



SÖKANDE

Bravida Sverige AB, 556197-4188
Mikrofonvägen 28
126 81 Stockholm

Ombud: Fredrik Jonsson
c/o Bravida Sverige AB
Mikrofonvägen 28
126 81 Stockholm

MOTPART

AB Bostaden i Umeå, 556500-2408
Box 244
901 06 Umeå

SAKEN

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

KONKURRENSVERKET	
2017-03-22	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan om överprövning.

BAKGRUND OCH YRKANDEN

AB Bostaden i Umeå (Bostaden) har infortrat anbud avseende Underhåll och skötsel av boendesprinkleranläggningar (dnr 1643) och efter prövning av anbuderna beslutat att diskvalificera det anbud som lämnats av Bravida Sverige AB. Vid upphandlingen har förenklat förfarande använts.

Bravida Sverige AB (Bravida) yrkar i förvaltningsrätten att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse har gjorts.

Bostaden motsätter sig bifall till ansökan om överprövning.

PARTERNAS ANFÖRANDEN

Bravida anför bl.a. följande.

Som skäl för att utesluta Bravidas anbud har Bostaden uppgett följande, se bilaga 1 till domen (*förvaltningsrättens kommentar*).

Bostaden har fört fram två skäl för uteslutning; att anbudet innefattar osund strategisk budgivning och att det är orimligt. Båda dessa slutsatser är felaktiga. Det saknas dessutom förutsättningar att utesluta anbud på dessa grunder.

I sitt yttrande till domstolen hänvisar Bostaden till 12 kap. 3 § och 15 kap. 17 § LOU. Av dessa paragrafer följer att en upphandlande myndighet ska begära att leverantören förklarar ett pris eller en kostnad som förefaller vara onormalt lågt. Bostaden har dock inte begärt någon sådan förklaring av Bravida.

Innan Bravida uteslöts skickade Bostaden bifogat meddelande. Någon begäran om förklaring av onormalt lågt pris har inte begärts. Vad Bostaden efterfrågade var en bekräftelse på att man uppfattat Bravidas anbud korrekt. Bra-

vida bekräftade också i sitt svar till Bostaden samma dag att lämnade priser under ”prisfrågorna 2.2, 2.3, 2.4 samt 2.5 gäller enligt anbud”.

Någon ytterligare korrespondens kring prisnivån föregick inte Bostadens uteslutningsbeslut. Eftersom Bostaden i sin frågeställning inte tydligt redogjort för att en förklaring av misstänkt onormalt lågt anbud efterfrågas är den efterföljande uteslutningen bristfällig. Vikten av att upphandlande myndighet är tydlig i sin frågeställning (om svaret senare ska ligga till grund för prövning av uteslutning) har också fastslagits av EU-domstolen i mål C-599/10 SAG ELV Slovenska a.s. m.fl. Konsekvensen av Bostadens agerande är att Bravida först nu i överprövningsmålet ges möjlighet att bemöta de påståenden som Bostaden framför som grund för uteslutningen. Uteslutningsbeslutet vilar således på formellt felaktiga grunder och skäl att förordna enligt Bravidas yrkanden i målet föreligger redan på den grunden.

Bravidas anbud som helhet är inte väsentligt lägre än övriga anbudsgivares (med undantag för Presto Brandsäkerhet AB vars anbud skiljer sig väsentligt från övriga anbudsgivares). En värdering av möjligheterna att utesluta ett anbud måste avse ett anbud i dess helhet och inte enbart specifika poster. Vad gäller just de specifika poster som Bostaden hänför sig till (punkt 2.2, 2.3, 2.4 och 2.5) utgör de endast en begränsad del av utvärderingsmodellen.

I AFA.21 klargörs att upphandlingen avser kontroll, service och underhåll av Bostadens samtliga boendesprinkleranläggningar. Vidare framgår att anläggningarna listas i bilagan ”Lista över sprinkleranläggningar”. Denna lista innehåller Bostadens 17 sprinkleranläggningar och dessa korresponderar med prisförfrågningarna 1.1 – 1.17 i prisbilagan. Det huvudsakliga uppdraget som upphandlingen avser ska därmed regleras till fast pris.

Vid avrop vid sidan om de fasta kontroller som ersätts under punkterna 1.1 – 1.17 utgår ersättning per timme för olika personalkategorier. Bravida har

gjort en affärsmässig bedömning och prissatt servicemontörs arbete med 720 kr per timme, vilket är något högre än övriga anbudsgivare. Vid tilläggsarbeten erhåller alltså Bravida en något högre ersättning för montören medan eventuella tjänstemän tillhandahålls mot en lägre ersättning. Denna prissättningsmodell är vanligt förekommande på marknaden. Någon risk för att Bravida inte ska fullfölja ramavtalet föreligger inte med anledning av prissättningen i upphandlingen.

Bravida vill också framhålla att bolagets organisation är väl anpassad för den aktuella tjänsten då det i Umeå finns dedikerade servicetekniker som enbart arbetar med sprinkleranläggningar. I många konkurrenters verksamheter är det inte ovanligt att sprinkler ingår som en del av en allmän vatten- och sanitetsverksamhet där tekniker – utöver sprinklerarbeten – utför arbete med andra installationer.

På koncernnivå omsatte Bravida över 14 miljarder kr år 2015 och lönsamheten är god varför det inte kan råda något tvivel om att prissättningen på ett antal tjänstemannatimmar inte riskerar bolagets ekonomiska ställning på något sätt.

Bravidas anbud ger Bostaden en stabil och trygg leverantör till ett konkurrenskraftigt pris. Några förutsättningar att utesluta Bravida finns inte.

Bravida har lämnat ett rent anbud

Bostaden menar i förvaltningsrätten att Bravida lämnat en reservation. Det är inte korrekt. Tvärtom har varje fråga i den utförliga ”ska-kravsbilagan” besvarats med att Bravida uppfyller ställda skall-krav.

En anbudsgivare är oåterkalleligen bunden av sitt anbud redan vid tidpunkten för anbudslämmandet varför det inte är möjligt att lämna en reservation efter det att anbudet lämnats.

Vidare hänför sig Bostaden till Bravidas svar på den fråga som ställdes avseende avgivna svar på prisfrågorna 2.2 – 2.5. Prisfrågorna 2.2 – 2.5 avser tilläggsarbeten, ej den kontroll, service och underhåll av Bostadens samtliga boendesprinkleranläggningar som ska utföras mot fast pris. Bostadens sprinkleranläggningar är relativt okomplicerade varför Bravida bedömer att behovet av arbetsledning vid tilläggsarbeten kommer att vara begränsat. Detta är en kommersiell bedömning som i någon utsträckning påverkat pris-sättningen av anbudet. Det är dock inte en reservation.

Bostaden anför bl.a. följande.

Skälet för diskvalificering av Bravidas anbud är osund strategisk budgivning, då bolaget angett ett timpris om 1 kr för kompetenserna/funktionerna Arbetsledning, Projektering – behörig ingenjör, Systemspecialist samt Konstruktor/CAD-ritning (Prisfrågorna 2.2, 2.3, 2.4 samt 2.5 i bilaga ”Utvärderingsmodell”). Bravida har i anbudet accepterat samtliga skall-krav, däribland även krav 3.2 i bilaga ”Ska-krav” (krävet återges i bilaga 1 till domen – *förvaltningsrättens kommentar*).

Att samtliga kostnader enligt ovan accepterat skall-krav skulle ingå i angivet timpris om 1 kr för de aktuella kompetenserna/funktionerna anser Bostaden vara orimligt varför man i enlighet med 12 kap. 3 § och 15 kap. 17 § LOU begärt in en skriftlig förklaring samt förtydligande till de låga timpriserna.

Bravida gav följande förklaring:

”För att utföra efterfrågat underhåll och skötsel av boendesprinkleranläggningarna enligt aktuellt regelverk räcker det enligt vår tolkning med en servicetekniker under viss arbetsledning.

Enligt Krav 3.2 skall bl.a. arbetsledning ingå i 2.1 Prisfråga för servicetekniker, vilket vi tagit höjd för i lämnat timpris 720 kr/tim.

Med utgångspunkt från ovan gäller prisfrågorna 2.2, 2.3, 2.4 samt 2.5 enligt anbud.”

Enligt Bravidas tolkning räcker det med en servicetekniker under viss arbetsledning för att lösa Bostadens behov i efterfrågat uppdrag. Denna tolkning anser Bostaden dessutom vara en reservation.

Att Bravida tagit höjd för bl.a. arbetsledning i kostnaden för servicetekniker är inte heller ett giltigt argument för deras tolkning utan en självklarhet och förutsättning för att bli kvalificerad i denna upphandling, enligt Krav 3.3 i bilaga "Skakrav".

Upplägget i upphandlingen och kommande avtal är att Bostaden har ett behov av att utföra kontroller enligt SBF (Svenska Brandskyddsföreningen – *förvaltningsrättens kommentar*) av befintliga boendesprinkleranläggningar, vilket i dagsläget består av 17 st anläggningar. Till detta uppdrag kan det under avtalstiden komma att efterfrågas reparation/underhåll av befintliga anläggningar, felsökningar/felavhjälplingar, utbyten av enstaka sprinklers etc. Utöver detta kan det uppstå ett behov av en tillkommande anläggning eller utredningar av olika slag varför Bostaden efterfrågat olika å-priser (med en uppskattad volym i timmar) på kompetenser som då skulle bli aktuella för att kunna lösa uppdraget (Servicetekniker 50 timmar, Arbetsledare 20 timmar, Projektering – behörig ingenjör 20 timmar, Systemspecialist 20 timmar samt Konstruktör/CAD-ritning 20 timmar).

Samtliga fem anbudsgivare har lämnat priser på dels anläggningarna (Prisgrupp 1.0 – Kontroller enligt SBF) och dels timpriser på de efterfrågade kompetenserna (Prisgrupp 2.0 - å-priser). Av anbudssammanställningen framgår tydligt att Bravida inte har lägst jämförelsetal gällande Prisgrupp 1, efterfrågat huvuduppdrag, utan är nr 4 av 5. Utifrån Bravidas prissättning av Prisgrupp 2 blir deras jämförelsetal överlägset lägst i jämförelse med övriga anbudsgivare.

Vid en summering av Prisgrupp 1 och 2 har Bravida lägst jämförelsetal, då man har angett 1 kr per timme för sammanlagt 80 timmar fördelat på fyra kompetenser. Utifrån denna prissättning i kombination med uppdraget har Bostaden diskvalificerat Bravidas anbud. Bravida har med sin strategi fått en konkurrensfördel jämfört med andra anbudsgivare, som räknar med att infria sina åtaganden och därför kalkylerar med högre kostnader. Bravida får möjlighet att systematiskt inte leverera vissa tjänster med hänvisning till att de inte är tillgängliga. Deras syfte med denna prissättning blir alltså enbart att öka möjligheterna att nå framgång i upphandlingen och göra vinst genom att leverera andra tjänster till mer ”normala” och för Bravida mer förmånliga villkor.

Att Bravida gör tolkningen att det för att lösa uppdraget räcker med en servicetekniker under viss arbetsledning för att lösa Bostadens behov i efterfrågat uppdrag visar att diskvalificeringen varit befogad. Anledningen till att Bostaden angett ett behov av fler kompetenser än servicetekniker är just att projektledarna ser ett framtida behov av utredningar, kartläggningar, stöd, konsultation etc., en kompetens som inte en servicetekniker besitter. Utifrån detta kommande behov har Bostaden efterfrågat timpriser för specifika kompetenser såsom Arbetsledare, Projektering – behörig ingenjör, Systemspecialist samt Konstruktör/CAD-ritning.

TILLÄMPLIGA BESTÄMMELSER

Den 1 januari 2017 trädde lagen (2016:1145) om offentlig upphandling i kraft och därigenom upphävdes lagen (2007:1091) om offentlig upphandling. Den upphävda lagen gäller dock för sådan upphandling som har påbörjats före ikraftträdandet och är därför tillämplig i förevarande mål.

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).

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 (15 kap. 17 § 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 gjorts (16 kap. 6 § LOU).

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Bravida menar att Bostaden inte haft fog för att förkasta deras anbud på grunden att priset är onormalt lågt samt att förfarandet enligt 15 kap. 17 § LOU inte följts.

Den första frågan som förvaltningsrätten har att ta ställning till är om anbudet innehåller priser som medför att anbudet kan misstänkas vara onormalt lågt. Bravida har beträffande fyra prisposter lämnat timpris om 1 kr. Det saknas skäl att invända mot Bostadens åtgärd att granska anbudet närmare.

I förevarande fall har Bostaden, innan Bravidas anbud förkastades, skickat ut en förfrågan om man uppfattat prissättningen avseende de aktuella posterna, prisfrågorna 2.2, 2.3, 2.4 och 2.5, korrekt. Efter att Bravida besvarat den frågan beslutade Bostaden, utan någon ytterligare korrespondens, att diskvalificera anbudet.

Mot bakgrund av vad som framkommit i målet kan Bostadens granskning av Bravidas anbud inte anses ha följt det förfarande som anvisas i 15 kap. 17 §

LOU. Med hänsyn till att parterna i förvaltningsrätten argumenterat kring anbudets seriositet kan Bravida dock inte anses ha lidit eller kunnat komma att lida skada till följd av denna formella brist.

Den fråga som härmed uppkommer är om Bravida har lämnat godtagbara förklaringar till de låga priserna.

När myndigheten fått in förklaringar till anbudet ska den bedöma om förklaringarna är godtagbara och anbudet trots det låga priset är seriöst menat. Denna bedömning får göras i varje enskilt fall med hänsyn till upphandlingsföremålet (prop. 2006/07:128 s. 407).

Av EU-domstolens praxis framgår att det är anbudsgivaren som ska ge in bevisning som förklarar det låga priset (se C-599/10, SAG ELV Slovensko, punkterna 28 och 29). Anbudsgivaren är också den som har bäst tillgång till sådana uppgifter som kan tydliggöra att det egna anbudet är allvarligt menat. I syfte att säkerställa effektiv konkurrens ska alla relevanta faktorer som anbudsgivaren gjort gällande och som hänför sig till kontraktsföremålet beaktas vid myndighetens granskning av huruvida ett anbud är onormalt lågt (se de förenade målen C-285/99 och C-286/99, Lombardini och Mantovani, punkt 82 och C-599/10, SAG ELV Slovensko, punkterna 29 och 30).


Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 28 januari 2016 två avgöranden avseende onormalt låga anbud, HFD 2016 ref 3, I och II. I det ena avgörandet ansåg domstolen att den upphandlande myndigheten haft fog för att förkasta anbudet. I det andra avgörandet ansåg domstolen dock att anbudet inte skulle förkastas som onormalt lågt. Bedömningen i det senare avgörandet grundade sig bl.a. på att av bolaget lämnade förklaringar ansågs detaljerade och noggrant redovisade samt att det saknades anledning att ifrågasätta uppgifterna.

De förklaringar som lämnats av Bravida är bl.a. att prissättningen gjorts utifrån en affärsmässig bedömning och att man har en organisation som är väl anpassad för den aktuella tjänsten. Vidare anføres att koncernen har mycket stor omsättning och god lönsamhet varför den aktuella prissättningen inte riskerar bolagets ekonomiska ställning på något sätt.

Förvaltningsrätten noterar att Bravida i sitt anbud lämnat ett timpris om 1 kr för fyra av fem prisposter under p. 2.0 A-priser, vilka utgör tilläggstjänster. Däremot har Bravida, om man bortser från det anbud som prismässigt skiljer sig väsentligt från de övriga, lämnat ett relativt högt totalt pris för prisposterna under p.1.0 Kontroller enligt SBF, vilka utgör upphandlingens huvuduppdrag. Sammantaget har Bravidas anbud härigenom erhållit lägst anbudspris. Det bör också påpekas att det i skall-krav 3.2, vilket återges i bilaga 1 till domen, görs en uppräknings av vad offererade priser ska omfatta, en uppräknings som svårligen går att förena med timpriser om 1 kr. De av Bravida angivna förklaringarna kan enligt förvaltningsrättens mening inte på ett godtagbart sätt förklara den ifrågasatta prissättningen.

På grund av det anförda och då inte heller vad som i övrigt anförts av Bravida ger stöd för en annan bedömning finner förvaltningsrätten att Kommunen har haft skäl för att förkasta anbudet på angiven grund. Mot denna bakgrund ska Bravidas ansökan om överprövning avslås.

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


Lena Bergsdorf
Rådman

Målet har föredragits av Christina Röckner.

Bilaga 2

AB Bostaden i Umeå	Sista anbudsdag 2017-01-12
Upphandlingens namn Underhåll och skötsel av boendesprinkleranläggningar 1643	Inlämnat 2017-01-12
Anbudslämnare Bravida Sverige AB, Huvudkonto (72665)	Öppnat 2017-01-13

Diskvalificerat anbud

Förvaltningsrätten i Umeå	
Inkom	
2017-01-30	
Målnr 154-17	Aktbil 3

Anbudsgivarens anbud har inte utvärderats på grund av osund strategisk budgivning. Anbudsgivaren har efter möjlighet till förtydligande (begäran av en förklaring till de låga timpriserna) kvarstått vid sitt anbud om offererade 1 kr/timme för prisfrågorna 2.2, 2.3, 2.4 samt 2.5 i bilaga "Utvärderingsmodell". Anbudsgivaren har accepterat Krav 3.2 i bilaga "Skakrav" (i angiven prisfråga i bilaga "Utvärderingsmodell" innefattas samtliga kostnader för arbetslön inklusive sedvanlig arbetsledning, hämtning av nycklar i AB Bostadens automatiska nyckelsystem, semester, resor, servicebil utrustad med erforderliga verktyg och maskiner/utrustning (inkl. bilkörning/bilkörning med släpvagn och milersättning till och från resp. arbetsställe), restidsersättning och traktamenten, parkeringskostnader, släpvagn, pension, försäkringar och avgifter enligt lag och avtal, personlig skyddsutrustning, förbrukningsmaterial, handverktyg samt el-/batteri-/trycklufts-handverktyg, brand-, ansvars- och inbrottsförsäkring samt entreprenörarvode etc. Inga ytterligare kostnader får tillkomma. Accepterar ni detta?). Att samtliga kostnader enligt Krav 3.2 i bilaga "Skakrav" skulle inrymmas i 1 kr/timme anser AB Bostaden i Umeå orimligt; varför anbudsgivarens anbud inte har tagits upp till utvärdering utan är därmed diskvalificerat.



SVERIGES DOMSTOLAR

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.