inte medger detta. Ska detta tolkas som att hela skrivelsen egentligen är rätt så uddlös och upp till beställaren att bedöma vad som är en avtalsenlig arbetslön eller inte? Eller ska ändelsen i detta stycke lyda; kommer att förkastas?”

*Svar*

”Med avtalsenlig lön menas lön enligt tillämpligt branschavtal, t ex Installationsavtalet eller Byggavtalet. Skrivningen att anbud kan komma att förkastas är korrekt. Ett eventuellt förkastande av något anbud kommer i sådant fall att ske med stöd av LOU:s bestämmelser om onormalt låga anbud i 12 kap. 3 och 4 §§. Ett anbud får förkastas först sedan landstinget skriftligen begärt en förklaring till det låga anbudet och inte fått ett tillfredsställande svar.”

I den mån det förelegat någon otydlighet i förfrågningsunderlaget beträffande kravet på de offererade priserna har detta förtydligats genom Frågor och Svar. Även om ordet "ska" förekommer i den ursprungliga lydelsen av AFB.53 har Landstinget, genom det lämnade svaret, förtydligat att anbud som har timpriser som understiger gällande lönenivåer i tillämpligt branschavtal inte automatiskt ska förkastas. Ett förkastande kan komma ifråga först sedan Landstinget begärt en skriftlig förklaring och inte fått ett tillfredsställande svar från anbudsgivaren. Ett förfarande som innebär att den upphandlande myndigheten i förfrågningsunderlaget anger att anbud som understiger vissa i underlaget angivna prisnivåer kan komma att förkastas med stöd av reglerna om onormalt låga anbud har tidigare godkänts i praxis, Se Kammarrätten i Göteborgs avgöranden i målen 4718-13 och 2598-13.

Såvitt angår de vinnande anbuden för målnings- respektive golvarbeten i Skellefteå har Landstinget efter en helhetsbedömning funnit att inget av anbuden varit onormalt låga trots det faktum att pris för positionen Tilläggstjänster angetts till 0 kr.

Det bestrids att Landstinget efter fritt skön kunnat besluta om ett anbud skulle förkastas eller inte. Regelverket angående onormalt låga anbud innehåller tydliga formkrav som Landstinget haft att förhålla sig till för det fall man haft för avsikt att förkasta något anbud.

Oavsett hur förfrågningsunderlaget varit utformat måste en anbudsgivare som lämnar priser på 0 kr alltid anses löpa risken att anbudet blir bedömt som onormalt lågt av den upphandlande myndigheten. Objektivt sett har således inte Landstingets förfarande försatt Sandå i en mer eller mindre osäker situation i denna upphandling. Reglerna i 12 kap.3 § LOU är tillämpliga i alla upphandlingar oavsett om de hänvisats till i förfrågningsunderlaget eller inte.

Det finns i upphandlingen inte något krav på att anbudsgivarna ska vara anslutna, eller senare ansluta sig, till något kollektivavtal. Även i denna del hänvisas till det resonemang som förts avseende innebörden av det aktuella kravet.

### **TILLÄMPLIGA BESTÄMMELSER**

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 (1 kap. 9 § LOU).

Om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i LOU 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 (16 kap. 6 § LOU).

### **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

För att en ansökan om överprövning ska kunna bifallas krävs inte bara att felaktigheter konstaterats i upphandlingen utan även att den sökande lidit eller kunnat komma att lida skada till följd därav. Det ankommer på den sökande att visa att denne lidit eller kan komma att lida skada av den brist som påtalats (jfr HFD 2013 ref. 53). Den sökande måste kunna konkretisera eller klargöra skadan eller risken för skadan.

Sandå menar att de vinnande anbuden avseende i målet aktuella områden rätteligen borde ha förkastats då de inte uppfyller skall-kraven samt att det finns brister i förfrågningsunderlaget.



Vad gäller den första grunden, att vinnande anbud borde ha förkastats, menar Sandå att dessa anbudsgivare angett 0 kronor i pris för posterna Tilläggstjänster, Underentreprenörskostnader och Samordning, vilket strider mot vad som föreskrivs i punkten AFB.53 i förfrågningsunderlagets Administrativa föreskrifter. Detta eftersom det i denna punkt anges att offererade timpriser ska omfatta vissa kostnader och att ersättning för arbetslön ska ingå med nivåer godkända enligt gällande kollektivavtal. Förvaltningsrätten noterar att endast positionen Tilläggstjänster omfattar timpriser. För de två övriga positionerna utgörs ersättningen av ett procentpåslag på anbudsgivarens kostnader.

Under punkten AFB.53 anges att offererat timpris ska innefatta samtliga kostnader för arbetslön inklusive arbetsledning, central administration m.m. och att angivet timpris ska specificeras så att alla ingående kostnader är synliga. Detta kan enligt förvaltningsrättens mening inte förstås som ett förbud i sig mot att ange 0 kr som timpris utan endast att ytterligare kostnader inte får tillkomma utöver det faktiskt offererade timpriset, som ska delas upp i ingående delkostnader. Under punkten ifråga anges även att ersättning för arbetslön ska ingå med nivåer godkända enligt kollektivavtal. Samtidigt anges att anbudsgivare med timpris som inte medger en avtalsenlig arbetslön kan komma att förkastas. Detta är en formulering som inte är förenlig med skall-krav, vars icke-uppfyllande innebär att ett anbud ska förkastas. Det finns således en otydlighet härvidlag i förfrågningsunderlaget. Genom dokumentet Frågor och Svar har dock förtydligats att eventuellt förkastande sker enligt reglerna i 12 kap. LOU om orimligt låga anbud. Vad som anges under punkten AFB.53 om ersättning med nivåer godkända enligt kollektivavtal får därmed ingen självständig betydelse. Härav följer att det inte funnits skäl att förkasta anbud med timpriser som inte medger lönenivåer enligt gällande kollektivavtal.

Förvaltningsrätten anser vidare att förfrågningsunderlaget, inklusive dokumentet Frågor och Svar, i ovan nämnt hänseende varit tillräckligt tydligt för att anbudsgivarna ska ha haft möjlighet att utforma konkurrenskraftiga anbud. Vad gäller det som anförts av Sandå om krav på kollektivavtal kan redan med anledning av Landstingets svar i Frågor och Svar konstateras att det inte funnits något sådant krav. Det bör i sammanhanget även noteras att det enligt förvaltningsrättens mening är tveksamt om Sandå på ett tillräckligt tydligt sätt konkretiserat hur man lidit eller kan komma att lida skada till följd av påstådda brister och felaktigheter i förfrågningsunderlaget.

På grund av det anförda, och då inte heller vad som i övrigt anförts av Sandå medför att upphandlingen kan anses strida mot någon av de gemenskapsrättsliga principerna som kommer till uttryck i 1 kap. 9 § LOU, ska ansökan om överprövning avslås.

*Upplysningsvis* kan nämnas att förvaltningsrätten denna dag även avgjort tre andra mål avseende samma upphandling. Även ansökningarna i de målen, som avsåg teknikområde Elarbeten geografiskt område Umeå, mål nr 999-15, teknikområde Golvbeläggningsarbeten geografiskt område Umeå, mål nr 1003-15, och teknikområde Rörarbeten geografiska områden Umeå och Skellefteå, mål nr 1015-15, har avslagits.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga 2 (DV 3109/1C LOU)

  
Lena Bergsdorf  
Rådman

Målet har föredragits av Christina Röckner.

## 13.3 Bilaga 3

## ANBUDSPRISER

| Pos | Kategori   | Utvärderings<br>mängd | Pris | Enhet  |
|-----|--|-----------------------|------|--------|
| 1   | Arbetskostnad<br>Fast timpenning för arbeten innefattande<br>samtliga kostnader för arbetslön inklusive<br>arbetsledning, semester, pension,<br>försäkringar och avgifter enligt lag och avtal,<br>personlig skyddsutrustning, handverktyg och<br>mindre redskap, brand-, ansvars- och<br>inbrottsförsäkring samt entreprenörarvode. | 1 000 tim             |      | Kr/tim |
| 2   | Arbetskostnad<br>För tid utöver arbetsplatsens ordinarie<br>arbetstid – vardagar   | 50 tim                |      | Kr/tim |
| 3   | Arbetskostnad<br>För tid utöver arbetsplatsens ordinarie<br>arbetstid – sön- & helgdagar   | 50 tim                |      | Kr/tim |
| 4   | Tilläggstjänster – kalkylering, BAS-U, ISO<br>Observera att sedvanlig arbetsledning ingår i<br>pos 1-3   | 100 tim               |      | Kr/tim |
| 5   | Underentreprenörskostnader   | 400 000 kr            |      | %      |
| 6   | Samordning   | 800 000 kr            |      | %      |
| 7   | Transporter  | 100 km                |      | Kr/km  |



## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Om Ni vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska Ni skriva till Kammarrätten i Sundsvall.

**Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.**

Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Tiden för överklagandet för offentlig part räknas från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagandet infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i kammarrätten fordras att **prövningstillstånd** meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står förvaltningsrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

**Skrivelsen med överklagande ska innehålla**

1. Klagandens person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till klagandens arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress

där klaganden kan nås för delgivning. Om dessa uppgifter har lämnats tidigare i målet – och om de fortfarande är aktuella – behöver de inte uppges igen. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.

2. den dom/beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens dom/beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.

I vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. Detta gäller mål om överprövning enligt:

- lagen (2007:1091) om offentlig upphandling,
- lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, eller
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

I de flesta fall får avtal slutas när tio dagar har gått från det att rätten avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut. I vissa fall får avtal slutas omedelbart. Ett överklagande av rättens avgörande får inte prövas sedan avtal har slutits. Fullständig information finns i 16 kapitlet i de ovan angivna lagarna.

Behöver Ni fler upplysningar om hur man överklagar kan Ni vända Er till förvaltningsrätten.