



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

Avdelning 32

DOM

2017-10-31

Meddelad i Stockholm

Mål nr

15474-17

SÖKANDE

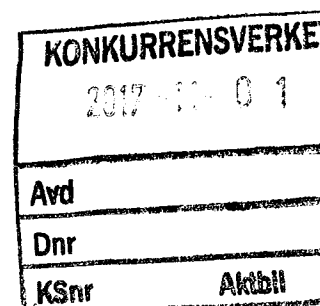
Svensk Skogsservice AB, 559000-8362
Gamla Bengtsforsvägen 7
668 32 Ed

MOTPART

Statens fastighetsverk
Box 2263
103 16 Stockholm

SAKEN

Offentlig upphandling



FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår ansökan.

Dok.Id 903370

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00 E-post: forvaltningsrattenistockholm@dom.se www.domstol.se/forvaltningsratt	08-561 680 01	måndag–fredag 08:00–16:30

BAKGRUND

Statens fastighetsverk (SFV) genomför, med tillämpning av öppet förfarande enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU, en upphandling av ramavtal avseende skogsvårdstjänst röjning för de områden i Norrbotten- och Västerbottens län som SFV förvaltar. Upphandlingen avser sju separata geografiskt avgränsade avtalsområden. Ramavtal ska tecknas med en eller två anbudsgivare inom varje avtalsområde och tilldelning kommer att ske enligt kriteriet lägst pris. SFV har i ett tilldelningsbeslut den 22 juni 2017 antagit två anbud lämnat av Hakala Skogsskötsel AB (Hakala Skogsskötsel) och Magnus Thor AB för samtliga geografiska områden.

YRKANDEN M.M.

Svensk Skogsservice AB (Svensk Skogsservice) ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att rätten ska besluta om ingripande enligt 20 kap. 6 § LOU. Som grund anges att SFV åsidosatt sin skyldighet enligt 16 kap. 7 § LOU genom att inte begära in en förklaring till vad som måste anses vara onormalt låga anbud från Hakala Skogsskötsel. Om Hakala Skogsskötsels anbud hade förkastats kunde Svensk Skogsservice ha blivit tilldelad vissa områden i upphandlingen och Svensk Skogsservice har därför lidit skada.

SFV bestrider bifall till ansökan och anför som grund för sin inställning bl.a. följande. SFV har inte brutit mot någon bestämmelse i LOU genom att tilldela kontrakt till Hakala Skogsskötsel. Det har inte funnits några som helst skäl att bedöma Hakala Skogsskötsels anbud som onormalt låga och någon skyldighet för SFV att begära att bolaget skulle förklara sitt pris har därmed inte förelegat. Även om förvaltningsrätten anser att offererade priser är eller förefaller onormalt låga och SFV därför hade bort be om en för-

klaring till priserna har Svensk Skogsservice inte riskerat att lida någon skada och skäl för ingripande enligt 20 kap. 6 § LOU saknas. De påstådda felen har inte heller i något avseende påverkat det konkurrensuppsökande skedet och för det fall rätten skulle besluta om ingripande enligt LOU är det därför inte aktuellt att förordna att upphandlingen ska göras om.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Utgångspunkter för prövningen

Av 20 kap. 6 § LOU framgår att om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 4 kap. 1 § 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.

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. Om leverantören inte på ett tillfredställande sätt kan förklara det låga priset eller kostnaden ska myndigheten förkasta anbudet. En upphandlande myndighet ska också förkasta en leverantörs anbud om den finner att det onormalt låga priset beror på att anbudet inte stämmer överens med tillämpliga miljö-, social- eller arbetsrättsliga skyldigheter.

Förvaltningsrättens överprövning tar inte sikte på upphandlingens materiella resultat utan endast på om myndigheten förfarit formellt korrekt och iakttagit de upphandlingsprinciper och förfaranderegler som anges i LOU.

Huruvida skäl för ingripande föreligger

Förvaltningsrätten konstaterar att det framgår av korrespondensen mellan Svensk Skogsservice och SFV att SFV redan före anbudsgivningen beräknat att anbud understigande ett kalkylpris om 260 kronor per timme är att anse som onormalt lågt. SFV har i beräkningen utgått från en medellön för en manuell skogsarbetare om 23 500 kronor per månad. I beräkningen ingår sociala avgifter och arbetsgivaravgifter samt bränsle om 200 kronor per dagsverke och förbrukning med mera om 240 kronor per dagsverke. Det vinnande anbudet från Hakala Skogsskötsel innehöll ett pris om 280 kronor per timme.

Svensk Skogsservice gör gällande att det kalkylpris om 260 kronor per timme som SFV har använt för att bedöma om ett anbud ska anses som onormalt lågt är för grovt tilltaget och saknar väsentliga delar för att vara seriöst framtagen. SFV har tagit höjd för vissa fasta kostnader som rör det faktiska uppdraget, men missat väsentliga delar som påverkar helheten. SFVs grovkalkyl har inte tagit med sjuklöneansvar, administration, lön under röda dagar, restids- och boendekostnader, marginal för övriga kostnader samt företagets vinst. Hade samtliga dessa kostnader tagits med i grovkalkylen hade SFV sett att även anbudet från Hakala Skogsskötsel om 280 kronor per timme är onormalt lågt.

SFV invänder och uppger bl.a. följande. Ersättningen kommer att utgå i enlighet med pris för röjning av en hektar och inte per timme arbetad tid. Ersättningen beräknas utifrån det kalkylpris som leverantören har offererat och den reella ersättningen per timme blir därmed helt beroende av hur snabbt och effektivt leverantören arbetar. Det är därmed även svårt för SFV att bedöma huruvida ett visst offererat kalkylpris ska betraktas som onormalt lågt.

Skillnaden mellan leverantörernas priser i aktuell upphandling är dessutom relativt små och väsentligt mindre än vad som normalt förekommer i konkurrensutsättning av tjänster. Alla offererade priser ligger i ett spann mellan 280 och 364 kronor per timme och skillnaden i pris mellan Hakala Skogsskötsels anbud om 280 kronor per timme och Svensk Skogsservices anbud om 335 kronor per timme är knappt 20 procent. Det finns inget i Hakala Skogsskötsels anbudshandlingar som på något sätt antyder eller berättigar till någon misstanke att bolaget inte skulle komma att följa miljö-, social-, och arbetsrättsliga skyldigheter eller att bolaget inte kommer att kunna utföra arbete enligt ramavtalet. SFV har dessutom kontrollerat den finansiella ställningen och tidigare referensprojekt för de två anbudsgivare som tilldelades kontrakt. Referenstagningen har visat att tidigare kunder upplevt att bolagen genomfört arbetena ”mycket bra” eller ”utmärkt” och vid kreditprövningen har båda bolagen erhållit omdömet ”mycket hög kreditvärdighet”.

SFV tillbakavisar påståendet om att inte ens ett kalkylpris om 280 kronor per timme skulle täcka samtliga kostnader och att ett sådant anbud är onormalt lågt. Enligt avtalets prismodell utgår tilläggsersättning för den tid det tar att gå till området som ska röjas, tid för rekognosering och uppföljning och tid för skötsel av sågar. Leverantören kommer därmed att bli ersatt för en stor del av de poster som Svensk Skogsservice anser att beräkningarna inte tar höjd för. Administration ersätts i det påslag som görs för rekognosering, kostnad för arbete under röda dagar har SFV tagit höjd för i den beräknade månadslönen medan kostnad för försäkringar, användande av bilar etc. redan har beaktats i beräkningen av kalkylpriset då man inkluderat en post för förbrukning. Vad gäller restider och kostnader för boende så är dessa poster olika beroende på var leverantören har sitt ordinarie arbetsställe och det är därmed i praktiken inte möjligt att på ett rättvist sätt beakta sådana omständigheter utan att bryta mot likabehandlings- eller proportionalitetsprincipen. En upphandlande

myndighet behöver inte heller beakta vinstkrav eller skäligen avkastning. Det finns inget som hindrar en leverantör att offerera priser som innebär obefintlig avkastning eller till och med förlust så länge prisnivån har en tillfredställande förklaring. En sådan prissättning kan vara motiverad av en strävan att få tillträde till en ny marknad, att erhålla referensprojekt etc.

Oavsett om Hakala Skogsskötsels priser skulle förefalla onormalt låga, och att SFV därför borde ha bett bolaget att förklara sina priser, anser SFV att Svensk Skogsservice inte har riskerat att lida någon skada. Det finns inte något stöd för att Hakala Skogsskötsel inte skulle kunna ge en tillfredställande förklaring till sina anbudspriser. Vad gäller de geografiska områdena 2 och 5 har Svensk Skogsservice offererat det fjärde lägsta kalkylpriset och även om Hakala Skogsskötsels anbud hade förkastats hade Svensk Skogsservice inte tilldelats ramavtal för dessa två avtalsområden.

Svensk Skogsservice vidhåller att ett kalkylpris om 280 kronor per timme är för lågt för att kunna erbjuda kollektivavtalsenliga löner. Med tanke på områdets stora utsträckning är det inte heller rimligt att hänvisa till att personalen bor på plats utan att någon form av rese- eller boendekostnad tillkommer. Ett kalkylpris om 280 kronor per timme skulle generera en ersättning om 2 241 kronor per dag och person inklusive tillägg, medan samtliga kostnader minst motsvarar 2 472 kronor per dag och person. Summan av kostnaderna överstiger därmed med marginal det som leverantören kan förväntas få i intäkt. I beräkningen har kostnader för boende- och resekostnad tagits med, medan kostnader för röda dagar och vinstmarginal har uteslutits. Svensk Skogsservice är även medvetna om att olika arbetslag tar olika tid på sig att röja, men anser oaktat att det inte är möjligt utifrån kalkylpriset om 280 kronor per timme att uppnå kollektivavtalsgrundade löner. Budet från Hakala Skogsskötsel borde därför ha förkastats som onormalt lågt.

Om Hakala Skogsskötsels anbud hade förkastats kunde Svensk Skogsservice ha tilldelats vissa avtalsområden och Svensk Skogsservice har därmed lidit skada. SFV undergräver även en hållbar utveckling av marknaden genom att inte värna om sund konkurrens. SFV har inte tillräckligt noggrant genomfört de kalkyler som behövts för att tillförsäkra att anbudsgivarnas offererade priser faller inom rimliga ramar och hade samtliga komponenter beaktats hade miniminivån för ett rimligt anbud varit högre än det nu lägsta anbudet om 280 kronor per timme.

Förvaltningsrättens bedömning

Frågan i målet är om SFV brutit mot bestämmelsen i 16 kap. 7 § LOU och om i så fall detta medfört att Svensk Skogsservice har lidit eller kan komma att lida skada.

Av förarbeten till bestämmelsen i 16 kap. 7 § LOU framgår att det ankommer på den upphandlande myndigheten att avgöra om ett anbud förefaller vara onormalt lågt. Syftet med regleringen är i första hand att skydda den upphandlande myndigheten från oseriösa anbud där man befarar att leverans inte kommer att kunna ske i enlighet med priset. Det är först sedan den upphandlande myndigheten preliminärt har bedömt att ett anbud förefaller onormalt lågt som myndigheten är skyldig att kräva in en förklaring från anbudsgivaren innan anbudet förkastas (prop. 2015/16:195 s. 795 och 1114).

Av handlingarna i målet framgår att SFV redan innan upphandlingen tagit fram ett beräkningsunderlag för att bedöma onormalt låga anbud. SFV har mot bakgrund av beräkningsunderlaget inte ansett att Hakala Skogsskötsel har lämnat anbud som förefaller onormalt låga. Svensk Skogsservice har anfört att SFVs kalkyl är för grovt tilltagen och presenterat ett eget beräkningsunderlag till stöd för att kostnaderna överstiger SFVs kalkyl och

att anbuden från Hakala Skogsskötsel därmed är onormalt låga. Förvaltningsrätten bedömer dock att den utredning som Svensk Skogsservice har presenterat i målet inte ger stöd för att anbuden från Hakala Skogsskötsel är onormalt låga. Svensk Skogsservice har i sitt beräkningsunderlag uppskattat flera kostnader. Det saknas dock stöd för att Hakala Skogsskötsel faktiskt kommer att ha dessa kostnader till det belopp som Svensk Skogsservice beräknat.

Det är endast om ett anbud förefaller onormalt lågt som kravet på en utredning av det låga priset träder in. Förvaltningsrätten anser att det inte är visat att Hakala Skogsskötsels anbud är onormalt låga och det har därmed inte funnits någon skyldighet för SFV att kräva Hakala Skogsskötsel på en förklaring av deras anbud. Det har inte heller framkommit skäl att anta att Hakala Skogsskötsel inte skulle fullgöra sina förpliktelser enligt ramavtalet eller att bolaget inte skulle komma att följa miljö-, social- eller arbetsrättsliga skyldigheter. Något skäl till ingripanden mot upphandlingen enligt 20 kap. 6 § LOU finns därmed inte. Ansökan om överprövning ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (DV 3109/1A LOU).

Erik Mellstrand
Rådman

Förvaltningsrättsnotarien Erik Lindmark har föredragit målet.



HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens avgörande ska skriva till Kammarrätten i Stockholm. **Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.**

Adressen till förvaltningsrätten framgår av avgörandet.

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

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

Prövningstillstånd i kammarrätten

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 avgörande fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Överklagandets innehåll

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person- eller organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Även adress och telefonnummer till arbetsplatsen ska anges, samt eventuell annan adress där klaganden kan nås för delgivning.

Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-post-adress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges.

Om samtliga ovan nämnda person- eller adressuppgifter har lämnats tidigare i målet och fortfarande är aktuella behöver de inte uppges igen. Om någon uppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.

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

Forts. nästa sida

Avtal före laga kraft i vissa mål

I vissa mål får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens avgörande 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,
- lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,
- lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner,
- lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, eller
- lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna

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 fyra förstnämnda lagarna och i 20 kapitlet i de två sistnämnda lagarna.

Ytterligare information

Behöver ni fler upplysningar om hur man överklagar kan ni vända er till förvaltningsrätten.