



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN  
I LINKÖPING**

Enhet 2

**DOM**  
2014-10-20  
Meddelad i  
Linköping

Mål nr  
3949-14

**SÖKANDE**

Fukt & Saneringsteknik i Norrköping AB, 556575-2622  
Smedbygatan 2  
603 61 Norrköping

Ombud: advokaten Madeleine Sifvert och jur. kand. Marion Kronberg  
Advokatfirman Nova AB  
Box 55996  
102 16 Stockholm

<b>KONKURRENSVERKET</b>	
2014-10-20	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

**MOTPART**

Hysesbostäder i Norrköping Aktiebolag, 556064-5847  
Box 2330  
600 02 Norrköping

Ombud: advokaterna Per-Ola Bergqvist och Christoffer Löfquist  
Foyen Advokatfirma AB  
Box 7229  
103 89 Stockholm

**SAKEN**

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

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten förordnar att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse skett på så sätt att Fukt & Saneringsteknik i Norrköping AB:s anbud inte utesluts från utvärdering på den grunden att bolaget lämnat ett onormalt lågt pris enligt 12 kap. 3 § LOU.

Dok.Id 179363

<b>Postadress</b> Box 406 581 04 Linköping	<b>Besöksadress</b> Brigadgatan 3	<b>Telefon</b> 013-25 11 00 <b>E-post:</b> forvaltningsratten@linkoping.dom.se	<b>Telefax</b> 013-25 11 40	<b>Expeditionstid</b> måndag – fredag 08:00-16:00
--	--------------------------------------	---	--------------------------------	---

### BAKGRUND, YRKANDEN M.M.

Hyresbostäder i Norrköping Aktieföretag (Hyresbostäder) genomför upphandling av ramavtal gällande saneringsarbeten, dnr. 3/2014 (upphandlingen). Upphandlingen genomförs som ett öppet förfarande med utvärderingsgrunden lägsta pris. Hyresbostäder meddelade den 26 april 2014 tilldelningsbeslut enligt vilket Ocab i Norrköping AB (Ocab), Torpheimer Fastighetssystem AB och Haga R.O.T. Service i Norrköping AB tilldelades ramavtal enligt fastställd avropsordning. Hyresbostäder har utslutit Saneringsteknik i Norrköping AB:s (Saneringsteknik) anbud då erbjudet pris befunnits vara onormalt lågt.

Saneringsteknik ansöker om överprövning av upphandlingen med yrkande om att förvaltningsrätten ska förordna att upphandlingen inte får avslutas förrän rättelse har skett på så sätt att Hyresbostäder upptar det anbud som Saneringsteknik har lämnat till slutlig anbudsutvärdering.

Hyresbostäder begär att ansökan om överprövning ska avslås.

### VAD PARTERNA SAMMANFATTNINGSVIS ANFÖRT

#### Saneringsteknik

Anbudsgivare i upphandlingen ska offerera enhetspriser för 47 olika positioner i anbudsformulärets prisbilaga. Hyresbostäder har förkastat Saneringstekniks anbud då fyra av de 47 positionerna bedömts innehålla ett onormalt lågt pris.

De av Saneringsteknik offererade priserna är noga kalkylerade, varvid Saneringsteknik har utgått från tidigare uppdrag från samma beställare, omställningen i bolaget samt relationen mellan samtliga positioner och hur

frekvent dessa olika enheter arbete avropas. I svar på Hyresbostäders förfrågan har Saneringsteknik på ett utförligt och informativt sätt tydliggjort för prissättningen av de fyra ifrågasatta positionerna Saneringstekniker – Vatten, Saneringstekniker – Risk, Saneringstekniker – Klotter samt Saneringstekniker - Sanering lägenhet, soprum, trapphus, biutrymme (i det följande benämnda Vatten, Risk, Klotter respektive Lägenhet). Bl.a. följande har då framhållits.

Saneringsteknik har arbetat med olika skador och saneringar åt Hyresbostäder sedan 1995. Saneringsteknik har således lång erfarenhet av hur stora avropsvolymerna som normalt blir aktuella och hur volymerna fördelar sig mellan olika arbetsmoment. Med beaktande av detta har Saneringsteknik kunnat offerera lägre priser för arbeten som inte förväntas avropas i stora volymer. För det fall att Saneringstekniks affärsmässiga antaganden skulle vara felaktiga kommer detta alltjämt att kunna hanteras i företaget utan att Hyresbostäder berörs av det. Eftersom Hyresbostäder är en strategiskt viktig avtalspart har Saneringsteknik gjort sitt yttersta för att bli ramavtalsleverantör.

Saneringsteknik har för att vinna upphandlingen valt att offerera låga priser för arbetsmoment som erfarenhetsmässigt inte är frekvent förekommande. För dessa arbetsmoment kommer Saneringsteknik således att erhålla en förhållandevis låg intäkt. För andra arbetsmoment har dock Saneringsteknik offererat högre priser och för dessa producerade timmar erhåller Saneringsteknik, förutom full kostnadstäckning, även täckningsbidrag och vinst som väger upp för timmarna som genererar lägre intäkter. Saneringsteknik har således kalkylerat och prissatt olika positioner på ett sådant sätt att det låga priset kan offereras samtidigt som den genomsnittliga intäkten från ramavtalet kommer att bli god och sammantaget generera bra täckningsbidrag och vinst. För det fall att avropen av olika arbetsmoment under en tidsperiod skulle fördela sig på ett sätt innebärande att intäkterna samman-

taget skulle understiga kostnaderna är det en affärsmässig risk som Saneringsteknik är beredd och med sin starka finansiella ställning klarar av att ta. Saneringsteknik har vidare inför anbudsgivningen vidtagit rättsliga dispositioner för att säkerställa kapacitet och möjlighet att leverera enligt ramavtalet. Saneringsteknik har ingått ett särskilt samarbetsavtal med underleverantören Östgöta Sanering AB. Avtalet har bilagts Saneringstekniks anbud. Östgöta Sanering AB har under närmare 27 år utfört saneringsuppdrag för Hyresbostäders räkning.

Saneringsteknik menar att leverantörerna genom att ingå ramavtalet åtar sig att vid avrop leverera angivna arbetsmoment till angivna priser under avtalsperioden. Till stöd för detta synsätt finns en sanktion i AFD.8 i AF-delen till upphandlingen enligt vilken Hyresbostäder har rätt att häva ramavtalet bl.a. om entreprenören inte uppfyller sina åtaganden vad gäller leveranser, kvaliteter samt miljöarbete. Saneringsteknik tillbakavisar påståendet om att bolaget sannolikt skulle hamna i en situation där man inte kommer att kunna fullfölja uppdragen vid en debitering om 20 kr/timme och att Saneringsteknik kommer att "välja" att inte utföra avrop på Vatten och Risk. Hyresbostäders påstående om att Saneringsteknik skulle kompensera sig genom överdebitering är därutöver direkt kränkande och anmärkningsvärt. Saneringsteknik är ett seriöst företag som under många år har haft en affärsrelation med Hyresbostäder.

Om Saneringstekniks anbud rätteligen hade utvärderats skulle Saneringsteknik har antagits som avtalspart och rangordnats som nummer ett i ramavtalet. Saneringsteknik skulle ha tilldelats uppdraget och därmed sammanhängande intäkter och har således lidit skada på grund av Hyresbostäders brott mot LOU.

### Hyresbostäder

Saneringstekniks anbud har rätteligen uteslutits eftersom bolagets anbud var onormalt lågt. De förklaringar som Saneringsteknik har lämnat angående varför anbudet är onormalt lågt kan inte godtas och ett antagande av anbudet skulle innebära att ramavtalet tillämpades på ett otillbörligt sätt samt i övrigt motverka effektiv och sund konkurrens.

Av anbudsföreläggandet i upphandlingen framgår bl.a. att de av anbudsgivaren angivna anbudspriserna kommer att föras över till avtalet och utgöra grund för ersättning under avtalsperioden samt att anbudspriserna ska omfatta arbete, resor, visst material, servicebil, utrustning, etableringskostnad m.m. Inga tillägg kommer att utgå utöver av anbudsgivaren erbjuden timkostnad.

Offererat pris för kategorin Vatten får ett särskilt stort genomslag för det totala anbudspriset, eftersom det priset ska multipliceras med det påslag för kvällar, nätter och helger som görs i anbudsberegningen. Saneringstekniks offererade timpriser om 20 kr för Vatten och Risk är påfallande låga och avviker från övriga av bolaget offererade timpriser. Saneringstekniks offererade timpriser för dessa två kategorier avviker även kraftigt från övriga fem anbudsgivares offererade timpriser på 295-385 kr avseende Vatten och 295-390 kr avseende Risk.

Saneringsteknik har fått möjlighet att förklara hur bolaget kan offerera så pass låga priser för framförallt de två ovan nämnda kategorierna. Av bolagets svar till Hyresbostäder framgår att bolaget är av uppfattningen att en strategisk prissättning gjorts för de tjänster som inte förväntas avropas i stora volymer. Enligt Saneringsteknik ska priserna vara satta så att de täcker nödvändiga utgifter med tillägget ”som är relaterade till arbetsmomentet och ingenting bortom detta”. Som påtalats ovan ska dock timkostnaden

även inbegripa kostnadsdrivande faktorer såsom entreprenörsarvode. Hyresbostäder bestrider att ett timpris för de aktuella saneringsteknikerna om 20 kr skulle täcka nödvändiga utgifter, oavsett om arbetet utförs av Saneringstekniks egen personal eller med en underentreprenörs personal, särskilt utifrån vad som ska ingå i priset enligt preciseringen i anbudsformuläret.

Saneringsteknik har inte lämnat några rimliga eller hållbara förklaringar till varför så låga timpriser har offererats. Endast allmänt hållna påståenden har lämnats. Ramavtalet är inte förenat med någon leveransskyldighet utan den anbudsgivare som rangordnats som nummer ett har rätt att tacka nej till avrop. Det är sannolikt att Saneringsteknik kommer att välja att inte utföra avrop på just Vatten och Risk. Utifrån de offererade timpriserna står det klart att Saneringsteknik inte kommer att kunna leverera i enlighet med förfrågningsunderlaget. Saneringsteknik har inte visat, utan endast påstått, att leveranser kommer att ske. Det föreligger vidare stor sannolikhet för att Saneringsteknik i detta fall hamnar i en situation där man inte kommer att kunna fullfölja en debitering om 20 kr/timme vid avrop utan att kompensera detta med t.ex. för hög debitering av antalet nedlagda timmar per uppdrag.

Saneringstekniks motivering av den strategiska prissättningen att avrop på aktuella kategorier inte förväntas ske frekvent innebär, som det får förstås, att bolaget är beredd att göra förluster på varje timme som arbete i dessa kategorier utförs. Då det är Hyresbostäder, inte Saneringsteknik, som styr över vilken kategori av arbete som avropas bör Saneringsteknik dock svårigen kunna göra hållbara kalkyler avseende frekvensen på avrop. Förhållandet att det offererade priset för kategorin Vatten har direkt betydelse för alla påslag för arbeten på kvällar, nätter och helger medför att Saneringstekniks offererade timpriser för obekväma tider blir i sammanhanget mycket låga.

Hysesbostäder har under de senaste åren avropat en del tjänster av Saneringsteknik avseende kategorierna Fukttekniker och Risk. I nu aktuell upphandling är kategorin Vatten en i sammanhanget ny kategori, som kommer att omfatta och "ta över" en del av de avrop som tidigare gjordes från kategorin Fukttekniker. Under år 2013 har Saneringsteknik fakturerat 330 kr/timme för Fukttekniker och 350 kr/timme för Risk. Det är således en stor skillnad jämfört med nu offererade timpriser. I aktuell upphandling har Saneringsteknik offererat timpriser om 450 kr för kategorin Fukttekniker.

Saneringsteknik har framhållit att deras låga offererade priser enbart avsett ett fåtal av de 47 lämnade priserna och att, som det får förstås, de fyra onormalt låga priserna skulle sakna betydelse. Hyresbostäder delar inte detta synsätt. I anbuden skulle timpris lämnas för tio kategorier av tjänst utförande som saneringstekniker, fukttekniker o.s.v. Utöver dessa poster skulle priser lämnas för t.ex. olika maskiner. Det är utan tvekan posterna rörande tjänst utförande som är mest centrala och kostnadsdrivande, vilket innebär att Saneringsteknik har lämnat onormalt låga priser på fyra av de tio mest centrala posterna.

Ocab har rangordnats som nummer ett i upphandlingen då bolaget har offererat det totalt lägsta priset av de tre bolag som fanns kvar vid utvärderingen. Ett förtydligande avseende priserna för kategorierna Klotter och Lägenhet begärdes in både från Saneringsteknik och från Ocab. Till skillnad från Saneringsteknik offererar Ocab betydligt högre timpriser för kategorierna Vatten och Risk. Ocabs låga offererade timpriser i kategorierna Klotter och Lägenhet får därmed ett mycket mindre genomslag på den totala prisbilden. Hyresbostäder har följaktligen agerat i enlighet med principerna om såväl transparens som likabehandling och har inte missgynnat Saneringsteknik i något avseende.

Hyresbostäders bedömning att Saneringstekniks pris om 20 kr på vissa kategorier ska anses vara onormalt lågt och därmed oseriöst menat bygger på flera olika aspekter såsom rimligheten i prisnivån, en jämförelse mot prisnivåerna i övriga anbud och till själva upphandlingsföremålet. Denna metod för att finna onormala prisnivåer i ett anbud är korrekt och lämplig. Samma metod användes för att identifiera de av Ocab onormalt låga offerrade priserna. Förklaringen från Ocab var dock tillräcklig för att rättfärdiga Ocabs anbud.

Hyresbostäder har visat att det finns fog för att ifrågasätta Saneringstekniks seriositet avseende anbudet. Saneringsteknik har inte lyckats visa att bolagets anbud ska anses vara seriöst och inte innehållande onormalt låga priser. Därmed ska Saneringstekniks anbud förkastas. Det finns inga brister i förfrågningsunderlaget eller i Hyresbostäders agerande som kan ha medfört eller riskerat att medföra att Saneringsteknik skulle lida skada.

#### **SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

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.

Förvaltningsrätten bedömer att Hyresbostäder har bevisbördan för att anbudspriset som sådant är så pass lågt att grund förelegat att ifrågasätta anbudets seriositet, samt för att anbudsgivaren har beretts tillfälle att förklara sig enligt kraven i 12 kap. 3 § LOU innan beslut om förkastande fattats. Saneringsteknik har å sin sida bevisbördan för att bolagets låga anbud är allvarligt och seriöst menat och således inte kan betraktas som onormalt lågt i LOU:s mening.



Den första frågan att ta ställning till är således huruvida Hyresbostäder haft fog för att ifrågasätta de av Saneringsteknik offererade priserna.

Med beaktande främst av vad som framkommit beträffande skillnader i Saneringstekniks nu och tidigare offererade timpriser för samma eller liknande arbete, skillnader mellan olika anbudsgivares offererade timpriser i upphandlingen samt det stora utslag som prissättningen för kategorin Vatten får för anbudsutvärderingen får Hyresbostäder anses ha visat att bolaget haft fog för att ifrågasätta Saneringstekniks offererade timpriser avseende de kategorier där så skett.

Då det i målet är ostridigt att Hyresbostäder har begärt in förklaringar från Saneringsteknik avseende vissa offererade priser och att Saneringsteknik avgett sådana förklaringar, blir nästa fråga huruvida Saneringsteknik har visat att anbudet är allvarligt och seriöst menat och således inte kan betraktas som onormalt lågt i LOU:s mening.

I målet har framkommit att Saneringsteknik avseende vissa arbetskategorier har offererat å-priser som inte medger kostnadstäckning vid utförande av dessa specifika arbetsmoment. Saneringsteknik har bl.a. förklarat sin låga prissättning avseende dessa kostnadsposter med att bolaget beaktat tidigare erfarenhet av antalet avropade timmar av olika typer av uppdrag, att Hyresbostäder är en strategiskt viktig avtalspart för Saneringsteknik samt att det överskott som Saneringsteknik kommer att erhålla avseende uppdrag för andra arbetsmoment som omfattas av ramavtalet kommer att täcka det eventuella underskott som skulle kunna uppstå avseende de uppdrag där de omtvistade timpriserna offererats. Vidare har anförts att Saneringsteknik har en stark finansiell ställning och klarar av en eventuell ekonomisk förlust till följd av avtalet. Till stöd för sin talan i dessa delar har Saneringsteknik anført vissa räkneexempel samt gett in bl.a. bolagets årsredovisning 2012/2013.

Enligt förvaltningsrättens mening har Saneringsteknik i målet på ett tillräckligt konkret sätt förklarat varför ett lågt pris offererats avseende vissa kostnadsposter i upphandlingen. Vad Hyresbostäder anfört i målet rörande förmodad överdebitering och leveransvägran förändrar – mot bakgrund av stadgandet i AFD.43, parternas tidigare affärsrelationer samt övriga sakförhållanden i målet – inte rättens bedömning.

Sammantaget finner förvaltningsrätten att Saneringsteknik ska anses ha visat att bolagets anbud är allvarligt och seriöst menat och således inte kan betraktas som onormalt lågt enligt 12 kap. 3 § LOU. Hyresbostäders förkastande av Saneringstekniks anbud på denna grund har således varit felaktig.

Saneringsteknik kan antas ha lidit eller riskerat att lida skada till följd av Hyresbostäders felaktiga uteslutande av dess anbud i upphandlingen. Skäl till ingripande enligt LOU föreligger därmed och ansökan ska bifallas med förordnande om att rättelse ska ske på så sätt att Saneringstekniks anbud inte utesluts från utvärdering på den grunden att bolaget lämnat ett onormalt lågt pris enligt 12 kap. 3 § LOU.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga 1 (3109/1D-LOU)

Tomas Kjellgren

Föredragande har varit Kajsa Risto.



# SVERIGES DOMSTOLAR

## HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Jönköping. **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 mål om överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling eller lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. 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.

